

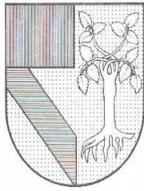
UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

**ESTEFANIA GERALDINE CASTRO
BALLESTEROS**

**LA CADUCIDAD EN LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, 16 de enero de 2015.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. ESTEFANIA GERALDINE CASTRO BALLESTEROS

Presente.

En mi calidad de Presidente del Comité de Titulación y después de haber analizado el trabajo de TESIS titulado: **“LA CADUCIDAD EN LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**, presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado de Exámenes Profesionales.

Atentamente

EL PRESIDENTE DEL COMITÉ

A handwritten signature in red ink, appearing to read 'Eduardo Isaias Rivera Rodríguez', is written over a horizontal line.

DR. EDUARDO ISAIAS RIVERA RODRÍGUEZ

Guadalajara, Jalisco a 20 de octubre de 2014

MTRA. MARÍA ISABEL ÁLVAREZ PEÑA
DIRECTORA DE LA LICENCIATURA EN DERECHO
UNIVERSIDAD PANAMERICANA, CAMPUS GUADALAJARA
P R E S E N T E

Por este medio me permito hacer de su conocimiento que la señorita **Estefanía Geraldine Castro Ballesteros** quien cursó la Licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su tesis titulada: **"LA CADUCIDAD EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"**.

Asimismo, manifiesto que, en mi opinión, el trabajo de investigación antes mencionado reúne los requisitos técnicos y académicos para ser presentado y solicitar fecha de examen profesional.

Agradeciendo de antemano las atenciones brindadas al presente y reiterándole mi consideración, me despido.

Atentamente,



Mtra. María Fernanda Sandoval García

A Dios, por permitirme tener la presencia y apoyo de mis seres queridos.

A mi papá y mamá, por siempre predicar con el ejemplo, por su constante lucha y guía, por su ilimitado apoyo, aliento y estímulo para terminar la presente tesis, mi más profunda admiración y respeto para ellos.

A mis hermanos, por impulsarme a ser cada día mejor, por aportar tanto a mi vida.

A Ricardo, por compartirme su conocimiento, por ser la razón de mi motivación, inagotable y persistente en mi aprendizaje, siempre presente.

	INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I	ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	9
	1. El acto administrativo. Concepto	9
	2. Requisitos del acto administrativo. Enfoque doctrinal y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	15
	3. Nulidad o anulabilidad del acto administrativo	23
	4. El procedimiento administrativo	28
	5. Clases de procedimiento administrativo	35
	A) Procedimiento administrativo a instancia del gobernado	37
	B) Procedimiento iniciado oficiosamente	37
	a) De verificación, de inspección y vigilancia	38
	b) De imposición de sanciones	41
CAPÍTULO II	SEGURIDAD JURIDICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	45
	1. Requisitos del procedimiento administrativo	46
	2. Seguridad jurídica	64
	A) Concepto	64
	B) Los derechos de seguridad jurídica en México	68
	C) Las manifestaciones de seguridad jurídica en el procedimiento administrativo	71
CAPÍTULO III	CADUCIDAD	74
	1. Origen de la institución	74
	2. Concepto de caducidad	79
	3. Naturaleza jurídica	82
	4. La regulación y efectos de la caducidad en el orden jurídico federal	89
	A) Materia Civil	89
	B) Materia Mercantil	92
	C) Materia Administrativa	96
	D) Materia Fiscal	96
	E) Analogías y diferencias	103
CAPÍTULO IV	LA CADUCIDAD EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	107
	1. La Ley Federal y su ámbito de aplicación	107
	2. El artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su interpretación según los Tribunales Mexicanos	109

3. La redacción del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus limitaciones y consecuencias	116
4. La caducidad del procedimiento administrativo como instrumento de la seguridad jurídica	120
CONCLUSIONES	124
PROPUESTA	131
BIBLIOGRAFÍA	132
LEGISLOGRAFÍA	133

INTRODUCCIÓN

La autoridad administrativa puede crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir situaciones jurídicas de los gobernados, es decir, la autoridad puede afectar a los particulares, sin embargo dichas afectaciones sólo son legítimas cuando se satisfacen las exigencias que impone el Derecho.

El acto administrativo, so pena de nulidad o anulabilidad, está sujeto a diversos requisitos, entre ellos, que emane de un procedimiento que se haya tramitado de conformidad a las disposiciones jurídicas aplicables.

Concretamente, uno de los elementos esenciales de todo procedimiento, incluyendo el administrativo, es el principio de seguridad jurídica que obliga, entre otras cosas, a normar su duración proscribiendo así la existencia indefinida de los procedimientos con la consecuente incertidumbre para el gobernado.

A pesar de lo anterior, es frecuente que la autoridad administrativa descuide la tramitación de sus procedimientos, vulnerando las disposiciones jurídicas que establecen los espacios temporales en que debe ocurrir su actuación, lo que evidentemente trastoca los principios de economía, celeridad y, sobre todo, de legalidad y seguridad jurídica.

Bajo ese contexto, resulta necesario que los administrados cuenten con instituciones jurídicas que les protejan contra actos y procedimientos administrativos que vulneren los principios y bases que rigen la actuación de autoridad, entre los que encontramos a la caducidad del procedimiento por inactividad procesal de la autoridad administrativa, prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha propiciado interpretaciones que hacen nugatoria la figura de la caducidad de los procedimientos iniciados oficiosamente, favoreciendo que la autoridad administrativa lo tramite en los tiempos que mejor le parezcan; y, dejando al administrado en estado de incertidumbre jurídica, debido a que transcurre bastante

tiempo sin que la autoridad resuelva sobre su situación jurídica, y de un momento a otro –después de haber transcurrido los plazos en exceso- abre la etapa de alegatos, e inmediatamente después emite “resolución” –ahora si en cumplimiento a los plazos establecidos por la normatividad aplicable-; sin que en nuestros días exista una sanción procesal para la autoridad en ese caso.

Lo anterior descansa en la expresión: “*a partir de la expiración del plazo para dictar resolución*” del artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, puesto que se ha entendido que “resolución” es la determinación que pone fin a un procedimiento; lo cual implica que en la forma en la que actualmente se encuentra redactada la disposición normativa en comento, solamente se prevé la caducidad por la omisión del dictado de la determinación que ponga fin al procedimiento, excluyendo la posibilidad de que la caducidad opere por la falta de dictado de las diversas resoluciones procesales que no necesariamente resuelven en definitiva un procedimiento.

Luego, ¿las etapas procesales previas al dictado de la “resolución” deben de cumplir con los plazos y términos que marca la ley? Si la autoridad omite emitir acuerdo que dé inicio o que concluya una etapa procesal en el plazo legal ¿podrá llegarse al dictado de una resolución? ¿Es correcto que la situación jurídica de un administrado se mantenga en suspenso en tanto no se dicte una “resolución”? ¿Acaso la única posibilidad de decretar la caducidad del procedimiento, es cuando se omite dictar la “resolución”? ¿Es jurídicamente aceptable que no opere la caducidad del procedimiento hasta que la autoridad se encuentre en posibilidad de dictar la “resolución”? ¿Es ajustado a derecho conminar al particular a sujetarse indefinidamente a un procedimiento, en tanto no se pueda dictar la “resolución”? ¿Es jurídicamente aceptable que no pueda operar la caducidad del procedimiento ante la omisión de la autoridad de impulsar el procedimiento cuando ello le es imputable?

O en cambio, si la caducidad del procedimiento no sólo operara ante la omisión del dictado de la “resolución”, sino también de los diversos acuerdos correspondientes

a las demás etapas procesales, ¿evitaría que el particular se sujetara indefinidamente a procedimientos administrativos, observándose así el derecho de seguridad jurídica?

En el presente trabajo se plantea una solución al problema jurídico descrito, para lo cual se analizó el acto y el procedimiento administrativo como marco de referencia al que pertenece el tema, seguido de la exposición sobre la seguridad jurídica en el procedimiento administrativo y la figura de la caducidad, para con base en ello, examinar a la caducidad prevista en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es preciso advertir que para la realización de este trabajo se utilizaron los métodos deductivo, de análisis, de síntesis, comparativo, histórico y jurídico. El método deductivo fue aplicado al estudiar la institución jurídica en su definición general, para su posterior aplicación al procedimiento administrativo iniciado de oficio. El método de análisis fue aplicado al examinar las formalidades que impone nuestra Carta Magna a todo procedimiento administrativo y la redacción e interpretación del artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. El método de síntesis fue aplicado al examinar el contenido y efectos de la caducidad, y de esa forma determinar su naturaleza jurídica. El método comparativo fue aplicado al contrastar la caducidad en distintas materias, como lo fue la caducidad en materia civil, mercantil, fiscal y administrativa. El método histórico se aplicó al estudiar los antecedentes de la institución jurídica de la caducidad y derivado de ello, examinar cómo es concebida la caducidad en la actualidad. El método jurídico se encuentra en estrecha relación con el método comparativo, ya que de igual forma, se estudiaron las materias que prevén la caducidad, para de forma sistemática arribar al conocimiento jurídico necesario para conocer la debida aplicación de la caducidad.

I. ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. El acto administrativo. Concepto

En pocos campos del conocimiento jurídico han existido tal multiplicidad de interpretaciones teóricas en cuanto al concepto de “acto administrativo”, lo cual puede obedecer, hasta cierto punto, a que no existe en el marco legal una definición que pueda ser utilizada como referencia, por lo que diversos juristas y tratadistas sugieren distintos conceptos, o por lo menos, ciertas nociones de lo que es el acto administrativo, mientras que otros autores nos presentan en lugar de definiciones, diversas clasificaciones para su entendimiento.

Sea como fuere, considero que dichos intentos por lograr un concepto del “acto administrativo” han logrado mejorar en forma apreciable nuestro conocimiento respecto a la actividad administrativa, aunque, en algunas otras ocasiones sólo han logrado traer confusión.

Dadas las circunstancias, no nos encontramos con un concepto único, aunque debe señalarse que la mayoría de las definiciones tienen elementos coincidentes, por lo que, trataré de hacer una reducción esquemática de los conceptos que nos presentan los diversos autores especializados en la materia, arribando a un sólo concepto que cubra la mayoría de los elementos que componen al acto administrativo.

El primer autor a mencionar es el tratadista Andrés Serra Rojas, quien nos explica que el acto administrativo es “un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.¹

¹SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1996, p.238.

Como se ve, el tratadista Serra Rojas nos propone al acto administrativo como un acto jurídico. Ante ello, reviste importancia recordar la definición de acto jurídico que nos brinda Rojina Villegas: “es una manifestación de la voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico”.²

Luego, si la intención del acto administrativo es producir consecuencias de derecho es que sea definido como un acto jurídico, como una manifestación de voluntad que busca originar consecuencias de derecho. La voluntad de la administración pública puede exteriorizarse a través de determinadas consecuencias de derecho, que son traducidas en obligaciones o derechos para los gobernados.

Dicho de otra manera, el autor Serra Rojas hace énfasis en el objeto del acto administrativo, mismo que consiste en originar un efecto o una consecuencia de derecho, por ejemplo: el otorgamiento de una concesión, una declaración de expropiación o un nombramiento de un servidor público, entre otros más, a partir de una manifestación de voluntad de la autoridad, que basta decir es unilateral.

Se habla que es unilateral porque la situación jurídica subjetiva se crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue exclusivamente por un acto, sin que sea necesaria la aceptación del gobernado para producirse, simplemente se exterioriza a fin de generar consecuencias de derecho en su esfera jurídica.

Sin que pase desapercibido que las consecuencias de una declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública quedan subordinadas a las condiciones que se impongan para su realización en las normas generales, por lo que ningún acto administrativo queda al libre arbitrio de la autoridad, aun cuando sea unilateral. Amén, que el acto administrativo siempre será producido en ejercicio de la potestad administrativa, la cual se encuentra regida por el principio de legalidad, lo que implica que la norma jurídica debe reconocer siempre la manifestación de la voluntad

²ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Introducción, Personas y Familia*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 115.

que efectúe la administración pública, so pena de que el acto administrativo no pueda producir sus efectos.

Por último, debe destacarse de la definición propuesta, que la finalidad de todo acto administrativo es lograr la satisfacción del interés general, pues tal como lo sostiene el mismo autor Serra Rojas, el bien común es “el que inspira y determina la marcha del gobierno,”³ por ende, estos actos no deben “ser aplazados o dilatados a pretexto de injerencias judiciales, sino mediante actos del poder público regulados por el bien común.”⁴ Son actos del poder público regulados porque el principio de legalidad debe estar presente en la emisión de cada acto administrativo, ya que, es precisamente este principio el que otorga un poder limitado a la Administración Pública para realizar dichos actos, justificando su ejercicio y satisfaciendo los fines del Estado, pues “la sumisión del Ejecutivo a la ley no se realizó sino con el advenimiento del Estado de Derecho”.⁵

Por su parte, el autor Jorge Olivera Toro señala que el acto administrativo “es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa siendo dicha función producto de la actividad del Estado”.⁶

En esta definición se encuentra el siguiente elemento, que resulta ser la base fundamental del derecho administrativo: la función administrativa.

Sostiene Olivera Toro que el acto administrativo se hace caracterizar por la exteriorización de la función administrativa. La función administrativa según Gabino Fraga es “la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situación jurídicas para casos individuales”.⁷

Luego, que la exteriorización de la función administrativa se refiera a la serie de actos materiales que emite la Administración Pública, que generalmente se consideran

³ SERRA ROJAS, *op. cit.* p. 243.

⁴ *Idem.*

⁵ STASSIONOPOULOS, p.17. *Apud, Idem.* p. 243.

⁶ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1997, p.141.

⁷ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 63.

como actos administrativos, bajo un orden jurídico. Es decir, la función administrativa se hace caracterizar por la emisión de actos administrativos que producen efectos jurídicos siempre bajo una norma de derecho.

Asimismo, Jorge Olivera Toro cita en su obra “Manual de Derecho Administrativo” al tratadista Fernández de Velasco, quien define al acto administrativo como “toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.⁸

Es importante poner atención en que una vez más el acto administrativo es concebido como una ‘declaración’; jurídica porque produce efectos de derecho, unilateral porque no necesita de la aceptación del gobernado para efectuarse, y ejecutiva porque puede exigirse su cumplimiento de manera coactiva. Sin embargo, debe destacarse que existen actos administrativos meramente declarativos como la expedición de una constancia o un acto registral, que no necesitan hacerse cumplir de manera coactiva.

Otra definición a precisar, es la de Enrique Sayagués Lasso, quien sostiene que el acto administrativo “es toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos”.⁹

Esta definición resulta muy sencilla e indica lo que los demás autores ya mencionados nos han venido señalando, el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, agregando que trae consigo consecuencias jurídicas subjetivas. Refiere que son subjetivas porque atañen al sujeto, los efectos se reflejan en la esfera jurídica del gobernado.

Por su parte, el Doctor Gabino Fraga prefiere explicar el acto administrativo mediante una clasificación que atiende a ciertos criterios, a saber: (i) desde su naturaleza, (ii) desde las voluntades que intervienen en su formación, (iii) desde la

⁸ FERNANDES DE VELASCO, *El acto administrativo*, p.15, *Apud, Ibidem* p.142.

⁹ SAYAGUÉS LASSO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 388, *Apud, Ibidem*, p.142.

relación que guarda la voluntad creadora con la ley, (iv) desde el radio de aplicación de los actos administrativos, (v) desde su finalidad y (vi) de acuerdo con el contenido del acto administrativo.

Para efectos de este trabajo conviene centrar nuestra atención en la clasificación relativa a los actos administrativos de acuerdo con su contenido, dado que lo que se pretende demostrar, se adelanta, es que existen actos administrativos que pueden llegar a limitar la esfera jurídica de los administrados y, dada su especial naturaleza, es importante que su emisión no sea aplazada o dilatada injustificadamente, en aras de proteger en todo momento el derecho humano del particular de la seguridad jurídica.

Dicho lo anterior, la clasificación es la siguiente:

- Actos que amplían la esfera jurídica de los administrados. Como lo son los actos de admisión, de aprobación, de condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patentes.
- Actos que limitan la esfera jurídica de los administrados. Como lo son los actos de expropiación, sanciones y actos de ejecución.
- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho. Como lo son los actos de certificación, autenticación, notificación y publicación.¹⁰

Dentro de la primera categoría, en tratándose de actos que amplían la esfera jurídica de los administrados, se mencionaron los actos de admisión, actos de aprobación, de dispensa o condonación y la autorización, licencia o permiso, los cuales, en esencia, condicionan al particular para el ejercicio de algunos de sus derechos, y si éste cumple con lo requisitado tiene acceso a lograr un beneficio o a ejercer una prerrogativa.

En cuanto a los actos que son destinados directamente a restringir la esfera jurídica de los administrados, tenemos (i) las órdenes administrativas, las cuales

¹⁰ GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1995, p.234.

imponen a los particulares una obligación de dar, hacer o de no hacer; (ii) la expropiación, acto mediante el cual el Estado impone al particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública mediante el cumplimiento de ciertos requisitos, como lo es la compensación por la privación de la propiedad; y (iii) las sanciones y la ejecución forzada, actos a través de los que la autoridad ejercita coacción cuando los particulares se niegan a cumplir con las órdenes administrativas o a obedecer los mandatos legales.

Adviértase que los actos de sanción que ejecuta la autoridad administrativa, son instrumentos que pueden llegar a afectar seriamente la libertad de los particulares y sus esferas jurídicas, pues estos actos son una manifestación de las facultades punitivas del Estado cuando a su juicio se ha infringido el ordenamiento jurídico; o para llevar a cabo actos de ejecución que tienden a hacer cumplir de manera forzosa las resoluciones y decisiones administrativas cuando el administrado no las cumple voluntariamente.

Finalmente, para concluir con la clasificación de los actos en virtud de su contenido, están los actos que hacen constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos legales, a saber: están los actos que dan validez, autenticidad, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones de los particulares, como lo son recepción de declaraciones de los particulares o los de inscripción de personas o bienes, como lo es catastro, padrones, actos de registro civil, registro de comercio, entre otros; los actos por virtud de los cuales se expiden constancias, por ejemplo, en materia de sanidad, de pesca, entre otros; y los actos de certificación, como lo pudieran ser aquellos que se emiten para constituir una prueba o, que sirven como base a otro acto administrativo.

De lo antes mencionado, se confirma que el Doctor Gabino Fraga no define al acto administrativo, sino que lo explica a partir de diversas clasificaciones en auxilio de distintos criterios que utiliza, ello porque el acto administrativo resulta ser cambiante o dinámico, influyendo para su valoración qué órgano o servidor público lo emite, o simplemente se atiende a la situación normativa; por lo que, la anterior clasificación

debe verse como una de las múltiples perspectivas en las que puede apreciarse al acto administrativo.

En suma, en mi concepto, puede definirse al acto administrativo como aquella declaración de voluntad, unilateral e imperativa, realizada por los órganos de la administración pública, que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas del administrado, en ejercicio de las facultades que le otorga una norma general, en satisfacción al interés público.

2. Requisitos del acto administrativo. Enfoque doctrinal y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Por imperativo de los artículos 14 y 16 constitucionales, las autoridades tienen el deber de cumplir con las formalidades específicas para cada acto que realicen en atención a su naturaleza, en aras de salvaguardar los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Las formalidades se traducen en requisitos que debe contener el acto administrativo, cuyo cumplimiento constituirá su validez, y ante la ausencia de esos elementos reguladores se estarán frente a actos nulos o, en su caso, anulables.

Como se advierte entonces, esos requisitos o elementos que debe contener el acto administrativo son de gran importancia para la emisión de tal determinación de autoridad, pues de ellos depende su validez, y es que toda acción de la Administración Pública está limitada por normas generales, cuyo cumplimiento es necesario para que los efectos de los actos administrativos puedan materializarse.

Doctrinalmente, hay diversificación en cuanto a cuáles son los elementos que debe contener el acto administrativo; me sujetaré a los enunciados por el pionero del derecho administrativo, el Maestro Gabino Fraga,¹¹ los cuales son: a) sujeto, b) voluntad, c) objeto, d) motivo, e) finalidad, f) forma, y hace referencia a un último

¹¹ FRAGA, *op. cit.* p. 267.

elemento, g) oportunidad o mérito. Dichos requisitos se dividen en: de forma y de fondo. En los primeros se incluye a) sujeto y f) forma; y en los segundos se incluyen b) voluntad, c) objeto, d) motivo, e) fin o finalidades y g) oportunidad o mérito.

El sujeto del acto administrativo es definido por Gabino Fraga como “el órgano de la Administración que lo realiza”.¹² Para Olivera Toro es “el órgano que, en representación del Estado, formula la declaración de la voluntad”.¹³ El Estado le confiere a la autoridad administrativa la facultad de actuar frente al administrado, lo que implica que esta potestad pública sea su competencia, sin ésta el órgano es incompetente. Haciéndose notar que en la emisión de los actos administrativos se exige la cita del dispositivo, acuerdo o decreto que contenga el fundamento que otorgue la competencia a la autoridad emisora.

La voluntad es el “efecto jurídico deseado por el sujeto administrativo”,¹⁴ esto implica que, la causa del acto se forma por la conducta querida y realizada por el titular investido de las funciones del órgano, dentro del marco legal, teniendo tres fases: determinación, declaración y ejecución.

El objeto es en lo que consiste la declaración administrativa, que permite identificar el contenido del acto, “indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro: multa, concesión, requisa, etc.”.¹⁵

El motivo del acto administrativo implica una relación de causalidad lógica entre la emisión del acto administrativo y las razones que determinaron su realización. Se constituye por “las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto”.¹⁶

¹² *Idem.*

¹³ OLIVERA TORO, *op. cit.* p.151.

¹⁴ *Ibidem*, p. 152.

¹⁵ *Ibidem*, p. 153.

¹⁶ *Ibidem*, p. 154.

Como ya se mencionó al inicio de éste capítulo, 'el motivo' encuentra su sustento en el artículo 16 Constitucional que establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"; siendo el motivo el elemento que opera como garantía de la seguridad jurídica, cuando el acto agravia a particulares.

Tan relevante es el motivo que la Suprema Corte ha declarado que no basta que las determinaciones administrativas contengan los preceptos legales en que se sustenten, sino que para cumplir con las garantías de fundamentación y motivación es necesario que exista el motivo real para dictarlos y el precepto de ley que los funde.

Se corrobora lo anterior de la transcripción de la siguiente jurisprudencia por las razones que la informan:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.¹⁷

La finalidad del acto administrativo consiste en la función propia de la Administración Pública: proteger el interés público y social. El autor Gabino Fraga hace

¹⁷ Vid, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro: 175082, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Tomo XXIII, Mayo de 2006, Tesis I.4o.A. J/43, Página 1531.

referencia a diversas reglas enunciadas por Jéze, cuya aplicación es necesaria para cumplir con este requisito, las cuales a continuación se enuncian:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.”¹⁸

Como pudo advertirse, el requisito de finalidad, además de perseguir el interés general, engloba otros requisitos como: que la autoridad sea competente y sea cumplido el principio de legalidad.

En forma que no deja lugar a duda que el propósito de interés común en la emisión de un acto administrativo se satisface al ser la determinación emitida por autoridad competente en cumplimiento de lo establecido en la normatividad aplicable, precisamente porque es la sociedad quien está interesada en que cualquier acto de autoridad sea emitido en cumplimiento a los parámetros legales y por quien está facultado para ello, pues en caso de no ser así, se estaría sometiendo a la sociedad, en general, a un riesgo inminente de realizar actos administrativos totalmente arbitrarios.

En este sentido, la finalidad del acto de autoridad es de gran relevancia, pues en virtud de ésta los actos administrativos deben emitirse en aras de mantener el orden y seguridad de los gobernados.

En cuanto a la forma del acto administrativo, se define como el “modo de expresión de la declaración ya formada”.¹⁹ Es de importancia mencionar que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, “la forma en el derecho

¹⁸ JÉZE, Tomo III, p. 226, *Apud, Ibidem*, FRAGA, p.270.

¹⁹ OLIVERA TORO, *op. cit.* p. 156.

administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa”.²⁰

Como consecuencia de lo que se ha indicado, la exteriorización por escrito del acto administrativo resulta imprescindible, ya que por un lado sirve al administrado de prueba para acreditar, en su caso, que un acto de autoridad resulta nulo, y por el otro, su configuración por escrito presupone un resguardo de que el acto fue emitido de conformidad a los requisitos establecidos en los dispositivos legales para tal efecto.

A pesar de tratarse de un requisito de forma, que puede llegar a desestimarse o dejarse de lado por sólo implicar ‘forma’ y no fondo, lo cierto es que, en la actualidad, puede declararse la nulidad de aquellos actos administrativos que adolecen de esa solemnidad, por ejemplo, una orden de inspección que carezca del objeto, y de los demás requisitos establecidos en las normas generales para su emisión, como son las facultades y competencia de los funcionarios que lo generan; la circunstanciación de actas de visita, entre otros más, cuya falta genera su nulidad.

Este requisito y su correspondiente consecuencia por deficiencia en su cumplimiento, responde a la constante emisión de actos arbitrarios y desprovistos de toda causa legal, adoptando así el Estado medidas más estrictas al momento de juzgar sobre dichos actos.

Por otro lado, se hace referencia al elemento de la oportunidad o mérito del acto administrativo, definido como “la conveniencia y oportunidad del mismo; es decir, su adaptación a la obtención del fin específico que con la emanación del acto se pretende obtener”.²¹

²⁰ FRAGA, *op. cit.* p. 271.

²¹ OLIVERA TORO, *op. cit.* p. 157.

El autor Gabino Fraga denomina a este elemento como oportunidad, expresando que “debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la administración deben guardar una doble correspondencia: con la ley que rige dichos actos, y con el interés público que con ellos va a satisfacer. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad”.²²

Debe hacerse notar que este elemento será observado con mayor claridad en la emisión de actos administrativos de forma discrecional, aunque este requisito no sea exclusivo de ellos, la autoridad deberá señalar qué debe hacerse, dónde, cómo y cuándo, lo que se traduce en un mayor cuidado en la circunstanciación de modo, tiempo y lugar.

Pues bien, de lo expuesto se tiene que los requisitos del acto administrativo, doctrinalmente, resultan ser limitantes o reguladores de la actuación de las autoridades encargadas de su emisión, no permitiendo margen a la arbitrariedad, pues claramente dichos elementos son impuestos para el legal funcionamiento de la Administración Pública.

Habiendo estudiado los elementos reguladores del acto administrativo desde un enfoque doctrinal, es oportuno dedicarnos a estos ahora desde un enfoque legal.

El artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece los elementos y requisitos de los actos administrativos que la misma regula, resaltando que ni la ley ni la doctrina hacen distingo entre elementos y requisitos, sino que los menciona indistintamente, elementos y requisitos que se transcriben a continuación:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

²² FRAGA, *op. cit.* p. 267.

- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Respecto a la fracción I antes enunciada, se trata del elemento del sujeto del acto administrativo, exigiendo que el acto sea realizado por quien tiene aptitud legal para ello, pues precisamente una forma de evitar la arbitrariedad es la exigencia de una ley que autorice la actuación del Poder Público.

Respecto a la fracción II, se trata del elemento del objeto del acto administrativo, que implica que debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud implica no sólo que no esté prohibido por la norma general, sino que además esté expresamente autorizado por ella.

Respecto a la fracción III, se trata de la finalidad del acto administrativo y, la ley establece que no puede perseguirse ningún otro fin que no sea el de interés público, es decir, el derecho de índole particular no puede estar por encima del interés público.

Respecto a las fracciones IV, VII, X, XIII, XIV, XV, y XVI, se tratan de la forma del acto administrativo. Señalan cómo debe de expresarse externamente el acto, exigiéndose que: (i) la actuación conste por escrito, (ii) cuente con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, (iii) se mencione el órgano que lo emita, (iv) sea expedido señalándose el lugar y fecha de emisión, (v) se haga mención de la oficina donde se encuentra y puede ser consultado el expediente administrativo, (vi) se indiquen los recursos que procedan para, en su caso, impugnar el acto expedido, (vii) se decida sobre todos los puntos propuestos por las partes o establecidos en ley y, además, (viii) se cumplan todos los requisitos relativos al procedimiento administrativo.

Sin que la exigencia en el inciso (v) anterior deba pasar desapercibida, ya que es precisamente el expediente administrativo, como forma escrita y documentada, el que “recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el procedimiento administrativo, materializando el procedimiento administrativo”,²³ lo que no es cosa menor, pues el expediente reúne todas las actuaciones, pruebas y documentos que sirven de fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Respecto a la fracción V, se trata del motivo del acto administrativo. Este requisito se cumple citando las normas aplicables al acto en concreto, y explicando con detenimiento y exhaustividad todas las razones que la llevaron a considerar que dichas normas aplican al caso concreto, debiendo también existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas invocadas.

²³ SERRA ROJAS, *op. cit.* p. 276.

Lo anterior encuentra su sustento en la siguiente jurisprudencia que a continuación se transcribe:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.²⁴

Respecto a las fracciones VIII, IX y XII, se trata de la voluntad del acto administrativo, ya que, se tiene el deseo de producir consecuencias de derecho y, para que ello se materialice, la actuación administrativa debe estar exenta de error, dolo o violencia. “El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia en la coacción física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales”.²⁵

La autoridad administrativa federal no puede entonces expedir un acto administrativo sin el cumplimiento de los requisitos y elementos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en las demás disposiciones especiales que para tal efecto se establezcan, ello en aras de contribuir a una debida actividad potestativa y sujeta a reglas y principios constitucionales y legales.

3. Nulidad o anulabilidad del acto administrativo

De gran importancia es la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos, pues según el principio general de derecho administrativo ‘los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados’. De esta manera, los actos administrativos sólo pueden perder su eficacia por una declaración de nulidad de la propia administración pública o, por declaración jurisdiccional. En consecuencia, en tanto los actos administrativos no hayan sido declarados nulos, estos no perderán

²⁴ *Vid*, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Registro: 820034, Instancia Segunda Sala, Jurisprudencia, Apéndice de 1988, Página: 1481.

²⁵ OLIVERA TORO, *op. cit.* p. 153.

su fuerza ejecutoria, a menos que se hubiera concedido la suspensión contra su ejecución.

Entonces, la nulidad es la noción contraria a la de validez, pudiera sonar ello muy lógico, sin embargo sobre ambos conceptos ha de cimentarse gran parte de las actuaciones administrativas.

Así, cuando los actos de autoridad no se ajustan al supuesto normativo previsto para su emisión sufren una irregularidad, que en la mayoría de los casos desemboca en una producción anormal de sus efectos, o inclusive, en la ausencia total de dichos efectos, y entonces se habla de actos afectados de nulidad.

Cuando los actos están afectados de nulidad se habla entonces de actos incompletos, inacabados, inútiles, estériles, nulos y, naturalmente, inexistentes.²⁶

La inexistencia implica que el acto administrativo desaparece de la vida jurídica y pierde su obligatoriedad, su fuerza ejecutoria, debido a “haberse quebrantado una norma superior de derecho, por abuso, exceso, o desviación de poder, por expedición irregular, quebrantamiento o desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, o por falta de motivación”.²⁷

En ese tenor, conviene ilustrar sobre la naturaleza jurídica de la nulidad, y es que la mayoría de la doctrina consultada para la elaboración del presente trabajo, es concurrente en sostener que ésta es una especie de sanción.

Salvat sostiene que la nulidad es “La sanción legal que priva de efectos a un acto jurídico”.²⁸

Rojina Villegas sostiene que la nulidad no es sólo una sanción y que, fundamentalmente debe considerársele como una “medida jurídica protectora”.²⁹

²⁶ MÁRQUÉZ GONZÁLEZ, José Antonio, *Teoría General de las Nulidades*, Editorial Porrúa, México, 1996, p.3.

²⁷ GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Grupo Ibáñez, Décima Segunda Edición, Bogotá, 2002, p. 198.

²⁸ SALVAT, p.1071, *Apud*, MÁRQUÉZ GONZÁLEZ, *Op. Cit.*, p. 8.

²⁹ ROJINA VILLEGAS, Rafael, *op. cit.* pp.402-405.

De esta manera podríamos complementar lo que dicen los dos autores antes mencionados, concibiendo la nulidad del acto administrativo como una sanción para la autoridad administrativa y, una medida protectora para el administrado.

Aclarado lo anterior, debe señalarse que existen diferentes grados y distinciones en el esquema de nulidad, aunque algunos autores dicen que ello no debiera ser así, como lo sostiene Japiot: “no hay nulidades, sino actos nulos”.³⁰ Sin embargo, lo anterior es soslayado por la legislación mexicana, al realizar la distinción entre nulidad y anulabilidad.

En los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se regula la nulidad y la anulabilidad de los actos administrativos, estableciendo que el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo (no anulable) será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, y los particulares no tendrán obligación de cumplirlo.

La aludida Ley más que definir qué se entiende por nulidad o anulabilidad, las caracteriza, en el sentido de que enumera una serie de requisitos y condiciones que deben cumplimentarse para decidir si nos encontramos frente a una nulidad o anulabilidad y, una vez determinado ello, es posible identificar las consecuencias que cada uno produce.

Doctrinalmente, la nulidad puede ser absoluta o relativa. “Es absoluta cuando el acto jurídico carece de los requisitos de existencia; en este caso se afirma que el acto no es convalidable. La nulidad es relativa cuando el acto jurídico se encuentra viciado en sus requisitos de validez; en este supuesto el acto puede ser convalidado llenando los requisitos exigidos por ley”.³¹

El artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que: “La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto

³⁰ MÁRQUEZ GONZÁLEZ, *op. cit.* p.13.

³¹ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 61.

administrativo”. Estos elementos o requisitos son: (i) ser expedido por órgano competente con las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; (ii) tener objeto determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto en ley; (iii) cumplir con la finalidad de interés público; (iv) constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida; (v) estar fundado y motivado; (vi) sujetarse al procedimiento administrativo; (vii) que se expida sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; (viii) expedirse sin que medie dolo o violencia en su emisión, y (ix) mencionar el órgano del cual emana. Además se establece que el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será invalidado, no se considerará legítimo ni ejecutable y, será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto.

Establezcamos pues, una primera conclusión: la validez del acto administrativo subsiste hasta en tanto no sea declarado lo contrario, y de ser declarado lo contrario, se podría estar en presencia de nulidad o anulabilidad; el primer término procede cuando no se cumplen requisitos de existencia del acto.

Ahora se abundará en el concepto de anulabilidad, el cual nació para disminuir el excesivo rigorismo que existe en el derecho procesal, recuperando la equidad entre las partes.

Además, la anulabilidad tiene su sustento en el principio de derecho que autoriza la vigencia de los actos porque ellos se verifican con la intención de cumplirse y no de abandonarse. Luego, que el orden normativo tenga la intención de que el acto llevado a cabo no desemboque en una gestión inútil, sino que surta ciertos efectos, o que al cabo de ciertas modificaciones, el acto pueda ser subsanado.³²

Así pues, la anulabilidad surge del reconocimiento de efectos al acto realizado, efectos que si bien son precarios en comparación con la eficacia de un acto perfecto, constituyen la incorporación de un hecho llevado a cabo al plano jurídico, decidiendo qué efectos pueden aún otorgarse.

³²*Ibidem*, p. 278.

Señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que “la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo”, esas fracciones a las que se alude se refieren a requisitos mínimos, no esenciales, a saber: (i) ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; (ii) ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; (iii) tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; (iv) tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y (v) ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Continúa señalando el legislador que “el acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo”.³³

En consecuencia, podremos arribar a una segunda conclusión: que en tratándose de actos anulables los requisitos omitidos pueden subsanarse, sin que dicha irregularidad haga que el acto administrativo deje de gozar de validez, legitimidad y ejecutividad.

A este respecto, debe ponerse énfasis, en que la eficacia del acto administrativo descansa en la presunción *iuris tantum* de su legalidad, lo que significa que el acto administrativo será eficaz mientras no se destruya su validez, amén, de que hace posible que los titulares de derechos lesionados puedan probar dicha ineficacia a través de la interposición del medio de defensa legal que en cada caso corresponda.

³³ Artículo 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A ese tenor, debe criticarse la eficiencia de la diferenciación entre el acto administrativo nulo y el anulable, ya que los dos son subsanables, y si además le sumamos que siempre es posible que la autoridad emita un nuevo acto, es entonces que esta “herramienta jurídica sea un imperfecto medio de control, puesto que permite la emisión de actos administrativos en los que se omitan requisitos esenciales y sanciona levemente dicha situación”;³⁴ colocando al particular en un estado de dependencia de la buena fe administrativa, ya que en el supuesto de que obtenga la nulidad del acto administrativo irregular, en muchos casos, no existirá impedimento legal para que la autoridad vuelva a emitir un nuevo acto en idéntico sentido de afectación.

4. El procedimiento administrativo

El Estado para el ejercicio de sus funciones requiere cubrir determinadas formalidades establecidas en las normas generales, a efecto de que su actuación resulte ajustada a derecho y se respeten los derechos del administrado. Así, los actos administrativos que efectúa el Estado están sujetos a las disposiciones que regulan su realización, asegurando su debida emisión a partir de la sujeción del ente público a un conjunto de formalidades que regulan su actuación. Este conjunto de actos, en particular, se denomina procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo ha dado lugar a una serie de conceptos, aunque previo al estudio de ellos, es conveniente señalar la distinción entre proceso y procedimiento administrativo, ello en virtud de que debemos reflexionar si el acto administrativo debe realizarse conforme a un proceso o, a un procedimiento.

Destacándose que esta terminología procede de la teoría procesal y se extiende al campo del derecho administrativo, por lo que debe señalarse la existencia de proceso administrativo y procedimiento administrativo.

Cabe apuntar, que con frecuencia se emplean estos términos proceso y procedimiento como sinónimos, ya que ambos conceptos coinciden en su carácter

³⁴ MÁRQUEZ GÓMEZ, *op. cit.* p. 63.

dinámico, el cual se ve reflejado en su común etimología de *procedere*, que significa avanzar.

Se llama proceso a “toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada”.³⁵

Por el contrario, se llama procedimiento a “las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o la solución de un proceso”.³⁶

Alcalá Zamora y Castillo nos dice que proceso y procedimiento no son sinónimos, “el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en materia, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo”.³⁷

Carnelutti indica que “proceso es, judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos”.³⁸

Para Calamandrei el proceso es “una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción”.³⁹

En cambio, procedimiento es para Nava Negrete: “rito, cauce, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no”.⁴⁰

³⁵ GUASP, Jaime, *Derecho procesal civil*, Segunda Edición, IEP, Madrid, 1962, pág. II. T.I, *Apud*, SERRA ROJAS, *op. cit.* p. 285.

³⁶ *Idem*.

³⁷ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, Imp. Universitaria, México, pág.110, nota 168, *Apud, Ibídem*, p. 286.

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Editorial Porrúa, Tomo II, México, 1999, p. 603.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ NAVA NEGRETE, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959, pp.73 y 76, *Apud*, DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Limusa, México, 2001, p. 160.

De este modo, la diferencia entre uno y otro radica en que, en el proceso se busca la solución de un conflicto habiendo contraposición de intereses que termina en una sentencia, mientras que en el procedimiento se busca la realización de un acto sin existir una pugna de intereses.

Así pues, el procedimiento al buscar la realización de un acto determinado es la forma en que se va desarrollando un proceso, es decir, son los trámites a que está sujeto un proceso, de manera que éste es un conjunto de procedimientos, aunque no todo procedimiento es un proceso; el procedimiento es el género y el proceso es la especie.

En efecto, en mi opinión, el acto administrativo se realiza conforme a un procedimiento administrativo, en virtud de que no se trata de actos jurisdiccionales, sino de actos coordinados para la realización del acto administrativo, suponiendo una relación entre el ente público y el administrado.

El profesor español José María Villar y Romero dice que “en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Administración y el interesado.”⁴¹

Ubicados en la delimitación de nuestra materia de estudio, podremos intentar definir al procedimiento administrativo.

Algunos tratadistas han intentado explicar su naturaleza con base a su finalidad. Algunos autores como Miguel Acosta Romero, José Luis Vázquez Alfaro y José Roberto Dromí, parten del objeto del procedimiento administrativo: la realización del acto administrativo, pretendiendo enfocarlo como un procedimiento cuya única utilidad es la emisión del acto de autoridad. Otros autores como Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Gustavo Amezcua Gutiérrez, por su parte, pretenden enfocarlo dando mayor importancia a la protección que se le brinda al gobernado, aseverando que es un medio

⁴¹ ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 603.

que asegura el respeto a los derechos de los particulares, por lo que identifican al procedimiento administrativo como una herramienta preponderantemente protectora.

La realidad es que los diversos autores que señalaremos, como otros no mencionados, concuerdan en diversos aspectos que debemos considerar, pero, sobre todo debemos tener presente que el procedimiento administrativo es un instrumento de finalidad dual, por un lado, regula la debida realización de un acto administrativo, y por el otro, salvaguarda los derechos del gobernado tutelados por nuestra Constitución Federal.

Por ello, en un primer acercamiento, nos enfocaremos a lo que la doctrina sostiene respecto al objetivo esencial del procedimiento administrativo, para seguir con su concepto.

Para Vázquez Alfaro la finalidad del procedimiento administrativo es la de “fijar un camino a la elaboración de los actos administrativos, ya sea para el ejercicio de la competencia reglada o bien para el ejercicio de facultades discrecionales”.⁴²

El Maestro Gabino Fraga sostiene que “ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo”,⁴³ agregando que “el acto administrativo deriva de una serie de formalidades y de otros actos intermedios que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales”.⁴⁴

Para Andrés Serra Rojas el procedimiento administrativo es “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”,⁴⁵ agregando que “mediante esta producción de la voluntad administrativa se

⁴² VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 27.

⁴³ FRAGA, *op. cit.* p. 255.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ SERRA ROJAS, *op. cit.* p. 274.

busca conseguir dos finalidades la eficacia máxima de la actividad administrativa; y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados”.⁴⁶

Para José Luis Vázquez Alfaro el procedimiento administrativo es el “conjunto de reglas que gobiernan la edición de los actos administrativos”, y una definición más completa, que recoge el mismo autor en su obra, es la dicha por André de Laubadère, quien define al procedimiento administrativo como “el conjunto de reglas de forma y de procedimiento que regulan la elaboración de los actos administrativos y cuya observancia condiciona su validez”.⁴⁷

Para José Roberto Dromi, el procedimiento administrativo es el “conjunto de reglas para la preparación, formación, control e impugnación de la voluntad administrativa”.⁴⁸

Para García Oviedo, el procedimiento administrativo “lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen”.⁴⁹

Para Miguel Acosta Romero, procedimiento administrativo “es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas”.⁵⁰

Una de las definiciones del procedimiento administrativo que llamó mi atención fue la del autor Gustavo Amezcua Gutiérrez, quien lo define como “una de las garantías que nuestro ordenamiento jurídico establece, para preservar la esfera de derechos de los administrados frente a la actividad que desarrollan los órganos que integran la Administración Pública”.⁵¹

Considero que es muy certera la definición que antecede, porque más allá de definir al procedimiento administrativo como un conjunto o una serie de actos o reglas

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Ibidem*, p.28.

⁴⁸ DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo*, Tomo 2, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992, *Apud, Ibidem*, p. 32.

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 604.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ AMEZCUA GUTIÉRREZ, Gustavo, *Estudio de Derecho Fiscal*, 3° Edición, Editorial Amezcua Álvarez S.C., México, 2010, p. 31.

para la realización de un fin –que lo es-, lo conceptualiza como una ‘garantía’ necesaria para proteger la esfera de derechos de los particulares frente a los actos de autoridad, lo cual no es cosa menor, pues sin dicha ‘garantía’ se abriría el margen a la emisión de actos arbitrarios y qué decir abusivos, que más que buscar el interés general, buscan el beneficio de la propia administración, y de quienes la representan. Por ello, al conceptualizar al procedimiento administrativo como una garantía necesaria para la emisión de un acto administrativo, se extiende su concepción a más allá de un conjunto de reglas, pues además, es un mecanismo de protección al gobernado.

Por último, la exposición de motivos de la Ley de Procedimientos Administrativos Española, de 17 de julio de 1958, define al procedimiento administrativo como “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”.⁵²

Como ya se explicó, las diversas concepciones de procedimientos administrativos coinciden en que todo acto de autoridad es precedido a un procedimiento administrativo, el cual se concreta a un conjunto de formalidades que deben de seguir las autoridades administrativas para evitar una afectación injustificada en la esfera jurídica de los gobernados, pues es precisamente el procedimiento administrativo una garantía que protege a los administrados contra actuaciones arbitrarias del ente público.

De acuerdo con los conceptos expuestos, concluimos que los actos administrativos no pueden ser dictados sin seguir las formalidades que requiere la consecución del procedimiento, ya que al tener un carácter imperativo pudieran afectar las situaciones jurídicas de los particulares, y tal como se ha venido sosteniendo, es precisamente el procedimiento el que protege las garantías de las que goza el administrado al fijar las reglas para que la autoridad emita un acto apegado a derecho y, por ende, que sea válido.

⁵² ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 604.

Planteado así lo anterior, el procedimiento administrativo se distingue del de cualquier otra materia, por establecer una relación entre la administración pública y el administrado, obedeciendo a los objetivos de la actividad administrativa, que son, por un lado, regular la actuación de los particulares en beneficio al interés general, y por el otro, hacer cumplir las obligaciones que imponen las normas generales en beneficio de la sociedad.

Así, por ejemplo, los procedimientos administrativos distan de ser procedimientos judiciales, pues si bien, en ocasiones, comparten las mismas formalidades, también es cierto que en los primeros no hay un conflicto de derechos sino hasta que se dicta resolución, y en el judicial, el procedimiento inicia porque previamente existe una controversia entre las partes.

Asimismo, no debemos confundir el procedimiento administrativo con el procedimiento legislativo, ya que éste último “responde a la Técnica Legislativa que alude a la aplicación de las Ciencias y Artes, al proceso o sistematización legislativa, encaminada a la elaboración de la ley y a fijar la esencia de la misma”,⁵³ no exigiendo la intervención de los particulares, aunque claro está, que éstos pueden emitir su opinión sobre algunas leyes.

Por lo tanto, para dejar expuesto un concepto claro del procedimiento administrativo, diremos junto con Andrés Serra Rojas que “es un elemento formal del acto administrativo que domina casi la totalidad de la acción administrativa”. Es entonces “la forma actuante de la Administración pública”.⁵⁴ O en palabras de José Roberto Dromi:

“La tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado (prerrogativas) y de los administrados (garantías), se arbitra formalmente a través de técnicas procesales administrativas y judiciales. En nuestro caso, el procedimiento administrativo, como instrumento jurídico regulador de la relación jurídico-administrativa, en el ámbito procesal o formal, articula la relación “poder-derecho”, “prerrogativas-garantías” haciendo viable su ejercicio y recíproco respeto, para que los derechos se ejerzan y los deberes se cumplan.”⁵⁵

⁵³SERRA ROJAS, *op. cit.* p. 274.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 276.

⁵⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, *op. cit.* p. 159.

Luego, en mi concepción, el procedimiento administrativo es aquel que culmina necesariamente en un acto administrativo, el cual es llevado a cabo por un órgano administrativo, en ejercicio de las facultades que la norma general le confiere, y mediante el cumplimiento a determinadas formalidades esenciales que las disposiciones normativas le exigen.

5. Clases de procedimiento administrativo

Para entrar al estudio de las clases de procedimiento administrativo, debe hacerse notar que existe una gran variedad de procedimientos administrativos debido a que la materia administrativa abarca muchas ramas del Derecho, por mencionar algunos procedimientos, tenemos el procedimiento fiscal, el procedimiento para determinar una sanción económica, el procedimiento de formulación de estadística, el procedimiento en materia de migración, el procedimiento en materia aduanera, el procedimiento en materia de vida silvestre, el procedimiento en materia de aguas, el procedimiento en materia forestal, el procedimiento de gestión de los bienes del Estado, el procedimiento en materia de Derechos de Autor, entre muchos más.

En efecto, existen muchos procedimientos que si bien todos pueden considerarse administrativos, tienen peculiaridades distintas, por lo que es posible hablar de distintas clases de procedimientos administrativos.

La doctrina distingue, además del procedimiento espontáneo de la Administración y el iniciado a instancia del gobernado, el procedimiento interno y procedimiento externo, procedimiento previo y procedimiento de ejecución.

Siguiendo al autor Miguel Acosta Romero,⁵⁶ quien nos explica dichos procedimientos, a continuación se comentarán en forma breve.

El procedimiento interno es el que realiza la administración pública en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, por lo que no interfiere en la

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 604.

esfera jurídica de los administrados, y el procedimiento externo es aquél que sí afecta la esfera de los particulares.

El procedimiento previo es aquél que necesita ser preparado con estudios o análisis que sugieren la viabilidad de la emisión del acto administrativo, por ejemplo, en tratándose de una expropiación, se necesita que se hagan estudios urbanísticos, entre otros más; y el procedimiento de ejecución, que es aquél que tiene por objeto dar cumplimiento a un acto administrativo, por ejemplo, el contrato de obra pública.

Por su parte, Serra Rojas sostiene que:

El procedimiento administrativo, en sus tres fases más particulares: la preparación, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, reviste las siguientes formas:

1. El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa.
2. El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior.
3. El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.
4. El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales; y
5. El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante recursos administrativos.
6. Procedimientos administrativos especiales como el que alude la ley de invenciones y marcas, o procedimientos para la condonación de multas.⁵⁷

Así, que la gestión administrativa pueda ser espontánea, para comprobar o verificar el cumplimiento de normas generales administrativas, o pueda iniciar a instancia de parte, siendo fin común a todos los procedimientos administrativos: el preparar al acto administrativo.

En el texto legal se distinguen dos tipos de procedimientos administrativos: a instancia de parte y el iniciado por la administración de oficio.

De lo antes expuesto, vemos que existen distintas clases de procedimientos administrativos, tanto en el ámbito legal como en el doctrinal, sin embargo, para

⁵⁷ SERRA ROJAS, *op. cit.* p. 278.

efectos de este trabajo me enfocaré a las clases de procedimiento que la ley federal nos establece.

A) Procedimiento administrativo a instancia del gobernado

El procedimiento a instancia de parte, o también llamado a petición de parte es “aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto”.⁵⁸

Para el autor Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento a petición de parte “sólo puede iniciarse por la instancia que presenta el particular, como puede ser la solicitud de una licencia o permiso, o la interposición de un recurso”.⁵⁹

De esta manera, que los particulares que requieran una concesión o la expedición de un acto administrativo, verbigracia, una Licencia de Edificación, una concesión para la utilización de aguas, puedan acudir ante el órgano administrativo a iniciar un procedimiento, cumpliendo con los requisitos que para tal efecto establece la ley, ya que es, precisamente, la norma general la que determina y regula los requisitos que ha de llenar la instancia inicial.

B) Procedimiento iniciado oficiosamente

El procedimiento iniciado de oficio, o también llamado vinculado, es “aquel que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones”.⁶⁰

Se trata de “una actuación espontánea de la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y a asegurar el interés general”.⁶¹

De esta manera, que el procedimiento se inicie cuando la propia administración es la que realiza los trámites que lo impulsan, o porque otro órgano de la propia administración lo solicita. Generalmente esto sucede en la funciones administrativas

⁵⁸ ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 605.

⁵⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, *op. cit.* p. 163.

⁶⁰ ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 605.

⁶¹ SERRA ROJAS, *op. cit.* p. 277.

de control y evaluación, en las que por disposición de la ley, los órganos administrativos deben actuar, o por ejemplo, en los procedimientos de vigilancia, inspección y sancionatorios.⁶²

En la legislación mexicana, actualmente no puede hablarse de un solo procedimiento administrativo, sino de múltiples procedimientos administrativos que son iniciados de oficio por la autoridad administrativa, a saber: (i) de verificación, de inspección y vigilancia; y (ii) de imposición de sanciones.

Explicaré brevemente a continuación:

a) De verificación, de inspección y vigilancia

La facultad de verificar, inspeccionar y vigilar confiere a las autoridades administrativas las funciones específicas de comprobación o constatación de legalidad.

Por lo común, los procedimientos de verificación, inspección y vigilancia constituyen una actividad administrativa de control que exige la colaboración de los administrados, obligados a prestarla con carácter general aunque sólo en los casos previstos en ley.

A través de este tipo de procedimientos, las autoridades administrativas se encuentran “legalmente habilitadas para obtener información, comprobar, examinar, vigilar o investigar cualesquiera hechos, actos, actividades, situaciones, documentos, operaciones, etc., que sean debidos, esto es, que los diferentes sujetos estén, de forma positiva o negativa, obligados a llevar a cabo de una manera determinada por leyes y reglamentos”.⁶³

Un instrumento necesario para el ejercicio de estas facultades de la autoridad administrativa son las ‘actas’, porque en éstas es en donde se materializa la función. Las actas “constituyen una especie de antecedente necesario para la adopción de la decisión, especialmente en los casos en los que, cuando la ley lo permite, pueden

⁶² DELGADILLO GUTIÉRREZ, *op. cit.* p. 163.

⁶³BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo, Parte Especial*, Editorial Civitas, Cuarta Edición, España, 1999, p. 128.

adoptarse medidas cautelares a resultas de la inspección y sin perjuicio de que la resolución definitiva ratifique o levante dichas medidas”.⁶⁴ Por ello, la obstaculización de la función inspectora provoca la eventual sanción administrativa o penal represión del que se opone.

Luego que, la cuestión fundamental de éstas facultades radique en preparar una resolución que puede conllevar una decisión de carácter sancionador, y adicionalmente, responsabilidades de reparación de daños o pago de indemnizaciones.

Los artículos 62 al 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regulan el procedimiento de verificación, inspección y vigilancia, estableciendo que las autoridades administrativas podrán llevar a cabo visitas de verificación, ordinarias en días y horas hábiles, y extraordinarias en cualquier tiempo.

Señala las siguientes formalidades para el desahogo de la diligencia: (i) Los verificadores deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, precisándose el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten, y (ii) los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación deberán permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores.

Las etapas en que consta el desahogo de la diligencia de que se trata son: (i) al inicio de la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa que lo autoriza, dejando copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento; (ii) se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido

⁶⁴*Ibidem*, p. 133.

la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos, y se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia. Si la persona con quien se entendió la diligencia se negare a firmar, ello no afectará la validez, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta; (iii) los visitados podrán formular alegatos en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella o, posteriormente por escrito, dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta.⁶⁵

Agotado lo anterior, la autoridad debe dictar una resolución que defina la situación jurídica del particular visitado.

Al respecto, es menester señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el Capítulo relativo a las 'Visitas de Verificación', no se establece expresamente la obligación de las autoridades de emitir una resolución en la que se pronuncien acerca del resultado de la visita. Sin embargo, ello fue dilucidado en la contradicción de tesis 100/2009, la cual analizó si la visita de verificación debe culminar con el dictado de una resolución y, si en caso de no emitirse ésta dentro del término establecido para tal efecto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el procedimiento correspondiente es susceptible de caducar en términos del artículo 60 de dicho ordenamiento.

En dicha contradicción de tesis se determinó que la visita de verificación sí debe culminar con el dictado de una resolución que defina la situación del gobernado y, sí se configura la institución de la caducidad cuando no se dicta la resolución referida en el término establecido para tal efecto, tal como se desprende de la jurisprudencia que se emitió al efecto:

VISITA DE VERIFICACIÓN. EL PROCEDIMIENTO REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 78 A 80 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, REALIZADO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES SUSCEPTIBLE DE CADUCAR, CONFORME AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY PROCEDIMENTAL REFERIDA, DE NO CULMINAR CON EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN. De la interpretación de los artículos 17, 57, fracción I, 60, y del 62 al 69 de la Ley Federal de

⁶⁵ *Vid.*, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Jurisprudencia aprobada por acuerdo G/34/2011 del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo rubro es INSPECCIÓN EN MATERIA FORESTAL. LA ORDEN DIRIGIDA AL COMISARIO DE BIENES COMUNALES, ES DIVERSA DEL ACTO QUE DA INICIO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Procedimiento Administrativo, se concluye que las visitas de verificación previstas en los artículos 78 a 80 de la Ley de Aeropuertos, deben finalizar con el dictado de una resolución en la que se defina la situación del visitado y, por tanto, el procedimiento relativo es susceptible de caducar en términos del artículo 60 referido, si no se emite la resolución en un plazo que no podrá exceder de tres meses, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea uno distinto.⁶⁶

En efecto, no es posible desconocer que los procedimientos de inspección y vigilancia deben culminar con el dictado de una resolución que defina la situación del particular, en caso contrario, como lo sostuvo la Corte, se contravendría el derecho humano de seguridad jurídica consagrado por el artículo 16 constitucional, ello bajo el razonamiento lógico que si en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se establece la oportunidad de los visitados de alegar, así como de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque su defensa, es inconcuso que para que se cumpla con la garantía de audiencia debe existir el dictado de una resolución que dirima las cuestiones controvertidas, pues sería absurdo que se diera oportunidad al visitado de alegar y ofrecer pruebas, si la autoridad no se encontrara obligada a emitir una resolución en la que se hiciera el análisis y valoración que en cada caso correspondería, pues como se sostuvo la oportunidad de defensa no se limita a la formulación de alegatos y al ofrecimiento de pruebas.⁶⁷

b) De imposición de sanciones

El procedimiento de imposición de sanciones, también conocido como sancionador, se desarrolla posteriormente al procedimiento de verificación de origen (aunque no necesariamente como ya se apuntó), el cual determinará si resulta procedente o no imponer alguna sanción.

De esta manera, la administración pública aparece como titular de la facultad sancionadora, definiéndose como “aquella en cuya virtud puede imponer sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas

⁶⁶ *Vid*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro: 165645, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Tesis: 2a./J. 190/2009, Página: 360

⁶⁷ *Vid*, resolución de la contradicción de tesis 100/2009.

por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la administración pública en cada caso”.⁶⁸

Dicha potestad encuentra su fundamento en la circunstancia de que para poder cumplir con eficiencia sus cometidos el Estado, éste “debe contar necesariamente con la posibilidad de hacer cumplir coactivamente sus disposiciones y mandatos, por quienes están obligados a observarlos, por lo que debe atribuírsele el empleo de ese medio indirecto de cumplimiento que es la sanción”.⁶⁹

La sanción “constituye una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –o incluso elimina- algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber, una obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”.⁷⁰

Para el análisis de esta facultad, conviene tener en cuenta los siguientes elementos: (i) el carácter administrativo de los sujetos que imponen la correspondiente sanción; (ii) la existencia de un ilícito administrativo, por acción u omisión, que incurre en contradicción con el Derecho preestablecido; (iii) la finalidad represiva, aunque cabe también considerar la posibilidad de que se fuerce al cumplimiento de una obligación o a la eliminación de una determinada conducta, como es el supuesto de las llamadas multas coercitivas; y (iv) la sumisión al procedimiento previsto para ello constituye un componente esencial del ejercicio de la potestad sancionadora.⁷¹

En cuanto a los diferentes tipos de sanciones administrativas, es menester señalar que éstas pueden consistir en: (i) imposición de la obligación de pagar cierta suma de dinero; (ii) suspensión en el ejercicio de ciertas actividades; (iii) revocación de autorizaciones o permisos otorgados; (iv) privación de un bien o derecho del administrado; entre otros más.

⁶⁸ ESCOLA, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Vol. I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1990, p. 207.

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ BERMEJO VERA, *op. cit.* p. 81.

⁷¹ *Ibidem*, p. 82.

Ante tal tenor, que la facultad sancionadora constituya una importante manifestación del poder jurídico de las Administraciones públicas para la consecución de sus fines. Se trata pues, de una facultad que se ejercita a partir de una vulneración a una norma o regla preestablecida.

Cuando la sanción se impone a los particulares se le llama procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se le conoce como disciplinario.⁷² Así tenemos que la potestad sancionadora correctiva es externa a la administración pública, ya que se ejerce con respecto a todas las personas, en tanto éstas incurran en algún incumplimiento; y la potestad sancionadora disciplinaria es interna a la administración pública, en virtud de que se ejerce respecto de sus propios agentes.

Así pues, dada su naturaleza represiva, por el evidente peligro que supone para la ruptura del equilibrio de las relaciones entre los administrados y la Administración pública, por el riesgo de arbitrariedad y, en definitiva, por la desviación de poder, la facultad sancionadora de las autoridades administrativas no es ilimitada, por el contrario, se sujeta a ciertos requisitos y formalidades.⁷³

Por ello, el procedimiento de imposición de sanciones deberá cumplir con las formalidades que previene el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a saber: (i) emitir y notificar el acuerdo de emplazamiento que da inicio al procedimiento administrativo sancionador, en el cual se le da a conocer al interesado los hechos u omisiones irregulares detectados, (ii) otorgar garantía de audiencia al interesado, señalando que cuenta con quince días siguientes al de su notificación para ofrecer pruebas y formular los alegatos que a su derecho convengan, y (iii) emitir la resolución definitiva correspondiente.

No debe pasar desapercibida la particularidad de los procedimientos de imposición de sanciones, consistente en que la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades puede imponer por sí las sanciones previstas en el ordenamiento

⁷²DELGADILLO GUTIÉRREZ, *op. cit.* p. 165.

⁷³ *Ibidem*, p. 166.

jurídico aplicable, sin que se deba recurrir a la intervención de la jurisdicción judicial para su determinación.

II. SEGURIDAD JURÍDICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el capítulo anterior se revisó cómo se ven reflejadas las acciones de la Administración Pública en los intereses de los gobernados, manifestándose las funciones administrativas a través de los actos administrativos, los cuales nacen y se preparan mediante un procedimiento administrativo.

Dicho procedimiento administrativo, como ha de advertir en este capítulo, debe respetar los marcos legales y, por supuesto, el orden constitucional, los cuales sin duda reconocen el sometimiento de la administración a diversas garantías que deben salvaguardarse a propósito de que el administrado goce de seguridad en su esfera de derechos.

La seguridad jurídica puede ser vista como una de las herramientas de control de la Administración Pública que provee la Constitución Federal, para el control de la legalidad y, en su caso, de la constitucionalidad de los actos administrativos que emita, y de los procedimientos que realice.

Máxime que vivimos en un Estado de derecho donde la actuación de la autoridad administrativa queda subordinada a los principios del orden jurídico vigente. Ese orden está integrado por la Constitución Política, las leyes y reglamentos, los tratados y demás disposiciones de observancia general.⁷⁴

Como consecuencia, todo procedimiento administrativo debe llevarse a cabo de conformidad al orden jurídico vigente, lo que implica el respeto a determinadas formalidades, que ineludiblemente son garantía de que existirá seguridad jurídica en su consecución. Amén, de que el fin siempre ineludible es brindar certeza al gobernado de que sólo se verá afectada su esfera de derechos mediante la emisión de un acto administrativo que justifique debidamente la actuación de autoridad.

Sin perder de vista que la autoridad siempre debe actuar *secundum legem*,⁷⁵ es decir, subordinándose al derecho, incluso cuando esté ejerciendo una facultad

⁷⁴ SERRA ROJAS, *op. cit.* p. 273.

⁷⁵ ESCOLA, *op. cit.* p. 18.

discrecional, pues aun en ésta debe mantenerse dentro del marco legal y, por supuesto, constitucional.

Por estas razones, he decidido tratar en este capítulo las formalidades del procedimiento administrativo, ello para demostrar que la Administración Pública no se encuentra eximida de apegarse en todo momento a lo establecido en la Constitución y en los marcos legales. Además de ello, se puede concluir que la regulación de la actuación administrativa ha sido una evolución garantista, siempre en mayor beneficio del administrado.

1. Requisitos del procedimiento administrativo

Especial atención merecen los requisitos del procedimiento administrativo o, las llamadas formalidades esenciales del procedimiento.

Para Miguel Acosta Romero las formalidades esenciales del procedimiento son “los requisitos mínimos que señala la ley o el reglamento, para que pueda realizarse el acto. Cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo”.⁷⁶

Al efecto, se trata pues de requisitos que garantizan que los actos que realice la autoridad administrativa durante la substanciación de un procedimiento estarán ajustados a la norma jurídica.

En otras palabras, son elementos necesarios para la iniciación, desarrollo y terminación de un procedimiento administrativo, pues de su cumplimiento depende la validez del acto administrativo que, en su caso, se llegue a emitir.

En ese sentido, dilucidado que fue que son los requisitos esenciales del procedimiento administrativo, ahora se abordaran los requisitos constitucionales del procedimiento administrativo.

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 609.

La doctrina sostiene que existen dos preceptos constitucionales básicos,⁷⁷ que rigen a las formalidades esenciales del procedimiento, hablamos de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Tomaré, en primer término, lo dispuesto en el artículo 14 de la Norma Suprema, párrafo segundo, cuyo tenor literal es el siguiente:

Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que **se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento** y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La porción normativa antes transcrita, señala que la autoridad administrativa está obligada a ejecutar las leyes y está sujeta a las formalidades prescritas para cada acto que pretenda realizar.

Haciéndose notar que la jurisprudencia ha extendido la aplicación del artículo 14 constitucional, en tanto que de él se desprenden una muy importante garantía de seguridad jurídica aplicable en materia administrativa: audiencia previa en tratándose de actos privativos, como a continuación se aprecia:

AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el

⁷⁷Ibidem, p. 292.

procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.⁷⁸

Como se desprende de la lectura anterior, la garantía de audiencia previa, que debe regir a todo acto administrativo de privación que afecte al particular, comprende necesariamente los siguientes requisitos:

- La notificación al particular del inicio del procedimiento, haciéndole saber el objeto del mismo, y de las consecuencias que podría tener.
- Que se le brinde al particular la oportunidad de desvirtuar lo que se le imputa, ofreciendo y desahogando las pruebas que estime pertinentes.
- Que se le permita al gobernado formular alegatos.
- Que al final el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas.

A este respecto, conviene transcribir el criterio jurisprudencial que dilucida de manera más específica los requisitos necesarios para que la autoridad administrativa al sustanciar un procedimiento cumpla debidamente con la garantía de audiencia:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones

⁷⁸ Vid, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro: 169143, Jurisprudencia, Tomo XXVIII, Agosto de 2008, Tesis: I.7o.A. J/41, p. 799.

debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.⁷⁹

Así, los sistemas normativos tienen o, al menos, deben tener establecida la audiencia previa del particular afectado en los procedimientos que integran la gestión pública, en virtud de que es necesario que tengan una instancia puedan defender su causa, lo que implica brindarles la posibilidad de probar y alegar previo a la emisión de una resolución o la ejecución de un acto que implique privación.

Las razones que han llevado a establecer lo anterior, son, entre otras, las siguientes:

- a. El particular debe ser un agente activo en las actuaciones de un procedimiento administrativo en el que la autoridad vaya a emitir una resolución que pueda afectarlo.
- b. La audiencia previa se justifica plenamente si se admite que el particular involucrado tiene derechos que pueden resultar afectados por una determinación que se adopte.
- c. Por regla, general, los procedimientos administrativos no tienen publicidad en forma legal, lo que justifica la necesidad de dar audiencia a las personas que sean titulares de derechos por la afectación que pueda llegar a sufrir en su esfera jurídica de derechos.⁸⁰

Así, que el derecho de audiencia, el cual está integrado dentro del derecho de defensa o debido proceso, comprenda los siguientes derechos:

1. Derecho de ser oído y vencido en juicio.
2. Derecho de ofrecer y desahogar pruebas.
3. Derecho de obtener una resolución fundada.
4. Derecho de impugnar esa resolución.⁸¹

En suma, la garantía de audiencia constituye una formalidad esencial del procedimiento, que se traduce en un requisito ineludible, que las autoridades administrativas deben satisfacer en la sustanciación de un procedimiento, pues con

⁷⁹ Vid, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 200234, Instancia Pleno, Jurisprudencia, Tomo II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, P. 133.

⁸⁰ VÁZQUEZ ALFARO, *op. cit.* p. 144.

⁸¹ ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 607.

ello se evita la indefensión del gobernado al otorgarle la oportunidad de defensa, impidiendo entonces la consecución de procedimientos anárquicos o arbitrarios.

Íntimamente relacionada con la garantía de audiencia está la garantía de legalidad, que sin duda, ambas son las más sobresalientes al permitir la defensa adecuada del gobernado, antes de ser despojado por la autoridad de sus más valiosos intereses, como son: la vida, la libertad, la propiedad, las posesiones o cualquier derecho que les corresponda.

Así, el artículo 16 de la Constitución Federal, en su parte inicial, ordena lo siguiente en relación con el principio de legalidad: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”.

De la porción normativa antes transcrita tenemos que se desprenden las siguientes formalidades: “que sea por escrito, fundado, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso”.⁸²

En otras palabras, de la garantía de legalidad se desprenden los siguientes requisitos a cumplir por la autoridad administrativa:

1. Un mandamiento por escrito.
2. Emitido por autoridad competente.
3. Que tenga razón de ser, es decir, que la causa legal sea fundada y motivada.

Estos requisitos indican que en las relaciones entre los órganos del Estado y los particulares, cuando los primeros emiten actos que afectan los intereses jurídicamente

⁸² *Ibidem*, p. 605.

protegidos de los gobernados, tomando injerencia directa y unilateral en relación con los bienes o derechos que pertenecen a las personas, se hace muy necesario que los órganos de autoridad representados por los servidores públicos que actúan en su nombre, se ajusten a determinadas disposiciones jurídicas, a propósito de que esos actos de afectación estén debidamente fundados, tengan un procedimiento claro y jurídico y se evite que el gobernado se vuelva una víctima de actos arbitrarios o abusivos.

Para el tratadista Delgadillo Gutiérrez la garantía de legalidad es “la columna vertebral de la actuación administrativa”,⁸³ está integrada por cuatro aspectos:

1. Normatividad jurídica: consistente en que toda actuación administrativa debe sustentarse en norma jurídicas.
2. Jerarquía normativa: consistente en que las órdenes o normas del superior no pueden ser modificadas por el inferior.
3. Igualdad jurídica: consistente en que la autoridad administrativa no puede privilegiar a unos y negar a otros su legítimo derecho.
4. Razonabilidad: consistente en que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.⁸⁴

Para Miguel Acosta Romero, la garantía de legalidad está integrada por una serie de derechos, los cuales son:

1. El derecho a la competencia;
2. El derecho a la forma;
3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).⁸⁵

De esta manera, los requisitos constitucionales que implica la garantía de legalidad son:

- (i) el estricto apego de la actuación administrativa a la norma jurídica (legalidad),

⁸³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, *op. cit.* p. 162.

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p. 608.

- (ii) que el procedimiento sea substanciado por autoridad competente (competencia),
- (iii) que exista causa legal suficiente para iniciarlo (motivo) y,
- (iv) que todo acto que del procedimiento se desprenda esté basado en una norma jurídica (fundamentación).

Para robustecer lo anterior se transcribe el siguiente criterio judicial cuyo tenor literal es:

GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.⁸⁶

Pues bien, la garantía de legalidad engloba la presentación al gobernado de un mandamiento por escrito, firmado por autoridad competente, debidamente fundado y motivado, que cumpla con las formalidades establecidas en la norma jurídica que rija el acto en concreto.

Así se deduce que se entenderá respetada cuando:

- La autoridad que pretenda molestar a un particular lo haga mediante mandamiento por escrito.
- Ese mandamiento escrito sea expedido por autoridad competente. Es órgano competente cuando tenga previstas sus facultades para actuar en la disposición

⁸⁶ *Vid*, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro: 217539, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Localización: Tomo XI, Enero de 1993, p. 263.

jurídica, que le permita ejercer las acciones de afectación a los intereses jurídicamente protegidos del gobernado.

- El mandamiento esté debidamente fundado y motivado. La fundamentación consiste en que la autoridad debe señalar en el mandamiento tanto los preceptos legales que lo facultan para ejercer los actos de autoridad, como aquellas disposiciones que obligan al gobernado a cumplir con el requerimiento de la autoridad. Por su parte el requisito constitucional de la motivación consiste en que en todos los casos la autoridad debe, en el mandamiento, explicar al gobernado, de manera clara, cuáles son las razones que estima válidas para sustanciarle el procedimiento administrativo al gobernado, razones que deben guardar relación con las normas jurídicas que invoca como fundamentos.⁸⁷

En suma y con los datos anteriores podemos ya llegar a una conclusión, concerniente a los requisitos constitucionales del procedimiento administrativo.

Para satisfacer el principio de seguridad jurídica impuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las formalidades esenciales, que pueden traducirse, en primer término, en requisitos constitucionales –en el entendido que también existen requisitos legales-. Entre los requisitos constitucionales que deben cumplir los procedimientos administrativos, tenemos el de audiencia y el de legalidad.

El requisito constitucional de audiencia está previsto en el artículo 14 de la Carta Magna, tiene como fin evitar la indefensión del gobernado al otorgarle la oportunidad de defensa, impone para su debido respeto lo siguiente: (i) La notificación al particular del inicio del procedimiento y sus consecuencias; (ii) La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; (iii) La oportunidad de formular alegatos; y (iv) El procedimiento concluya en una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

⁸⁷ Vid, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro 208436, Tesis Aislada, Tomo XV-2, Febrero de 1995, Tesis: VI.2o.718 K, Página: 344: FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Por su parte, el requisito constitucional de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene igualmente como fin evitar la indefensión del gobernado al imponer que todo procedimiento sustanciado por autoridad debe realizarse conforme al texto expreso de la norma jurídica, a propósito de tener un procedimiento apegado a las formalidades esenciales del procedimiento, que se traducen en los siguientes requisitos: (i) mandamiento por escrito (derecho a la forma); (ii) que el mandamiento sea emitido por autoridad competente (derecho a la competencia); y (iii) se funde y motive la causa legal de procedimiento (derecho a la fundamentación y motivación).

Las conclusiones de los requisitos constitucionales revelan que los derechos de los particulares únicamente podrán verse protegidos por las formalidades esenciales del procedimiento, en tanto que representan un límite a la acción de la autoridad administrativa, que impiden que ésta tenga la oportunidad para degenerar en el ejercicio de un poder arbitrario.

Naturalmente que dichos requisitos constitucionales estén ligados entre sí, mostrándose como una manifestación de seguridad jurídica, que no puede ser soslayada al momento de sustanciarse un procedimiento, toda vez que aquellos trascienden a la actividad administrativa en tanto que garantizan los derechos del gobernado.

En la misma línea anterior, ahora revisaremos otros requisitos importantísimos del procedimiento administrativo: los legales.

Se adelanta que los requisitos legales van en concordancias con los constitucionales, por lo que parecieran ser repetitivos a estos últimos, sin embargo, deben estudiarse pues las formalidades del procedimiento administrativo que tienden a garantizar los derechos de los gobernados no sólo deben examinarse desde el punto de vista constitucional, sino también dentro de los límites legales del derecho administrativo.

Examinaremos pues, algunos de los requisitos legales que de manera genérica, se traducen en los siguientes:

1. Ser substanciado por autoridad competente.

La administración pública está compuesta por un gran número de entes administrativos, lo que implica que se distribuya entre todos ellos la titularidad de las funciones para lograr la consecución del interés público.

Para Rafael Entrena Cuesta, la competencia de los entes públicos existe por dos razones:

1° Por el principio meta jurídico de división de trabajo.

2° Porque, desde que nace el Estado de Derecho, aquel principio se eleva al rango de categoría jurídica al estimarse que los derechos de los administrados se hallarán mejor garantizados cuando se delimite al campo de actuación como ente público de cada uno de los sujetos a los que el Ordenamiento jurídico atribuye aquel carácter.⁸⁸

Así pues que, la autoridad administrativa solamente pueda obrar mediante la asignación de una órbita de competencia.

Definiéndose competencia como “el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye a un ente público con preferencia a los demás”.⁸⁹ Se habla pues, de “normas de conducta”⁹⁰ concebidas como normas permisivas que establecen la atribución a las autoridades de realizar ciertos actos en ciertas circunstancias. Esta competencia, normalmente, se encuentra prevista en una ley o estatuto orgánico, en un reglamento o, en la propia Constitución.

Ocurre aquí que estas normas de competencia otorgan legitimidad en el obrar del órgano administrativo. Ello porque su actuar siempre estará regido por normas del orden jurídico que lo habilitan para actuar, de modo que el comportamiento del ente siempre estará regido por disposiciones que le otorgaran facultades de acuerdo a los fines por los que fue creado.

Esto es, la competencia otorga legitimidad al comportamiento del órgano de la Administración Pública, haciendo válida su actuación, en función de la órbita de acción

⁸⁸ ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Duodécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1998, p. 68.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ LINARES, Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2000, p. 231.

que se le haya concedido en el ámbito normativo. Por esa conducta así especificada, se logra que las acciones de la autoridad administrativa resulten legítimas.

Sobre esta base, el gobernado cuenta con certeza de que el órgano administrativo, que le sujete a un procedimiento administrativo, es el titular de las funciones que ejerce, lo que implica que puede manifestarse válidamente en Derecho.

Al respecto, se ha pronunciado nuestro Máximo Tribunal al señalar la importancia de esta manifestación en el procedimiento administrativo, que termina materializándose en un acto de autoridad que debe respetar el derecho humano de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, teniendo el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los administrados, deba emitirse por quien tenga la facultad expresa para ello, señalándose en el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita. Así, los criterios jurisprudenciales a los que se hace referencia, son del tenor literal siguiente:

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.⁹¹

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUENO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo

⁹¹ Vid, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro 205463, Número 77, Mayo de 1994.

de 1994, página 12, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.⁹²

En suma, se estima que la competencia de los órganos administrativos es una manifestación de seguridad jurídica porque los derechos de los administrados se encuentran mayormente garantizados cuando se delimita el campo de actuación como ente público de cada uno de los sujetos a los que las normas generales les atribuye ese carácter, de manera, que no puede iniciarse un procedimiento administrativo por autoridad no competente.

2. La notificación del inicio del procedimiento administrativo.

Cuando iniciamos el estudio del acto y procedimiento administrativo se mencionó que la declaración de la voluntad del órgano administrativo debía ser exteriorizada al administrado para producir consecuencias de derecho. Entre esta exteriorización

⁹²Vid, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro 177347, Tomo XXI, Septiembre de 2005.

destaca la comunicación de dicha voluntad a los interesados, lo cual constituye un elemento fundamental para la seguridad jurídica del gobernado.

En tratándose de procedimientos iniciados de oficio, la comunicación al administrado se efectúa a través de la denominada notificación, consistente en el acto por medio del cual la Administración Pública hace del conocimiento del gobernado, en forma fehaciente y formal, la existencia de un procedimiento y de sus efectos; lo que evidencia que, para que adquiera eficacia el acto procedimental es necesario que éste sea notificado, pues “la notificación constituye una *conditio iuris*, de cuya realización depende la eficacia de los actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los ciudadanos. Asimismo, la notificación actúa como presupuesto para que transcurran los plazos de impugnación del acto”.⁹³

De modo que, los efectos de la notificación son:

- (i) Que el administrado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento administrativo.
- (ii) Que el administrado conozca del expediente administrativo y pueda estar en posibilidades de ofrecer pruebas y presentar alegatos.
- (iii) Que el acto administrativo que, en su caso, se llegare a realizar derivado del procedimiento iniciado, tenga eficacia.

Es deseable, sin duda, que para que la notificación pueda ser válidamente realizada, consten en ella los datos necesarios para poder identificar al receptor de la misma, lo que proyecta ese ineludible derecho de seguridad jurídica.

Tal como lo confirma el siguiente criterio jurisprudencial, cuyo sumario es el siguiente:

AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE

⁹³JIMÉNEZ-BLANCO, SUAY RINCÓN, PIÑAR MAÑAS, GARCÍA MACHO, A., J.,J.L., R., *Derecho Administrativo Práctico*, Editorial Tirant Lo Blanch, Quinta Edición, Valencia, 2002, p. 102.

SE INICIE EN SU CONTRA. La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa misma defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.⁹⁴

Este criterio evidencia que cualquier intervención que pretenda hacer el ente público en la esfera jurídica de un gobernado debe ser hecha del conocimiento de este último, a través del acto de notificación, no sólo en aras de salvaguardar el derecho humano de seguridad jurídica, sino también para proteger los derechos que engloba la misma prerrogativa, como lo es el derecho de audiencia.

Por ello, la notificación del inicio del procedimiento administrativo y del acto mismo de autoridad, conduce a no dejar en estado de indefensión a los gobernados, ya que implica la posibilidad de éstos de presentar sus defensas en contra de las facultades decisorias ejercidas por la autoridad administrativa.

3. La audiencia del interesado en el procedimiento administrativo.

El análisis de la presente manifestación de seguridad jurídica va en estrecha vinculación con la notificación del procedimiento administrativo al gobernado, toda vez que si concurre esta última, se permite la materialización de la segunda.

Esto es, el trámite de audiencia en el procedimiento administrativo permite al administrado conocer la totalidad de todo lo actuado en el expediente administrativo, para estar en posibilidades de presentar una defensa completa y eficaz a sus intereses, con la aportación de datos, documentos y fundamentación de sus derechos,

⁹⁴ Vid, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Registro 237291, Segunda Sala, Tesis de Jurisprudencia, Volumen 199-204, Tercera Parte, p. 85.

que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de resolver el procedimiento,⁹⁵ lográndose esto, una vez que fue notificado el acto procedimental administrativo.

Aunque debe resaltarse que no siempre la notificación del procedimiento administrativo implica de facto que la autoridad brindará al gobernado la posibilidad de manifestar lo que a su derecho conviene y ofrecer pruebas, pues en algunas ocasiones, si bien es cierto que la autoridad cumple al notificar el acto de molestia, también es cierto que omite otorgarle su derecho de audiencia, ya sea porque la ley de la materia no lo establece expresamente, o porque el procedimiento instaurado está construyéndose de manera arbitraria. Sea cual fuere la causa, ello no es óbice para que se otorgue audiencia al gobernado, máxime que se trata de un derecho fundamental que no puede verse vulnerado por un acto unilateral de autoridad.

En ese contexto, que la audiencia del interesado sea requisito esencial en el procedimiento administrativo, no sólo por ser una manifestación del derecho de seguridad jurídica, sino porque evita producirle indefensión al gobernado. Así, lo señala Eladio Escusol Barra, en el siguiente fragmento relativo al derecho de audiencia: “Tan esencial es este derecho que la Administración debe poner de manifiesto los expedientes a los interesados, independientemente de que éstos hagan o no uso de su derecho. La omisión del trámite, cuando la audiencia es preceptiva, es vicio determinante de nulidad de actuaciones, porque produce indefensión”.⁹⁶

Así planteada esta manifestación, surgen dos consecuencias: (i) el administrado al tener conocimiento de los elementos tomados en cuenta por la Administración, estará en aptitud de exhibir medios de convicción que logren desvirtuar los hechos que se le imputen y realizar las manifestaciones que a su derecho convengan, y (ii) al poder defender adecuadamente sus intereses se verá alejado de una posible indefensión.

⁹⁵ JIMÉNEZ-BLANCO, SUAY RINCÓN, PIÑAR MAÑAS, GARCÍA MACHO, *op. cit.* p. 118.

⁹⁶ ESCUSOL BARRA, Eladio, *Temas Constitucionales de Actualidad*, Colección Jurídica, España, 1993, p. 107.

El resultado, a mi parecer, es que la audiencia al gobernado adquiere importante relevancia al alejarlo de un estado de indefensión, y permitirle ejerza sus derechos.

4. Debe estar fundado y motivado.

En la medida en que la Administración Pública produce actos concretos que pueden afectar la esfera jurídica del gobernado, éstos deben estar fundados en el ordenamiento jurídico, y deben de expresarse las razones que motivaron su emisión.

Entendiéndose por fundamentación la expresión del precepto legal aplicable al caso concreto; y por motivación la manifestación que hace la autoridad de las circunstancias, razones o causas inmediatas que sustentaron la emisión del acto administrativo o iniciación del procedimiento administrativo, siendo también necesario que exista la adecuación del caso concreto con la hipótesis normativa.

Lo anterior se observa en la siguiente jurisprudencia:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.⁹⁷

⁹⁷ Vid, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro 216534, Tesis de Jurisprudencia, Núm. 64, Abril de 1993, VI. 2o. J/248, p. 4.

De una interpretación de lo anterior, se llega a la conclusión que el requisito formal de fundamentación y motivación, por sí mismo constituye el derecho del particular de seguridad jurídica, en tanto que informa al gobernado la causa legal del procedimiento instaurado, es decir, informa el contenido del acto, los hechos y preceptos determinantes de la decisión. Así, la actividad administrativa siempre ha de estar ajustada a Derecho, y sólo se alcanza ello, si su actuar se rige por el cumplimiento de su obligación de fundar y motivar debidamente, apareciendo el control real de la Administración Pública.

Finalmente, conviene precisar que en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia en el año de 1936, se establecieron las bases fundamentales de los procedimientos administrativos, las cuales a continuación se transcriben:

Primero, el principio de audiencia de las partes; segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento; tercero, determinación del plazo en el cual debe de obrar la Administración; cuarto, precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos; quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular; sexto, condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja.⁹⁸

Como se ve, en dicho Congreso se precisaron los requisitos constitucionales y legales antes abordados como bases fundamentales de todo procedimiento administrativo, lo que viene a confirmar su importancia, toda vez que de éstos depende la seguridad jurídica del gobernado.

Para efectos del presente trabajo, conviene destacar la base tercera, la cual hace referencia al plazo en el que debe de obrar la administración pública, lo que implica el establecimiento de lapsos de tiempo para que la autoridad pueda actuar conforme a

⁹⁸ FRAGA, *op. cit.* p. 258.

derecho, y de no cumplirse los términos o plazos, o cualquier otra base fundamental del procedimiento, tendrá por consecuencia la nulidad del acto administrativo.

Luego que, la importancia de la fijación de plazos para que actúe la autoridad resida principalmente en evitar procedimientos excesivamente prolongados en el tiempo, eludiendo que la autoridad actúe cuando lo estime conveniente, o que emita y notifique algún acto administrativo en el tiempo que considere oportuno. Pensar de otra manera equivaldría a tener procedimientos infinitos, lo que sin duda provocaría incertidumbre a los gobernados y actuaciones arbitrarias.

Así tenemos que los requisitos de los procedimientos administrativos son aquellos que garantizan que el conjunto de actos coordinados que realice la autoridad administrativa estarán ajustados a ley, y más allá de cumplir con las regulaciones, manifestarán el por qué y para qué de su emisión.

Concluyendo pues, que los requisitos de fondo y de forma que ha de tener cada acto del poder público se hayan establecidos en los ordenamientos legales ordinarios por exigencia imperiosa de los preceptos constitucionales que requieren esa fundamentación y debido proceso legal en todos los actos de autoridad.

2. Seguridad jurídica

A) Concepto

Íntimamente relacionado con las formalidades constitucionales del procedimiento administrativo, encontramos la garantía de seguridad jurídica.

La palabra “seguridad” deriva del latín *securitas*, *-atis*, que significa “cualidad de seguro” o “cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación”.⁹⁹

Esta última acepción es la que nos es útil para este trabajo, pudiéndose definir a la seguridad jurídica como “la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, sus papeles, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la

⁹⁹REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, t. II, 22a., Madrid, España, 2001, p. 2040.

autoridad; si ésta debe afectarlos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias”.¹⁰⁰

Por su parte, el Maestro Ignacio Burgoa define a la seguridad jurídica como “ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica”.¹⁰¹

De la definición que antecede, se puede dilucidar que la seguridad jurídica se concibe como un conjunto de varias garantías consagradas en la propia Constitución Federal, sosteniendo el Maestro Burgoa que “se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos”,¹⁰² es decir, la garantía de seguridad jurídica es concebida como el derecho que tienen los administrados a que la autoridad que vaya a generar cualquier afectación en su esfera jurídica cumpla con los requisitos, condiciones o circunstancias que sean exigidas en las normas constitucionales, legales y reglamentarias, para que su actuación sea jurídicamente válida.

El anterior punto de vista doctrinal es compartido por el autor Rogelio Martínez Vera, al afirmar que la garantía de seguridad jurídica es “el común denominador de los demás grupos de derechos subjetivos públicos”,¹⁰³ aseveración que no es cosa menor, puesto que su presencia ocasiona que los derechos en general de los administrados puedan estar efectivamente garantizados, resaltándose que “de nada serviría el reconocimiento a derechos de libertad, de igualdad, o de propiedad si no existieran garantías mediante las cuales se exija al poder público la observancia del debido

¹⁰⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Segunda Edición, Poder Judicial de la Federación, México, 2009, p. 12.

¹⁰¹ BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, México, 2007, p. 504.

¹⁰² *Idem*.

¹⁰³ MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, Segunda Edición, Editorial Mc. Graw Hill, 1997, México, p. 173-174.

proceso legal para afectar los intereses de los gobernados jurídicamente protegidos”.¹⁰⁴

Así pues, el concepto de la garantía de seguridad jurídica comprende el contenido de diversas garantías que en su conjunto constituyen a la primera. Esas garantías revisten formalidades o requisitos que todo acto de autoridad debe cumplir para que sea considerado válido, máxime que causa una afectación a la esfera jurídica del gobernado.

Sin que deba pasar desapercibido, que el jurista Ignacio Burgoa señala que la naturaleza de la garantía de seguridad jurídica es inminentemente positiva, lo que significa, que no implica “un mero respeto o una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, etc., cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación al particular”.¹⁰⁵ De esta forma, queda claro que todo acto de autoridad necesariamente debe de ir de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento, implicando una conducta positiva –de hacer- por parte de la autoridad.

Además de las acepciones doctrinales, es menester señalar que la garantía de seguridad jurídica ha sido abordada por nuestro más Alto Tribunal, existiendo diversos criterios judiciales que han definido lo que se entiende por seguridad jurídica; uno de ellos, refiere que esta garantía debe entenderse en el sentido de que las normas generales deben contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. Esos elementos mínimos pueden ser, o incluyen: la obligación de la autoridad administrativa de expresar en sus actos los motivos que tuvo para emitirlos y, al hacerlo, debe procurar plasmarlos de manera que el gobernado entienda las

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ BURGOA, *op. cit.* p. 505.

circunstancias específicas o causas inmediatas en que se sustentó para crear su voluntad impositiva.¹⁰⁶

Bajo ese mismo tenor, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al principio de seguridad jurídica como aquél que tutela que el administrado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica, y con ello, que jamás se encuentre en estado de indefensión. El principio de seguridad jurídica se encuentra, por ende, consagrado en nuestra Constitución Federal y es la base sobre la cual se encuentra sustentado nuestro sistema jurídico mexicano, siendo su contenido primordial que el gobernado pueda “saber a qué atenerse”.¹⁰⁷

Ahora bien, si la garantía de seguridad jurídica implica “saber a qué atenerse” y tutelar que el administrado jamás se encuentre en situación de incertidumbre jurídica y, por ende, jamás se encuentre en estado de indefensión, es entonces que ningún procedimiento administrativo puede prolongarse indefinidamente, dejando la situación jurídica del particular irresoluta, pues ello innegablemente causaría inseguridad jurídica e indefensión al gobernado. Por ello, todo procedimiento, en aras de

¹⁰⁶ *Vid*, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro No. 921 172, Instancia: Segunda Sala, Tesis: Aislada, Localización: Tomo I, Tesis: 2002; Tomo I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C.; p. 321, de rubro: GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, QUÉ SE ENTIENDE POR.- La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo. Lo anterior corrobora la ociosidad de que en todos los supuestos la ley deba detallar en extremo un procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla y suficiente para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.

¹⁰⁷ *Vid*, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2002649, Instancia: Primera Sala, Tesis: Jurisprudencia, Localización: Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 139/2012 (10a.), p. 437, de rubro: SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de “seguridad a través del Derecho”. PRIMERA SALA. Tesis de jurisprudencia 139/2012 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de noviembre de dos mil doce.

salvaguardar la garantía de seguridad jurídica, debe de cumplir con los términos y plazos que se establecen para su substanciación, pues éstos resultan determinantes para evitar que la situación jurídica del administrado permanezca irresoluta.

En tal virtud, en aras de definir y brindar certeza jurídica en la esfera jurídica de los gobernados, la garantía de seguridad jurídica impone el establecimiento de términos y plazos para que la autoridad administrativa actúe, pues son éstos precisamente los que brindan certeza jurídica a la situación jurídica del particular, en tanto que definen el tiempo que durará el procedimiento administrativo instaurado.

De modo, que un procedimiento en el que la autoridad no cuente con un plazo definido para determinar la situación jurídica del particular, será un procedimiento desapegado al principio de seguridad jurídica; siendo ello consistente con la definición de seguridad jurídica que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (que fue referida anteriormente) puesto que si la seguridad jurídica tutela que el particular jamás se encuentre en un estado de incertidumbre jurídica, no existe motivo para que la determinación de la situación jurídica del particular quede al arbitrio de la autoridad.

De ahí que la garantía de seguridad jurídica adquiera relevancia en el contexto de la presente tesis, puesto que la observancia a este principio, exige que se establezcan en ley plazos específicos para que la autoridad, dentro de un procedimiento administrativo, resuelva y determine la situación jurídica del gobernado, y que en caso que no se defina la situación del particular en el plazo establecido, opere la caducidad.

En el entendido que la no sustanciación de un procedimiento en los términos y plazos que para tal efecto se establecieron provoca el rompimiento del estado de certidumbre jurídica, toda vez que la autoridad ejercerá sus potestades en el tiempo que mejor le convenga, poniendo en juego el interés público, lo que innegablemente agravia a la sociedad que forma parte del Estado de Derecho.

Como consecuencia, entonces, las autoridades administrativas se encuentran obligadas, de manera permanente y constante, a evitar situaciones inciertas que dañen los principios de seguridad jurídica e interés público, principios que la Administración Pública tiene que satisfacer mediante su actuación.

Hasta aquí se ve la necesidad de establecer medidas adecuadas para evitar la paralización de un procedimiento, prolongándolo indefinidamente. Esas medidas, como se vio, consistente en establecer plazos obligatorios para las autoridades y, en caso, de transcurrir un término sin que la autoridad defina la situación jurídica del particular, opere la figura jurídica de la caducidad, la cual tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica.

De esta manera se justifica la existencia de plazos específicos para que la autoridad substanciadora de un procedimiento determine la situación jurídica del particular, y la existencia de una sanción para el caso en que transcurra dicho plazo sin que la autoridad emita la resolución definiendo la situación jurídica del gobernado, siendo tal sanción, la caducidad del procedimiento. Así, la definición de la situación jurídica del particular dejará de estar al arbitrio de la autoridad, pues en todo caso, una vez transcurrido el plazo establecido en ley, y ante la omisión por parte de la autoridad de emitir la resolución en la que se establezca la situación legal del gobernado, operará la caducidad del procedimiento.

B) Los derechos de seguridad jurídica en México

Las garantías de seguridad jurídica se encuentran en los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Federal.¹⁰⁸

Para abordar las garantías que se encuentran en los numerales antes referidos, resulta conveniente transcribir el siguiente cuadro ilustrativo,¹⁰⁹ que hace una relación entre el artículo y la garantía o derecho tutelado:

¹⁰⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Op. cit.* p.19.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p.12.

Artículo 8o.	Derecho de petición.
Artículo 14.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantía de irretroactividad de las normas generales. 2. Garantía de audiencia. 3. Garantía de exacta aplicación de la ley. 4. Garantía de legalidad en materia civil.
Artículo 16.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantía de autoridad competente. 2. Garantía de mandamiento escrito, en el que se funde y motive la causa legal para cometer un acto de molestia contra un particular. 3. Garantía de detención por orden judicial.
Artículo 17.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nadie puede hacerse justicia por propia mano. 2. Garantía de la expedita y eficaz administración de justicia. 3. No procede la prisión por deudas de carácter puramente civil.
Artículo 18.	La prisión preventiva sólo es válida contra delitos que merezcan pena corporal.
Artículo 19.	Requisitos del auto de formal prisión.
Artículo 20.	Garantías de los inculcados, las víctimas y los ofendidos por un delito.
Artículo 21.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La imposición de las penas es propia de la autoridad judicial. 2. Al Ministerio Público le compete la investigación y persecución de los delitos.
Artículo 22.	Está prohibida la aplicación de penas inusitadas o trascendentales, y de la pena de muerte.
Artículo 23.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ningún juicio penal puede tener más de tres instancias. 2. Nadie puede ser juzgado por el mismo delito. 3. Se prohíbe la práctica de absolver de la instancia.

Como puede observarse del anterior cuadro, hay varias garantías que son propias de la materia penal o civil, las cuales fueron señaladas únicamente para brindar al lector un panorama amplio de las garantías que engloba el derecho a la

seguridad jurídica, sin que deba realizarse un estudio a fondo sobre ellas pues no es el objetivo del presente trabajo. En cuanto a las garantías que sí son aplicables al presente trabajo –garantía de audiencia y garantía de legalidad- ya fueron abordadas en el apartado precedente, por lo que sería redundante abundar en su estudio.

Siendo destacable entonces, que las garantías de seguridad jurídica, aun cuando tutelan derechos fundamentales distintos, tienen el mismo fin: evitar que el gobernado se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por ende, en estado de indefensión.

Así, más allá de la literalidad y contenido de cada uno de los derechos de seguridad jurídica, todos requieren que la situación jurídica de los particulares no quede indefinida, de suerte que buscan romper con la situación de indefinición.

Es por ello, que la garantía de seguridad jurídica protege al gobernado para que jamás su situación jurídica se quede irresoluta por tiempo indeterminado, pues ello sin duda le acorrería indefensión, al causarle una situación de incertidumbre en su esfera jurídica.

De ese modo, la garantía de seguridad jurídica prohíbe a las autoridades dejar indefinida la situación del gobernado, porque entonces éste no sabrá a qué atenerse. Para no dejar indefinida su situación jurídica es necesario que las autoridades erijan su actuar en lo establecido en la Constitución y leyes secundarias, es decir, cumplan con los requisitos constitucionales y legales que para tal efecto se establecen. Si las autoridades no acatan los requisitos previstos en la normatividad aplicable, afectarán la seguridad jurídica del gobernado, lo que no sólo causaría indefensión, sino que se atentaría contra la norma fundamental que demanda la subsistencia del derecho.

De lo anterior se desprende que la importancia de la seguridad jurídica y de sus garantías antes vistas es fundamental, en tanto que “de ellas depende el sostenimiento del Estado de derecho”,¹¹⁰ pues parten de un principio de certeza tutelado en la Constitución Federal, el cual debe ser garantizado en todo momento al particular,

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 14.

brindándole la seguridad de que su situación jurídica quedará definida al ser eficaz la aplicación del orden jurídico imperante.

C) Las manifestaciones de seguridad jurídica en el procedimiento administrativo

Como vimos en el apartado anterior, el derecho de seguridad jurídica tiene gran incidencia en la consecución del procedimiento administrativo. La seguridad jurídica durante un procedimiento administrativo se proyecta en diversas manifestaciones que condicionan o enmarcan el ejercicio de las facultades de la Administración pública. Esas manifestaciones permiten brindar certeza al particular en cuanto a la legitimidad con la que actúa la autoridad administrativa, y sobre los alcances del acto administrativo que, en su momento, llegue a dictarse. Procurando así, que no se deje en indefensión a los administrados.

Estas manifestaciones atienden a cada tipo de procedimiento administrativo de que se trate, sin embargo, existen algunas que se configuran de forma genérica, es decir, que están presentes en cualquier procedimiento donde la autoridad administrativa pretenda ejercer una facultad.

Enunciemos entonces algunas de las manifestaciones de seguridad jurídica que deben de estar presentes en todo procedimiento administrativo:

1. Ser substanciado por autoridad competente.
2. La notificación del inicio del procedimiento administrativo.
3. La audiencia del interesado en el procedimiento administrativo.
4. Debe estar fundado y motivado.
5. La caducidad de las facultades de autoridad.

Abordaremos con mayor profundidad la última manifestación, haciendo el señalamiento que las otras cuatro ya fueron examinadas en el apartado denominado 'Requisitos del procedimiento administrativo', por lo que su análisis ahora resultaría redundante.

La caducidad de las facultades de autoridad es una manifestación de seguridad jurídica que deriva de la necesidad imperiosa de que la autoridad administrativa respete los plazos y términos que para tal efecto se le han establecido en las normas generales.

Esto es, si las normas generales aplicables al caso concreto prevén ciertos términos y plazos para que el procedimiento administrativo instaurado por la autoridad correspondiente sea llevado por todas sus etapas procesales y, ocurre una omisión de la autoridad administrativa para continuar con el procedimiento, paralizándolo, sin existir necesidad alguna ni razón que fundamente tal desobediencia a cumplir con los mismos, es que debe existir una sanción ante tal comportamiento de autoridad, toda vez que se estaría alargando injustificadamente el procedimiento, en seria afectación a la esfera jurídica del gobernado y, en vulneración del derecho de seguridad jurídica.

Se dice que se vulneraría el derecho de seguridad jurídica porque la situación jurídica del gobernado quedaría indefinida por tiempo indefinido, puesto que si la autoridad no acata los términos y plazos previstos para la substanciación del procedimiento, ello se traduce en una afectación continua a la esfera jurídica del gobernado por el tiempo en que la autoridad decida proseguir con el procedimiento, lo que de suyo denota una actuación administrativa caprichosa, que no respeta los cauces que el orden jurídico impone, conculcándose con el principio de certeza que debe regir en todos los procedimientos seguidos por la Administración Pública.

En efecto, si la seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales, las cuales establecen los términos y plazos que deberán regir en la substanciación de un procedimiento, es que para que los gobernados no caigan en indefensión o estado de incertidumbre jurídica, se haga exigible su aplicación en todo momento y durante toda la substanciación del procedimiento de manera irrestricta, pues no puede quedar jamás irresoluta la situación jurídica del gobernado por el capricho de la autoridad.

Así, si no se acatan los términos y plazos establecidos en las normas, es que la seguridad jurídica se ve afectada, en tanto que el gobernado no tendrá la certeza de cuándo su situación jurídica quedará definida, amén que su procedimiento no habrá sido seguido en estricto apego a lo normado para su substanciación, pues debe estarse consciente que se vive en una realidad normada, que exige la certeza del derecho y la interdicción de la arbitrariedad.

La importancia de los términos y plazos como vehículo generador de certeza, en tanto que de su cumplimiento depende la estabilidad de la substanciación del procedimiento que, en su caso, se haya instaurado. En ese entendido, los términos y plazos son producto de la exigencia de la seguridad jurídica, que entraña que el gobernado jamás se quede en una situación de incertidumbre jurídica.

Por ello, el papel de la caducidad del procedimiento administrativo es fundamental, pues viene a incentivar que la autoridad actúe en cumplimiento a esos plazos y términos que han sido establecidos para que actúe, evitando que las esferas de derechos de los gobernados se vean afectadas indefinidamente por procedimientos administrativos que no tengan definida su duración, cerrando el margen a la arbitrariedad.

Así, con arreglo a esta institución procesal de la caducidad y en estricta observancia del marco jurídico que rige a la actuación administrativa, todo procedimiento ha de quedar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, los distintos plazos y términos que se establecieron para la consecución de las distintas etapas que configuran al procedimiento mismo en favor de los gobernados.

III. LA CADUCIDAD

Si el orden y la seguridad son valores jurídicos esenciales que deben presidir los dictámenes de los juristas y en especial las resoluciones de las autoridades, es atinado entonces, que este tema merezca una particular atención.

Oscar I. Rillo Canale¹¹¹

1. Origen de la institución.

El origen de la caducidad es incierto, algunos autores como el español Tomás Muñoz Rojas señala que “el origen de la caducidad data del derecho romano clásico derivado de las distinciones que se entablaban entre prescripción adquisitiva y la extintiva”;¹¹² para Jorge A. Sánchez Cordero Dávila la caducidad tiene su origen en Roma en materia de herencia, en los bienes caducos, que eran aquellos de los que se disponía válidamente, pero que no llegaron a adquirirse por ilegalidad del heredero instituido o por muerte del heredero.¹¹³

Mientras que el tratadista Jorge Rodríguez Russo orienta que la caducidad era desconocida en el Derecho romano, ya que se trata de una institución relativamente moderna, siendo desarrollada a partir de la primera mitad del siglo XIX, al tratar de explicar diferentes situaciones que estaban encuadradas en la institución de la prescripción extintiva.¹¹⁴

De lo anterior se puede inferir, no sin objeciones, que desde el derecho romano clásico se comenzó a desarrollar la existencia de la caducidad, dadas las diferencias

¹¹¹ RILLO CANALE, Oscar I., *Interrupción, Suspensión y Purga de la Caducidad de la Instancia*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1962, p. 48.

¹¹² BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, Décima Edición, pp. 26-29, *Apud*, CACHO FIGUEROA, Jorge, *La caducidad de la Instancia*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 3.

¹¹³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, en voz de Jorge A. Sánchez Cordero Dávila, Editorial Porrúa, México, 1985, pp. 14-15.

¹¹⁴ RODRÍGUEZ RUSSO, Jorge, *Prescripción Extintiva y Caducidad en el Derecho Civil*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 2010, p. 22.

que se establecían entre la prescripción de las acciones perpetuas y las acciones temporales, las cuales sin duda descansaban en un principio que rige a la caducidad: el principio de temporalidad.

Conviene que aclare qué se entendía en el derecho romano clásico por acciones temporales y acciones perpetuas. Las acciones temporales –*actiones temporales*–, propias del Derecho pretorio, eran aquellas dominadas por el principio de temporalidad, en cuanto a que éstas debían entablarse en cierto plazo;¹¹⁵ y las acciones perpetuas –*actiones perpetuae*–, las cuales eran propias del Derecho civil romano, podían tener lugar en todo momento, no podían evitarse, y sólo de manera excepcional, se establecía un plazo para su ejercicio, pudiéndose oponer la *praescriptio temporis* o excepción de prescripción.¹¹⁶

Como se ve, entonces, de la prescripción y del principio de temporalidad, es que se empezaron a sentar las bases de la caducidad que hoy conocemos, fundándose en la idea de que las acciones temporales no podían tener lugar en cualquier momento, sino que podían evitarse, por haber transcurrido su *dies fatalis*.

Además, posteriormente a la época romanista, comenzó a estudiarse la caducidad por juristas y doctrinistas que comenzaron a realizar una serie de ensayos que señalaban las distinciones que, en el Derecho romano, se hacían respecto a la prescripción adquisitiva (o la usucapión) y la prescripción extintiva, dándose cuenta que más allá de la prescripción existía otra figura jurídica aun no regulada.

Fue a partir de los estudios doctrinales de los juristas alemanes Savigny y Zachariae, y en su mayor precisión, a las investigaciones de Grawein y Rosenberg,¹¹⁷ que se originó una mejor concepción de la caducidad.

¹¹⁵ IGLESIAS, Juan, Derecho Romano, Editorial Ariel, España, 2004, p. 199.

¹¹⁶ RODRÍGUEZ RUSSO, *op. cit.* p. 22.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 20-22.

Los anteriores autores guardaban semejanza en sus ideas en cuanto a que concebían al transcurso del tiempo como medida determinante para que un acto o hecho jurídico pudiera surtir sus efectos en derecho, resultando necesaria la fijación de un determinado tiempo para saber cuándo un derecho nace, se modifica o se extingue.

Asimismo, estudios de juristas como Donello, Fick y Demelius, quienes al plantear las distinciones entre la prescripción adquisitiva y extintiva, se dieron cuenta que había que estudiar también las diferencias entre los derechos perpetuos y los derechos temporales, de estos últimos, que empezara a surgir un nuevo concepto que no encuadraba en el de prescripción. De modo, que dieron un parte aguas para que más adelante Grawein desarrollara el primer trabajo donde realizó la distinción entre prescripción, plazo preclusivo y temporalidad, usado como sinónimo de lo que hoy es la caducidad.¹¹⁸

A fin de profundizar en los estudios de Donello, Fick y Demelius, a continuación se realiza una breve síntesis de sus conclusiones, de manera, que pueda apreciarse la forma en que se acercaron al concepto de caducidad.

Donello comparó las acciones temporales con la prescripción extintiva de las acciones perpetuas. Él sostenía que una vez transcurrido el término de las acciones temporales muere la acción misma, a diferencia de la prescripción de las acciones perpetuas, que perduran aun transcurrido el plazo. Concluyendo que, las acciones temporales son aquellas que se extinguen por virtud intrínseca de expirar su plazo, siendo en consecuencia ineficaz cualquier estipulación que pretenda resucitarlas.¹¹⁹

Fick siguió con las diferencias entre acciones temporales y acciones perpetuas, señalando que en tratándose de una acción temporal sí había transcurrido el plazo,

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ *Idem.*

terminaba la obligación, sin dejarse una obligación natural; a diferencia de lo que sucedía con la prescripción.¹²⁰

Demelius realizó un estudio sobre las diferencias entre prescripción extintiva y decadencia –caducidad-, entendiéndose por ésta última la cesación de un derecho por el mero transcurso del tiempo; sosteniendo que al nacer un derecho, nace con un límite de tiempo y, que al ir más allá del tiempo establecido, no puede tener eficacia.¹²¹

Los trabajos de los tres estudiosos antes mencionados, a pesar de que no mencionan la caducidad como tal, en su término más preciso, evidencian que la prescripción extintiva guardaba estrecha relación con la temporalidad –caducidad- en cuanto a su elemento positivo: el transcurso del tiempo. Haciendo la precisión que, en la caducidad se causa automáticamente la propia extinción del derecho, y en la prescripción, como lo señaló Fick, se deja una *obligatio naturalis*.

Fue hasta Grawein cuando se desarrolló la distinción entre prescripción, plazo preclusivo y caducidad como tal; trabajo que indudablemente fue el punto de partida para todos los subsiguientes estudios sobre la caducidad.¹²²

El jurista alemán Grawein explicaba la noción de la caducidad a partir de las diferencias que presentaba con el plazo preclusivo y la prescripción. Es menester señalar dichas diferencias, las cuales reproduce el autor Jorge Rodríguez Russo al referirse al trabajo de Grawein:

(...) plazo preclusivo es aquel dentro del cual puede realizarse un acto con eficacia jurídica, de tal modo que el mismo limita la posibilidad de adquirir un derecho si el acto destinado a adquirirlo no se realiza dentro de ese plazo preclusivo. Se diferencia de la prescripción extintiva en que la consecuencia que trae consigo el vencimiento del plazo preclusivo no es la extinción de un derecho preexistente –pues tal derecho no existe- sino la frustración de un derecho en vías de constituirse. En la caducidad, en cambio, el transcurso del plazo no impide al derecho nacer, sino poder vivir como un derecho normal, pues se trata de la duración temporal de un derecho que desaparece por el mero transcurso del tiempo. Son

¹²⁰ *Ibidem*, p.21.

¹²¹ *Idem*.

¹²² *Ibidem*, p. 21.

derechos a los cuales ya al nacer le es concedida una duración limitada, que se extinguen por sí mismos transcurrido el plazo de vida, de manera que la causa de extinción de un derecho temporal no está afuera de él, sino que está dentro del derecho mismo, en su limitación temporal, en su carencia de fuerza para sobrevivir a un *dies fatalis*. En ellos se fija el principio y el fin del derecho: tanto el plazo, tanto el derecho.¹²³

De lo anterior se corrobora que Grawein explica a la caducidad como un derecho temporal, el cual ya había sido cimentado por los estudios de Donello, Fick y Demelius; explicando que, en la caducidad el derecho nace teniendo un determinado plazo para concretarse y, de no realizarse dentro del tiempo fijado, el derecho se extingue por sí mismo, es decir, su existencia concluye, desaparece de la vida jurídica por llegarse su *dies fatalis*.

De manera, que en la caducidad, el tiempo actúa como medida determinante para el surtimiento de efectos de un derecho, derecho que nace con vida limitada y que se ve impedido para continuar más allá del plazo fatal que le es fijado.

Resulta así, su diferencia con la prescripción extintiva en tanto que, en este caso, el derecho nace con vida ilimitada y un hecho exterior es el que provoca su extinción; y en la caducidad, el derecho ya nace predeterminado a que se realice en un cierto plazo, es decir, nace limitado.

Asimismo, se explica la diferencia entre plazo preclusivo y caducidad, la cual señala Grawein en su trabajo. En el plazo preclusivo no nace el derecho sino hasta que se realiza determinado acto en cierto plazo, por ello, de no realizarse el acto no se extingue el derecho porque en realidad nunca nació; mientras que en la caducidad, el derecho sí nace y es por el transcurso del tiempo, que de no ejecutarse, se extingue.

Las anteriores ideas fueron criticadas por Rosenberg en su obra "*Prescripción y caducidad en el Derecho Civil del imperio alemán*", al señalar que el elemento duro

¹²³ *Ibidem*, p. 20.

de la caducidad no es el transcurso de un plazo, sino la no ejecución de un determinado acto por quien pretenda que el derecho subsista.¹²⁴

Define Rosenberg la caducidad como “la extinción de un derecho o una exigencia, por la llegada de un *dies ad quem*, fundada esta extinción inmediatamente en el precepto legal y condicionada por el transcurso del plazo y por el no ejercicio o no ejecución de un acto por el acreedor, o bien por el no reconocimiento del obligado, o la no realización de un suceso dotado por la ley de eficacia suspensiva”.¹²⁵

Posteriormente a las ideas antes plasmadas, de las cuales tuvo lugar el surgimiento de la institución de la caducidad, han habido otros trabajos serios que buscan encontrar las raíces de la caducidad, evidenciando que, sin lugar a dudas, es un tema discutido.

A pesar de lo discutido que pueda ser el origen de la caducidad, ello no ha sido obstáculo para que dicha institución sea sujeta a estudio, dejando en evidencia su importancia en el marco jurídico que impera.

2. Concepto de caducidad

Etimológicamente proviene del latín *caducus-a-um-*, que significa “que cae, perecedero, destinado a la muerte”, del verbo *cadere* “caer”,¹²⁶ lo que nos lleva a la noción de acabamiento o finitud. Su sentido más apropiado como institución jurídica es la de ‘perecedero’, de ahí que su equivalente sea ‘perención’, que proviene de *peremptorious*, que significa dar muerte, mortal, aniquilar, extinguir.

¹²⁴ ROSENBERG, *De la prescripción extintiva*, p. 72, *Apud*, RODRÍGUEZ RUSSO, *op. cit.* p.22.

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ COUTURE, Eduardo, *Vocabulario Jurídico*, 2° reimpresión, Depalma, Buenos Aires, 1983, p.129, *Apud*, RODRÍGUEZ RUSSO, p. 34.

A propósito Pallares menciona que la caducidad es sinónimo de perención, aunque considera que el primer término es más puro y preciso que éste último¹²⁷. Empero, resulta de utilidad mencionarlo puesto que pueden utilizarse como sinónimos.

Indica Jorge A. Sánchez Cordero Dávila que “la palabra caducidad implica la acción o el efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho. Entendiéndose como una sanción por la falta del ejercicio oportuno de un derecho”.¹²⁸

Según Carnelutti la caducidad refiere “al tiempo como distancia, en cuanto expresa la extinción de una relación jurídica activa (poder) por no poder llegar a realizarse un determinado acto dentro de un término”.¹²⁹

Anota Esther Gómez Calle que, la caducidad “determina la extinción de un derecho por el transcurso del plazo en que ha de hacerse valer y responde a una necesidad de certeza, protegiendo un interés general de la comunidad, el de pronta certidumbre de las situaciones jurídicas”.¹³⁰

Para Jorge Rodríguez Russo, la caducidad es “un instituto que tiene en común con la prescripción el elemento del transcurso del tiempo, pero que a diferencia de ésta provoca automáticamente la extinción de un derecho que no ha sido ejercido en el término fijado. El derecho aquí nace con una duración limitada, siendo la limitación temporal un factor intrínseco, immanente al derecho mismo”.¹³¹

Gómez Lara sostiene que la caducidad es la ‘preclusión máxima’, pues implica la pérdida de todos los derechos procesales a causa de la inactividad de las partes, y opera una vez que transcurre determinado plazo que la ley señala para tal efecto.¹³²

¹²⁷ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, p. 426.

¹²⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹²⁹ *Teoría general del derecho*, N° 173, p. 432, *Apud*, RODRÍGUEZ RUSSO, p. 47.

¹³⁰ GÓMEZ CALLES, Esther, Voz “Caducidad”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. I, Civitas, Madrid 1995, pp. 857 y 858, *Apud*, RODRÍGUEZ RUSSO, p. 47.

¹³¹ *Ibidem*, p. 33.

¹³² GÓMEZ LARA, *op. cit.* p. 296.

Asimismo, la Enciclopedia Jurídica Básica afirma que la caducidad “es el efecto que produce el abandono del proceso por ambas partes, que pone de manifiesto por el hecho de no instar su curso durante el tiempo que la ley señala”.¹³³

Señala Abeliuk Manasevich,¹³⁴ que el legislador recurre a la caducidad toda vez que desea la consolidación de determinadas situaciones jurídicas en los términos breves que establece al respecto.

Por su parte, señala Santoro Passarelli¹³⁵ que a diferencia de la prescripción, la caducidad “no depende del hecho subjetivo de la inercia del titular, sino del hecho objetivo de la falta de ejercicio del derecho en el tiempo establecido, y en que no se inspira en la exigencia de conformar la situación de derecho a la situación de hecho, sino en limitar en el tiempo el ejercicio de un derecho”. Vale decir que, la prescripción tiene por objeto un derecho o una acción que por efecto de ella se extingue; la caducidad tiene por objeto un acto que por efecto no puede ser ya cumplido.¹³⁶

De lo anterior, puede inferirse que las concepciones de los autores son coincidentes en los siguientes aspectos:

- (i) la caducidad es la pérdida o extinción de un derecho,
- (ii) que se produce por la inactividad de las partes
- (iii) durante el transcurso de un tiempo determinado en una norma, y
- (iv) atiende a la necesidad de certeza en las situaciones jurídicas, protegiendo un interés superior general.

Así pues, la caducidad es una institución que limita el ejercicio de un derecho a partir del establecimiento de un plazo para su realización, que de no ejercerse en el

¹³³ FIGUEROA CACHO, *op. cit.* p. 7.

¹³⁴ MANASEVICH, Abeliuk, *Las Obligaciones*, T.II, p. 998, *Apud*, RODRIGUEZ RUSSO, *op. cit.* p. 48.

¹³⁵ SANTORO PASSARELLI, *Doctrinas Generales del Derecho Civil*, pp. 125 y 135, *Apud*, RODRIGUEZ RUSSO, *op. cit.* p. 49.

¹³⁶ BARBERO, *Sistema del Derecho Privado*, T. 1, p. 373, *Apud*, RODRIGUEZ RUSSO, *op. cit.* p. 50.

plazo estipulado, su consecuencia será extinguir el derecho por el solo transcurso del tiempo, es decir, opera de pleno derecho.

La razón de ser de la caducidad, es evitar la prolongación indefinida de los procedimientos o procesos en el tiempo, trayendo certeza jurídica a las esferas de derechos de los gobernados, consolidando sus situaciones jurídicas en lapsos determinados, buscando no eternizar ninguna situación.

Además, la trascendencia de establecer temporalidad en el ejercicio de un derecho, deriva de los trastornos graves que se le causan a la economía y, en especial, al presupuesto gubernamental, tal como lo asevera el Magistrado Jorge Figueroa Cacho.¹³⁷

3. Naturaleza jurídica

Existen varias tesis que responden a la esencia o causa de la caducidad, lo que conduce a reflexionar sobre su naturaleza jurídica, por lo que se hace necesario realizar un breviarío de las distintas opiniones.

Jorge Figueroa Cacho,¹³⁸ Magistrado de Circuito, sostiene que la naturaleza jurídica de la caducidad es la de ser una institución de orden público. Ello, pues es precisamente el interés público el que presupone la no eternización de los procedimientos y estimula la actividad de las partes con la amenaza del aniquilamiento del procedimiento.

Además, el Magistrado Figueroa Cacho enuncia las características que la hacen ser una institución de orden público: irrenunciable, analizable de oficio, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo y no se convalida cuando se actúa una vez consumada. Esto es, la caducidad se produce y se debe considerar existente sin

¹³⁷ FIGUEROA CACHO, *op. cit.* p. 7.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 11.

necesidad de declaración judicial –de pleno derecho-, ocurre por el simple paso del tiempo, siendo su consecuencia la de viciar y nulificar el proceso o procedimiento, el que sólo tiene una existencia aparente y material, ya que ya ha sido ‘herido de muerte’.¹³⁹

Se trata pues, de una institución procesal destinada a satisfacer exigencias de interés social, representando un límite al actuar tanto de la autoridad como de las partes. Por un lado, la autoridad debe hacer todo aquello que le esté expresamente permitido y, por el otro, las partes deben hacer todo aquello que no les esté prohibido. De forma, que el orden público atiende a un principio de legalidad, que “tutela prevalentemente los derechos de la colectividad, de la sociedad, del conglomerado, frente a los intereses o derechos de individuos considerados separadamente”.¹⁴⁰

Por tanto, si el orden público implica el respeto a lo establecido en las normas generales en beneficio de la sociedad, es que la caducidad tenga su origen en la necesidad o conveniencia que tiene la colectividad de que los términos y plazos fijados en los ordenamientos jurídicos sean obedecidos en aras de que las situaciones jurídicas no queden inciertas por duración indefinida.

A este propósito tiende también la opinión del ilustrado jurista Oscar I. Rillo Canale, al señalar que “la verdadera *ratio juris* de la caducidad es el interés público que tiene el Estado en evitar la prolongación *sine die* de los procesos que penden ante el órgano jurisdiccional”.¹⁴¹

De ahí, que se desprenda que la esencia propia de la caducidad sea la de una institución de interés público, en razón de que su fin último es la protección del interés de la sociedad, en tanto que ésta y el mismo Estado no pueden quedar inermes ante

¹³⁹ *Ibidem*, p. 12.

¹⁴⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 898.

¹⁴¹ RILLO CANALE, *op. cit.* p. 35.

la ausencia de impulso a los procedimientos o procesos instaurados por las autoridades, optando por la prevalencia de la seguridad jurídica.

Dicho de otra manera, se aduce que la naturaleza jurídica de la institución que examinamos es la de una institución de interés público, ya que busca establecer un límite de actuación, tanto en los procesos como en los procedimientos, a fin de satisfacer exigencias jurídicas, como lo son: certeza en las situaciones jurídicas y la dilación procesal injustificada. A propósito señala José Becerra Bautista,¹⁴² que son los motivos de interés social los que dieron nacimiento a la institución estudiada, en virtud de que la pendencia indefinida de los procesos y procedimientos implican inseguridad jurídica.

En suma, existe el interés de la sociedad y del Estado en que no haya procesos ni procedimientos de duración indefinida, pues sería irracional estar sujeto a un juicio o procedimiento perpetuo, a conveniencia de la autoridad o de la otra parte, en razón de que la cuestión se prologaría por tiempo indefinido.

Continúo ahora, enunciando otra tesis, al señalar que también se concibe la naturaleza jurídica de la caducidad como una sanción.

En esencia, Eduardo Pallares afirma que “la caducidad es una sanción natural por la omisión de actuar dentro de los plazos establecidos en ley”.¹⁴³

José Becerra Bautista sostiene que “la caducidad es una sanción por la presunción de abandono del proceso”.¹⁴⁴

Chiovenda, a su vez, aduce que se trata de una sanción, dado que ante la inercia de quien tiene a su cargo el deber de proseguir con el proceso o procedimiento,

¹⁴² FERNÁNDEZ BALLESTEROS, Miguel Ángel y otros, p. 415, *Apud*, FIGUEROA CACHO, *op. cit.* p. 10.

¹⁴³ FERNÁNDEZ BALLESTEROS, Miguel Ángel y otros, *Comentarios a la Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, Tomo I, Primera reimpresión, Iurgium Editores y Atelier, p. 953, *Apud*, *Ibidem*, p. 12.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p.14.

el Estado debe liberar a sus propios órganos de la necesidad de pronunciarse, pues la pendencia indefinida de los procesos o procedimientos a nada práctico llevaría, por el contrario se pondría en peligro a la seguridad jurídica.¹⁴⁵

Conforme a este criterio, la sanción debe entenderse como aquella penalidad impuesta por el Estado, cuando no se observa lo establecido en sus ordenamientos jurídicos.

La anterior consideración se explica bajo el siguiente razonamiento lógico: si las normas tiene un carácter imperativo, y por ende, obligan a su cumplimiento, lo procedente es obrar de conformidad a la norma. Si no se obra observando la norma, compete al Estado actuar y exigir su respeto. En tal virtud, si se actúa en forma contraria a lo estatuido en los ordenamientos jurídicos, concretamente, si se actúa en contravención o se omite cumplir con los plazos establecidos para llevar a cabo determinado acto, es que la consecuencia jurídica inmediata de la conducta contraria o de la omisión sea una sanción. Entonces, la sanción aparece bajo la forma de condicionante en tanto que de no cumplir con determinado lapso de tiempo fijado, se producirá una penalidad por la omisión a cumplir.

De manera que, la naturaleza jurídica de la caducidad es la de una sanción, pues ésta se produce por consecuencia misma del incumplimiento a la norma jurídica que establece el plazo en el que se debe actuar, y de no actuarse dentro del mismo, se sanciona el paso del tiempo sin acto procesal.

Otra tesis en lo que respecta a la naturaleza jurídica de la caducidad, es la de forma anormal de conclusión del procedimiento.

Normalmente, los procedimientos culminan con una resolución definitiva que se da a conocer al administrado. No obstante ello, algunos procedimientos pueden

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 15.

concluir sin llegar a dictarse la resolución final, provocándose así la forma anormal de conclusión del procedimiento.

Esto es, resulta anormal que después de iniciado un procedimiento que buscaba obtener una resolución definitiva, se concluya el mismo de forma anticipada al actualizarse el abandono de las partes, sin dictarse una resolución conclusiva, esto derivado de la presunción de desistimiento del procedimiento por el mencionado abandono.

La conclusión del procedimiento puede ser anticipada debido a la inactividad de las partes, cuando éstas incumplen su deber o cargo de impulsar los procedimientos. Esto es, todo procedimiento presupone en su promoción, desarrollo y finalización un cumplimiento a ciertos términos y plazos establecidos para su consecución; de no cumplirse aquellos, no puede esperarse hasta el dictado de la resolución en cualquier tiempo, pues ello implicaría mantener la actividad a voluntad de las partes, es decir, a su *bon plaisir*.

Para Couture la caducidad es un “modo anormal de extinguirse un proceso producido por la inactividad procesal durante un plazo establecido por ley”.¹⁴⁶

Además, Hugo Alsina sostiene que la caducidad se trata de un modo anormal de extinción del proceso por virtud del transcurso del tiempo.¹⁴⁷ Si bien ambos autores refieren al proceso, puede aplicarse la misma naturaleza a la caducidad en el procedimiento.

Bajo ese panorama, si la caducidad termina con el procedimiento antes del dictado de la resolución final por parte de la autoridad administrativa a causa del transcurso del tiempo, es que válidamente pueda ser considerada como una forma anormal o extraordinaria de conclusión de procedimiento, en tanto que el

¹⁴⁶ COUTURE, Eduardo, *Derecho Procesal Primer Curso*, T.III, p. 101.

¹⁴⁷ *Idem*.

procedimiento no culmina como lo harían los demás, en una resolución, de forma normal.

En suma, los procedimientos finalizan en forma extraordinaria o anormal por el transcurso de un tiempo sin activarse sus etapas procesales, destacando que ese lapso o plazo de inactividad constituye uno de los motivos para que opere la caducidad.

Luego, de un examen plenario de las tesis antes enunciadas, se concluye que, la caducidad es una institución de interés público por la que se termina un procedimiento de forma anormal, como consecuencia de la sanción que derivó de la inactividad procesal en un tiempo determinado.

Como se ve, las posturas más que excluirse, se complementan, ello porque la figura jurídica de la caducidad guarda un poco de su esencia en cada una de ellas.

No obstante lo anterior, me inclino más por una postura, en mi opinión, la esencia o causa real de la caducidad es la de ser una sanción procesal. Si bien puede ser también considerada su naturaleza como la de interés público o un medio extraordinario de terminación del proceso o procedimiento, las cuales sin duda son válidas para encauzarla, serían insuficientes para explicar la razón de la creación de esta institución.

Hay que recordar que la razón de creación de esta institución descansa en proteger el derecho de la seguridad jurídica, que ante un acto de vulneración, cabe imponer una sanción, que tiene por objeto evitar crear incertidumbre jurídica en la esfera de derechos de los gobernados.

En otras palabras, considero que la postura que refiere a la naturaleza jurídica de la caducidad como una sanción procesal es la más acertada, porque es ésta la que explica la razón de la creación de la caducidad. La caducidad se creó para poner fin a la eternización de los procedimientos administrativos que afectaban la seguridad

jurídica de los gobernados, éstos se alargaban injustificadamente ante la falta de ejercicio de un derecho en un tiempo determinado, para venir a frenar esta situación, brindando certeza a los particulares de que las autoridades no podrían ejercer más sus facultades al pasar el tiempo establecido en ley, se impuso una sanción, que implica caducar el derecho, hacerlo caer. La sanción es pues una forma de garantizar el debido ejercicio de los derechos y obligaciones que cada titular tenga dentro del plazo establecido para tal efecto.

En ese tenor, se crea la institución jurídica de la caducidad para sancionar a todo aquél que no ejerza el derecho previsto en ley en el tiempo establecido para ello, para garantizar la certidumbre jurídica en las esferas de derechos de los gobernados, pues si no se cumple con la limitación temporal lo natural es que se penalice ese actuar contrario a la norma, protegiendo el interés general de pronta certidumbre en las situaciones jurídicas.

Lo anterior está inspirado en procurar que los procedimientos no se eternicen, atendiéndose al interés superior del Estado de evitar prolongaciones innecesarias en los mismos. Razones de seguridad jurídica que exigen imperiosamente que si las partes interesadas en el procedimiento, no actúan diligente y activamente, su inactividad debe interpretarse como un abandono, imponiéndose una sanción, que restablecerá el orden jurídico alterado ante la necesidad social de evitar la demora en la sustanciación de las causas.

Derivado de lo anterior, es que se concluye que la naturaleza jurídica de la caducidad es la de ser una sanción procesal, advirtiéndose ello por su propósito bien definido: sancionar la inactividad de la autoridad, luchando contra la no eternización de los procedimientos, ya que en su pronta terminación se halla interesado el principio de seguridad jurídica.

4. La regulación y efectos de la caducidad en el orden jurídico federal

A nivel federal, la caducidad está regulada en la mayoría de las materias del derecho, por un lado en materia civil, tenemos que está prevista en el Código Federal de Procedimientos Civiles; en materia mercantil, en el Código de Comercio; en materia administrativa, está prevista en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; y en materia fiscal, en el Código Fiscal de la Federación.

Por ello, es que a continuación será revisada la caducidad atendiendo a cada materia.

A) En materia civil

El Código Federal de Procedimientos Civiles regula la caducidad en los artículos 373, 374, 375, 376, 377 y 378, los cuales integran el Capítulo III, denominado “Caducidad”, que a su vez se encuentra dentro del Título Tercero denominado “Suspensión, Interrupción y Caducidad del Proceso”, del Libro Segundo llamado “Contención”, preceptos que establecen:

ARTÍCULO 373.- El proceso caduca en los siguientes casos:

I.- Por convenio o transacción de las partes, y por cualquier otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;

II.- Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No 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. 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.

ARTICULO 374.- Si, en los casos de las fracciones I a III, no se comprenden todas las cuestiones litigiosas para cuya resolución se haya abierto el proceso, éste continuará solamente para la decisión de las cuestiones restantes.

ARTICULO 375.- En los casos de las fracciones I a III del artículo 373, la resolución que decreta la caducidad la dictará el tribunal, a petición de parte o de oficio, luego que tenga conocimiento de los hechos que la motiven. En el caso de la fracción IV del mismo artículo, la caducidad operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del término indicado. En cualquier caso en que hubiere caducado un proceso, se hará la declaración de oficio, por el tribunal, o a petición de cualquiera de las partes. La resolución que se dicte es apelable en ambos afectos. Cuando la caducidad se opere en la segunda instancia, habiendo sentencia de fondo de la primera, causará ésta ejecutoria.

ARTICULO 376.- En los casos de las tres primeras fracciones del artículo 373, se observarán las reglas siguientes, con relación a la condena en costas:

I.- Si hubiere convenio, se estará a lo pactado en él;

II.- Si no hubiere convenio y se tratare de los casos de la fracciones I y II, no habrá lugar a la condenación;

III.- Si se tratare del caso de la fracción III, se aplicarán las reglas establecidas en el capítulo II del Título Primero del Libro Primero.

ARTICULO 377.- En el caso de la fracción IV del artículo 373, no habrá lugar a la condenación en costas.

ARTÍCULO 378.- La caducidad, en los casos de las fracciones II y IV, tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias; entendiéndose como no presentada la demanda, y, en cualquier juicio futuro sobre la misma controversia, no puede invocarse lo actuado en el proceso caduco. Esta caducidad no influye, en forma alguna, sobre las relaciones de derecho existentes entre las partes que hayan intervenido en el proceso.

De lo transcrito tenemos que en materia civil, corresponde a las partes la obligación de activar su proceso, su instancia, de llevarla por todas sus etapas hasta llegar al dictado de sentencia. La inactividad de las partes implica un 'no hacer', que tiene un carácter tácito, pues las partes no manifiestan expresamente que abandonan la instancia, siendo esto lo que motiva la presunción de abandono que fundamenta la caducidad.

La caducidad puede operar por (i) el simple transcurso del tiempo sin promoción o impulso procesal dentro del juicio, (ii) ante la existencia de un convenio o transacción entre las partes, (iii) por desistimiento de la prosecución del juicio, (iv) por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia, y (v) por otra causa que haga desaparecer la materia del juicio; los incisos (ii) (iii) y (iv) hacen caducar un proceso en

virtud de que provocan un cambio de situación jurídica que hacen desaparecer substancialmente la materia de la controversia.¹⁴⁸

Lo relevante, es que al regular la caducidad por el simple transcurso del tiempo, el Código Federal de Procedimientos Civiles establece que ésta operará de pleno derecho, y es obligación del juez o tribunal declararla de oficio,¹⁴⁹ si el juez o tribunal no la declaran de oficio, la ley civil concede a las partes el derecho de solicitarla, lo que indudablemente presupone la protección del interés social en cuanto que no debe proseguirse con juicios que no son impulsados por las partes.

Asimismo, las porciones normativas antes transcritas, además de corroborar los distintos supuestos en lo que podría operar la caducidad, se desprenden ciertas peculiaridades que hacen que la caducidad en materia civil sea distinta a la regulada en otras materias, a saber, ésta se interrumpe no sólo con las promociones de las partes sino también con las actuaciones judiciales, y el término de la inactividad corre desde que se hubiere verificado el último acto procesal y no a partir de que hubiere surtido efectos la notificación de la última resolución, esto último sucede en materia mercantil.

Debe mencionarse que la caducidad no opera cuando el proceso se encuentra en ejecución de sentencia, pues en esta etapa, la resolución ya tiene autoridad de cosa juzgada, y no puede dejarse sin efectos dicha institución. De igual forma, no es posible

¹⁴⁸ ARTÍCULO 373.- El proceso caduca en los siguientes casos:

I.- Por convenio o transacción de las partes, y por cualquier otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;

II.- Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No 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. 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.

¹⁴⁹ ARTÍCULO 375.- En los casos de las fracciones I a III del artículo 373, la resolución que decreta la caducidad la dictará el tribunal, a petición de parte o de oficio, luego que tenga conocimiento de los hechos que la motiven. En el caso de la fracción IV del mismo artículo, la caducidad operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del término indicado. En cualquier caso en que hubiere caducado un proceso, se hará la declaración de oficio, por el tribunal, o a petición de cualquiera de las partes. La resolución que se dicte es apelable en ambos efectos. Cuando la caducidad se opere en la segunda instancia, habiendo sentencia de fondo de la primera, causará ésta ejecutoria.

que opere la caducidad en los procedimientos de jurisdicción voluntaria, alimentos, los tramitados ante el juez de paz, los medios preparatorios de juicio, ni contra los menores o incapacitados.

B) En materia mercantil

En materia mercantil, la institución de la caducidad comenzó a existir a partir de que el Código de Comercio fue reformado mediante decreto de fecha 29 de abril de 1996, expedido el 21 de mayo de 1996 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo del mismo año, y en vigor sesenta días después de esta última fecha.¹⁵⁰

Precisando que con anterioridad al decreto mencionado, no existía la caducidad en los juicios mercantiles, no obstante que en las leyes locales de procedimientos civiles, que le eran aplicables supletoriamente según lo dispuesto por el artículo 1054 del Código de Comercio de aquél entonces, sí existía la figura jurídica de la caducidad.

Existieron diversos criterios judiciales que establecían que la supletoriedad en materia mercantil sólo procedía cuando el Código de Comercio contuviera la reglamentación deficiente respecto de alguna figura procesal, si no la regulaba ni de manera deficiente no era procedente la aplicación de ordenamientos supletorios, dichos criterios a pronta referencia se transcriben:

LEYES SUPLETORIAS EN MATERIA MERCANTIL. Si bien los Códigos de Procedimientos Civiles de cada Estado, son supletorios del de Comercio, esto no debe entenderse de modo absoluto, sino sólo cuando falten disposiciones expresas sobre determinado punto, en el Código Mercantil, y a condición de que no pugnen con otras que indiquen la intención del legislador, para suprimir reglas de procedimientos o de pruebas.¹⁵¹

LEYES SUPLETORIAS EN MATERIA MERCANTIL. De acuerdo con el artículo 1051 del Código de Comercio, los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados y del Distrito Federal, únicamente son supletorios del código mercantil, en materia procesal, cuando en el código mencionado existan disposiciones sobre una institución determinada, pero no en aquellos casos en que fue intención del legislador suprimir esa institución o cuestiones de

¹⁵⁰ FIGUEROA CACHO, op. cit. p. 20.

¹⁵¹ *Vid*, Semanario Judicial de la Federación, Octava época, Registro 216393, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Tomo XI, Mayo de 1993, p. 351.

procedimiento, lo que presupone la necesidad que en el Código de Comercio y en los Códigos de Procedimientos Civiles locales, existan normas generales y también prevean supuestos similares, con la condición además de que no pugnen entre sí.¹⁵²

Por ello, y ante la ausencia de disposiciones expresas sobre caducidad en el Código de Comercio, se consiguió que el Poder Legislativo supliera la omisión expresada.

En la actualidad, en el Código de Comercio la caducidad está regulada en el artículo 1076, el cual se encuentra dentro del Capítulo V denominado “De los términos judiciales”, Título Primero “Disposiciones Generales”, del Título Quinto “De los juicios mercantiles”.

La caducidad en los juicios mercantiles opera de pleno derecho, pudiendo ser decretada de oficio o a petición de parte, desde el primer auto que se dicte en el juicio y hasta la citación de las partes para oír sentencia, siempre que hayan transcurrido 120 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada y no exista promoción de cualquiera de las partes que dé impulso al proceso.¹⁵³

Respecto a este último aspecto, debe señalarse que existen muchos criterios judiciales que dilucidan cuándo se trata de una promoción que, en la realidad jurídica, efectivamente está dando impulso procesal, es decir, cuándo se trata de un acto que haga avanzar el proceso, pues no solamente el hecho de articularse un acto procesal interrumpe la caducidad, sino que debe ser útil para mover la instancia. De manera, que los actos deben revelar un interés en la dilucidación de la controversia, existiendo una actuación de carácter material tendiente a definir la relación de las partes. Conforme a ello, no basta la existencia de una promoción para sostener que la caducidad no opera, sino que dicha promoción debe ser el acto idóneo que refleje una voluntad inequívoca de instar la marcha del proceso.

¹⁵² *Vid*, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Registro 240363, Tercera Sala, Tesis Aislada, Volumen 175-180, Cuarta Parte, p. 109.

¹⁵³ *Vid*, artículo 1076 del Código de Comercio.

Se corrobora lo anterior con los siguientes criterios judiciales que a pronta referencia a continuación se transcriben:

CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN MATERIA MERCANTIL. LA PROMOCIÓN DE CUALQUIERA DE LAS PARTES EN DONDE SE MANIFIESTA QUE SE ACUDE A FIN DE CONTINUAR CON LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO O, EN SU CASO, SE AUTORIZA A PERSONAS PARA OÍR NOTIFICACIONES, O SE SOLICITA QUE SE RECONOZCA A ALGUIEN EL CARÁCTER DE ABOGADO O SE SEÑALA NUEVO DOMICILIO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES, NO ES APTA PARA INTERRUMPIRLA. El artículo 1076 del Código de Comercio establece la institución procesal denominada caducidad de la instancia, por medio de la cual se declara la extinción del juicio por el hecho de haber transcurrido ciento veinte días contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución dictada, sin que las partes hubieran hecho promoción alguna tendente a mantener la marcha normal del proceso hasta culminar con la sentencia; por consiguiente, si en el juicio cualquiera de las partes presenta una promoción en donde explícitamente manifiesta que comparece a fin de continuar con la tramitación del procedimiento o, en su caso, autoriza a determinadas personas para oír notificaciones, o que solicita se reconozca a alguien el carácter de abogado o señala nuevo domicilio para recibir notificaciones ello, en el fondo, nada provoca con relación al verdadero impulso procesal requerido, como sería, verbigracia, el pedir que se abra el periodo probatorio, se continúe con la preparación de alguna probanza, se pase a la fase de alegatos o se dicte sentencia, pues aunque no debe desconocerse el contenido de la promoción, en realidad lo requerido por la ley es que la petición de las partes provoque una determinación que se traduzca en acelerar el desarrollo del juicio, máxime si se toma en consideración que el inciso b) del invocado artículo 1076 del Código de Comercio, expresamente señala que la promoción de las partes debe ser "... dando impulso al procedimiento para su trámite, solicitando la continuación para la conclusión del mismo.", lo cual evidentemente no ocurre cuando sólo se menciona que se acude a impulsarlo, porque tratándose de un proceso dispositivo, como el mercantil, corresponde a las partes agotar sus cargas procesales señalando de manera categórica cuál es el acto procesal cuyo dictado piden del órgano jurisdiccional. En esta misma tesitura, también debe concluirse que un diverso escrito en donde las partes únicamente comparezcan para autorizar a determinadas personas para oír notificaciones, o que se reconozca a alguien su carácter de abogado o señale nuevo domicilio para recibir notificaciones, tampoco imprime la dinámica natural del procedimiento para hacerlo culminar mediante una sentencia definitiva, en virtud de que puede presentarse en el juicio cuantas veces se quiera, no con la finalidad de continuar su tramitación, sino únicamente con el propósito de pretender interrumpir la caducidad, de ahí su falta de idoneidad, dado que no son tendentes a impulsar o activar el procedimiento en los términos legalmente requeridos.¹⁵⁴

CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN MATERIA MERCANTIL. LA DILIGENCIA DE EMPLAZAMIENTO ES APTA PARA INTERRUMPIR EL TÉRMINO PARA QUE OPERE. La caducidad de la instancia se encuentra establecida en el artículo 1076 del Código de Comercio conforme a los requisitos siguientes: 1. Opera de pleno derecho. 2. Puede hacerse valer de oficio o a petición de parte. 3. En cualquier estado del juicio a partir del primer auto que se dicte hasta la citación para oír sentencia. 4. Se actualiza en el momento en que transcurran ciento veinte días hábiles de inactividad procesal, contados a partir del

¹⁵⁴ Vid, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 180947, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Tomo XX, Agosto de 2004, p. 1559.

día siguiente al en que surta efectos la última resolución dictada en el juicio, siempre y cuando no exista promoción de cualquiera de las partes, por la que se impulse el procedimiento para su trámite, a través de la solicitud de la continuación de éste, para el efecto de que se concluya. La diligencia de emplazamiento es una actuación judicial relacionada directamente con la prosecución del procedimiento, puesto que es el acto por el cual la demandada queda vinculada al juicio, con la carga de contestar o si no lo hace, que precluya su derecho y pueda continuar éste en su rebeldía. Por tanto, la diligencia de emplazamiento da impulso y permite la continuidad del juicio y, por ende, es apta para interrumpir el término para que opere la caducidad.¹⁵⁵

Asimismo, conviene señalar que el artículo 1076 del Código de Comercio establece los efectos de la caducidad que en su caso se llegue a dictar en la instancia principal, segunda instancia y en los incidentes que se lleguen a plantear. Señalando como efecto principal, en primer instancia, que no se extingue la acción, sino que sólo acaba la instancia, por lo que el actor queda en aptitud de volver a promover juicio mercantil, si se encuentra en tiempo para ello. Además, regula los casos en que la caducidad no puede operar, ello cuando se trate de juicios universales de concurso – con su salvedades-; cuando el procedimiento esté suspendido por causa de fuerza mayor y, por ende, el juez y las partes no pueden actuar; y cuando se esté a la espera de una resolución de cuestión previa o conexa por el mismo juez o por otras autoridades.¹⁵⁶

Como se ve, el artículo 1076 del Código de Comercio regula eficientemente a la caducidad, desde el establecimiento de las circunstancias que deben actualizarse para que opere hasta sus efectos, así como los casos en que no puede decretarse, y de decretarse el recurso oportuno e idóneo que cabe. A pronta referencia se transcribe el numeral aludido:

Artículo 1076.- En ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar actuaciones judiciales, salvo los casos de excepción que se señalen por la ley.

La caducidad de la instancia operará de pleno derecho, sea porque se decrete de oficio o a petición de parte, cualquiera que sea el estado del juicio, desde el primer auto que se dicte en el mismo y hasta la citación para oír sentencia, en aquellos casos en que concurren las siguientes circunstancias:

a).- Que hayan transcurrido 120 días contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada, y

¹⁵⁵ *Vid*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Registro 2002982, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, p. 1924.

¹⁵⁶ *Vid*, artículo 1076 del Código de Comercio.

b).- Que no hubiere promoción de cualquiera de las partes, dando impulso al procedimiento para su trámite, solicitando la continuación para la conclusión del mismo.

Los efectos de la caducidad serán los siguientes:

I. Extingue la instancia pero no la acción, convirtiendo en ineficaces las actuaciones del juicio y volviendo las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda y se levantarán los embargos, mandándose cancelar su inscripción en los Registros Públicos correspondientes;

II. Se exceptúa de la ineficacia señalada, las resoluciones firmes de las excepciones procesales que regirán en cualquier juicio que se promoviera. De igual manera las pruebas rendidas en el proceso que se haya declarado caduco podrán invocarse de oficio, o por las partes, en el nuevo proceso que se promueva;

III. La caducidad de la segunda instancia deja firmes las resoluciones apeladas;

IV. La caducidad de los incidentes sólo afectará las actuaciones del mismo, sin comprender la instancia principal, aunque haya quedado en suspenso por la resolución de aquél, si transcurren sesenta días;

V. No ha lugar a la caducidad en los juicios universales de concurso, pero si en aquéllos que se tramiten en forma independiente aunque estén relacionados o surjan de los primeros;

VI. Tampoco opera la caducidad cuando el procedimiento está suspendido por causa de fuerza mayor y el juez y las partes no pueden actuar; así como en los casos en que es necesario esperar una resolución de cuestión previa o conexas por el mismo juez o por otras autoridades; y en los demás casos previstos por la ley;

VII. La resolución que decreta la caducidad será apelable en ambos efectos, en caso de que el juicio admita la alzada. Si la declaratoria se hace en segunda instancia se admitirá reposición, y

VIII. Las costas serán a cargo del actor, cuando se decreta la caducidad del juicio en primera instancia. En la segunda instancia serán a cargo del apelante, y en los incidentes las pagará el que lo haya interpuesto. Sin embargo, las costas serán compensables con las que corran a cargo del demandado cuando hubiera opuesto reconvencción, compensación, nulidad y en general las excepciones o defensas que tiendan a variar la situación jurídica que privaba entre las partes antes de la presentación de la demanda.

C) En materia administrativa.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula la caducidad en su artículo 60, ubicado en el Capítulo Décimo denominado “De la Terminación”, del Título Tercero “Del Procedimiento Administrativo”, tema que por el momento no será desarrollado pues será abordado en el siguiente Capítulo.

D) En materia fiscal

En el ámbito fiscal, a decir de Jorge A. Sánchez Cordero Dávila, la caducidad “es una figura procedimental que consiste en la pérdida o extinción de las facultades de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el transcurso del tiempo, al no haberlas ejercido dentro del lapso prefijado”.¹⁵⁷

Adviértase bien, que la caducidad tiene que ver con la extinción de las facultades de comprobación de la autoridad, siendo el Código Fiscal de la Federación el que regula los plazos y formas en que opera la perención.¹⁵⁸

Concretamente, el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación vigente establece que las facultades de la autoridad fiscal para determinar contribuciones o aprovechamientos, e imponer sanciones, se extinguen –o caducan- en el plazo de cinco años o diez años, según corresponda.

A pronta referencia se transcribe el fundamento de la caducidad en materia fiscal:

Artículo 67. 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:

I. Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. Tratándose de contribuciones con cálculo mensual definitivo, el plazo se computará a partir de la fecha en que debió haberse presentado la información que sobre estos impuestos se solicite en la declaración del ejercicio del impuesto sobre la renta. En estos casos las facultades se extinguirán por años de calendario completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.

II. Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.

III. Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

¹⁵⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *op. cit.* pp. 14-15.

¹⁵⁸ GALLEGOS REYES, HUMBERTO, *Los Juicios de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003, p. 41.

IV. Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente al de la exigibilidad de las fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora.

El plazo a que se refiere este artículo será de diez años, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el Registro Federal de Contribuyentes, no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo que establece este Código, así como por los ejercicios en que no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarlas, o no se presente en la declaración del impuesto sobre la renta la información que respecto del impuesto al valor agregado o del impuesto especial sobre producción y servicios se solicite en dicha declaración; en este último caso, el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a aquél en el que se debió haber presentado la declaración señalada. En los casos en los que posteriormente el contribuyente en forma espontánea presente la declaración omitida y cuando ésta no sea requerida, el plazo será de cinco años, sin que en ningún caso este plazo de cinco años, sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en la que debió presentarse la declaración omitida y la fecha en la que se presentó espontáneamente, exceda de diez años. Para los efectos de este artículo las declaraciones del ejercicio no comprenden las de pagos provisionales.

En los casos de responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 26, fracciones III, X y XVII de este Código, el plazo será de cinco años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.

El plazo señalado en este artículo no está sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III, IV y IX del artículo 42 de este Código; cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio; o cuando las autoridades fiscales no puedan iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación en virtud de que el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal. En estos dos últimos casos, se reiniciará el cómputo del plazo de caducidad a partir de la fecha en la que se localice al contribuyente. Asimismo, el plazo a que hace referencia este artículo se suspenderá en los casos de huelga, a partir de que se suspenda temporalmente el trabajo y hasta que termine la huelga y en el de fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión. Igualmente se suspenderá el plazo a que se refiere este artículo, respecto de la sociedad que teniendo el carácter de integradora, calcule el resultado fiscal integrado en los términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando las autoridades fiscales ejerzan sus facultades de comprobación respecto de alguna de las sociedades que tengan el carácter de integrada de dicha sociedad integradora.

El plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal o cuando concluya el plazo que establece el artículo 50 de este Código para emitirla. De no emitirse la resolución, se entenderá que no hubo suspensión.

En todo caso, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de diez años. Tratándose de visitas domiciliarias, de revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades o de la revisión de dictámenes, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de seis años con seis meses o de siete años, según corresponda.

Las facultades de las autoridades fiscales para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, no se extinguirán conforme a este Artículo.

Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este Artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales.

Los plazos antes mencionados, no se sujetan a interrupción, y sólo se suspenden cuando:

- a) Las autoridades fiscales ejercen las facultades de comprobación. En este caso, el plazo de suspensión inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal, o cuando concluya el plazo para emitirla (seis meses). Si no se emite, se entiende que no hay resolución.
- b) Se interpone algún recurso administrativo o juicio.¹⁵⁹
- c) Las autoridades fiscales no puedan iniciar el ejercicio de las facultades de verificación en caso de que el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin avisar el cambio, o señalar incorrectamente su domicilio fiscal. En estos casos, el cómputo del plazo se reinicia a partir de la fecha en la que se localice al contribuyente.
- d) Exista huelga, a partir de que se suspenda el trabajo, y hasta que termine la huelga.

¹⁵⁹ Supuesto que tal como lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obedece a que el legislador, al establecer la caducidad como una sanción por el no ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, deseó que dentro de su cómputo no se considerara el periodo que dura un proceso judicial, pues el tiempo que tarde en resolverse éste, no es imputable a la autoridad fiscal, siendo más bien sujeto a términos procesales y actuaciones de la autoridad jurisdiccional. Ello puede advertirse de la siguiente tesis, con número de registro: 165325, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Tesis: 1a. XXVIII/2010, página 113, "CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES. EL SUPUESTO QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 67 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN RELATIVO A QUE EL PLAZO PARA QUE OPERE AQUÉLLA, SÓLO SE SUSPENDERÁ CUANDO SE INTERPONGA ALGÚN RECURSO ADMINISTRATIVO O JUICIO, ES ACORDE CON LA MEDIDA BUSCADA POR EL LEGISLADOR AL PREVER LA FIGURA DE LA CADUCIDAD Y, POR ENDE, CON LA FINALIDAD Y NATURALEZA DE ÉSTA."

- e) Fallece el contribuyente, hasta que se designe albacea de la sucesión.
- f) Una sociedad integradora calcule el resultado fiscal integrado en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando las autoridades fiscales ejerzan sus facultades de comprobación respecto de alguna de las sociedades que tengan el carácter de integrada de dicha sociedad integradora.

El plazo susceptible de suspenderse con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende la caducidad, no puede exceder de diez años.

En caso de visitas domiciliarias, revisiones de contabilidad en oficinas de las autoridades, o revisión de dictámenes, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de 6 años y seis meses, o de siete años.

A propósito de las visitas domiciliarias y revisiones de gabinete, es pertinente revisar el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, el cual establece la caducidad al señalar que aquéllas deberán concluirse en cierto plazo so pena de que las actuaciones queden sin efectos, si bien no menciona expresamente a la figura jurídica de que se trata ello se infiere por la sanción que impone, como a continuación ello puede apreciarse:

Artículo 46-A. Las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, salvo tratándose de:

A. Contribuyentes que integran el sistema financiero, así como de aquéllos que opten por aplicar el régimen previsto en el Título II, Capítulo VI de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En estos casos, el plazo será de dieciocho meses contado a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.

B. Contribuyentes respecto de los cuales la autoridad fiscal o aduanera solicite información a autoridades fiscales o aduaneras de otro país o esté ejerciendo sus facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 76, fracción IX, 179 y 180 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o cuando la autoridad aduanera esté llevando a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países de conformidad con los tratados internacionales celebrados por México. En estos casos, el plazo será de dos años contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.

Los plazos para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete a que se refiere el primer párrafo de este artículo, se suspenderán en los casos de:

I. Huelga, a partir de que se suspenda temporalmente el trabajo y hasta que termine la huelga.

II. Fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión.

III. Cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando no se le localice en el que haya señalado, hasta que se le localice.

IV. Cuando el contribuyente no atienda el requerimiento de datos, informes o documentos solicitados por las autoridades fiscales para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, durante el periodo que transcurra entre el día del vencimiento del plazo otorgado en el requerimiento y hasta el día en que conteste o atienda el requerimiento, sin que la suspensión pueda exceder de seis meses. En el caso de dos o más solicitudes de información, se sumarán los distintos periodos de suspensión y en ningún caso el periodo de suspensión podrá exceder de un año.

V. Tratándose de la fracción VIII del artículo anterior, el plazo se suspenderá a partir de que la autoridad informe al contribuyente la reposición del procedimiento.

Dicha suspensión no podrá exceder de un plazo de dos meses contados a partir de que la autoridad notifique al contribuyente la reposición del procedimiento.

VI. Cuando la autoridad se vea impedida para continuar el ejercicio de sus facultades de comprobación por caso fortuito o fuerza mayor, hasta que la causa desaparezca, lo cual se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

Si durante el plazo para concluir la visita domiciliaria o la revisión de la contabilidad del contribuyente en las oficinas de las propias autoridades, los contribuyentes interponen algún medio de defensa en el país o en el extranjero contra los actos o actividades que deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación, dichos plazos se suspenderán desde la fecha en que se interpongan los citados medios de defensa hasta que se dicte resolución definitiva de los mismos.

Cuando las autoridades no levanten el acta final de visita o no notifiquen el oficio de observaciones, o en su caso, el de conclusión de la revisión dentro de los plazos mencionados, ésta se entenderá concluida en esa fecha, quedando sin efectos la orden y las actuaciones que de ella se derivaron durante dicha visita o revisión.

Asimismo, en el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación puede encontrarse la figura jurídica de la caducidad, al establecer un plazo máximo de seis meses para que las autoridades fiscales emitan la resolución que deriva de las visitas domiciliarias practicadas a los contribuyentes o del ejercicio de las facultades de comprobación, so pena de invalidez de la resolución. A pronta referencia se transcribe dicho numeral:

Artículo 50. Las autoridades fiscales que al practicar visitas a los contribuyentes o al ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 48 de este Código, conozcan de hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, determinarán las contribuciones omitidas mediante resolución que se notificará personalmente al contribuyente o por medio del buzón tributario, dentro de un plazo máximo de seis meses contado a partir de la fecha en que se levante el acta final de la visita o, tratándose de la revisión de la contabilidad de los contribuyentes que se efectúe en las oficinas de las autoridades fiscales, a partir de la fecha en que concluyan los plazos a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 48 de este Código.

El plazo para emitir la resolución a que se refiere este artículo se suspenderá en los casos previstos en las fracciones I, II y III del artículo 46-A de este Código.

Si durante el plazo para emitir la resolución de que se trate, los contribuyentes interponen algún medio de defensa en el país o en el extranjero, contra el acta final de visita o del oficio de observaciones de que se trate, dicho plazo se suspenderá desde la fecha en que se interpongan los citados medios de defensa y hasta que se dicte resolución definitiva de los mismos.

Cuando las autoridades no emitan la resolución correspondiente dentro del plazo mencionado, quedará sin efectos la orden y las actuaciones que se derivaron durante la visita o revisión de que se trate.

En dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el recurso administrativo y en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.

Del anterior contenido de los artículos 46-A y 50 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que las visitas domiciliarias y revisiones de gabinete deben concluirse en cierto plazo so pena de que las actuaciones queden sin efectos y, lo mismo en lo concerniente al plazo para emitir la resolución del procedimiento, so pena también de invalidez, figuras que si bien no se reputan “caducidad” –por no mencionarse así expresamente-, sí encuadran en el concepto de dicha institución, porque se tratan de procedimientos administrativos que están sujetos a plazo cuyo incumplimiento genera la aplicación de una sanción procesal.

E) Analogías y diferencias

En los apartados anteriores se analizó la institución jurídica de la caducidad en las materias civil, mercantil y fiscal, por lo que ahora resulta pertinente y, además útil para el presente trabajo, destacar las analogías y diferencias que hay entre las materias ya estudiadas.

Resulta útil abordar las analogías y diferencias que en caducidad existen entre las materias estudiadas porque todas ellas nos llevarán a concluir que esta institución jurídica no queda al arbitrio de una de las partes, es decir, no queda a la voluntad de una de las partes determinar la duración de un proceso o procedimiento, sino que las partes están sujetas a ciertos plazos y términos con los que deben de cumplir y, de no hacerlo, se harán acreedores a una sanción procesal: la caducidad.

Así, en primer lugar, se abordarán las analogías existentes entre las materias antes referidas, las cuales son:

- (1) En todas ellas encontramos procesos o procedimientos en los que no se tolera la indefinición, por lo que al no actuar dentro de un cierto plazo, se pierde la posibilidad de continuarlo.
- (2) En todas ellas se establece una sanción por la falta de ejercicio de un derecho en el plazo establecido.
- (3) En todas ellas se regula la caducidad por el simple transcurso del tiempo.
- (4) En todas ellas se presupone la protección del interés social en cuanto que no debe proseguirse con procesos o procedimientos que no son impulsados por las partes de acuerdo a los plazos y términos que se establecen para ello.

Ahora bien, en segundo lugar, se enunciarán las diferencias que hay en las materias antes aludidas en lo relativo a la caducidad, resultando de utilidad verter el siguiente cuadro:

En materia civil	En materia mercantil	En materia fiscal
Opera de pleno derecho, es obligación del tribunal declararla de oficio.	Opera de pleno derecho, es obligación del tribunal declararla de oficio.	La autoridad fiscal debe hacer la declaración respectiva, a solicitud del particular, ya que de oficio la autoridad no lo hace.
El plazo de caducidad es de 1 año a partir de la fecha en que se haya hecho la última promoción o realizado el último acto procesal.	El plazo de caducidad es de 120 días hábiles a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación de la última resolución dictada.	El plazo de caducidad genérico es de 5 años a partir de la fecha en que se dio el supuesto de la obligación o infracción, salvo el caso de 10 años y 3 años en los supuestos previstos en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación. Asimismo, existe el plazo de 12 meses para concluir la visita domiciliaria, de conformidad con el artículo 46-A y, de 6 meses en tratándose de revisiones de gabinete de conformidad con el artículo 50 del mismo Código.

<p>Se interrumpe con las promociones de las partes y las actuaciones judiciales.</p>	<p>Se interrumpe con las promociones de las partes que hagan avanzar el proceso.</p>	<p>El cómputo de los plazos no queda sujeto a interrupción y, sólo se suspende en los supuestos previstos en los artículos 46-A, 50 y 67 del Código Fiscal de la Federación.</p>
<p>No se extingue la acción, sólo se acaba la instancia, anulando todos los actos procesales verificados y sus consecuencias, entendiéndose como no presentada la demanda.</p>	<p>No se extingue la acción, sólo se acaba la instancia, convirtiendo en ineficaces las actuaciones del juicio y volviendo las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda.</p>	<p>La caducidad prevista en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación extingue las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales. Mientras que de excedérselos plazos previstos en los artículos 46-A y 50 del Código Fiscal de la Federación, la consecuencia es que queden sin efectos la orden y demás actuaciones practicadas</p>

		en la visita domiciliaria o revisión de gabinete.
--	--	--

IV. LA CADUCIDAD EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su ámbito de aplicación

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, por lo que resulta relativamente nueva. Ha sufrido cinco reformas; la primera el 24 de diciembre de 1996, la segunda el 19 de abril del 2000, la tercera el 30 de mayo de 2000, la cuarta el 15 de diciembre de 2011 y la última el 9 de abril de 2012.

Desde el punto de vista formal, consta de siete títulos, porque con la reforma del 19 de abril del 2000 se le adicionó un título tercero "A"; el título primero se llama "Del ámbito de aplicación y principios generales", se divide en un Capítulo Único; el título segundo se denomina "Del régimen jurídico de los actos administrativos", se divide en Capítulo I "Del acto administrativo", Capítulo II "De la nulidad y anulabilidad del acto administrativo", Capítulo III "De la eficacia del acto administrativo", y Capítulo IV "De la extinción del acto administrativo"; el título tercero se llama "Del procedimiento administrativo", se divide en Capítulo I "Disposiciones generales", Capítulo II "De los interesados", Capítulo III "Impedimentos, excusas y recusaciones"; Capítulo IV "De los términos y plazos", Capítulo V "Del acceso a la documentación e información", Capítulo VI "De las notificaciones", Capítulo VII "De la impugnación de las notificaciones", Capítulo VIII "De la iniciación", Capítulo IX "De la tramitación", Capítulo X "De la terminación" y Capítulo XI "De las visitas de verificación"; el título tercero A "De la mejora regulatoria", se divide en Capítulo I "Disposiciones generales", Capítulo II "De la comisión federal de mejora regulatoria", Capítulo III "De la manifestación de impacto regulatorio" y Capítulo IV "Del registro federal de trámites y servicios"; el título cuarto "De las infracciones y sanciones administrativas", tiene un Capítulo Único; el título quinto "Medidas de seguridad", tiene un Capítulo Único; y finalmente, el título sexto "Del recurso de revisión", tiene un Capítulo I "Disposiciones generales".

Esta ley es aplicable al ámbito federal, es una norma genérica administrativa de vigencia indeterminada; su contenido es de derecho público y de tipo procedimental, por ello se dice que se trata de una ley adjetiva federal.

En sí misma, al regular las atribuciones de la Administración Pública impide que su actuación sea arbitraria. En este sentido, esta ley de procedimiento administrativo se traduce en una garantía para el gobernado, en cuanto que sus derechos como administrado serán respetados, y desarrolla derechos humanos contenidos en la Constitución, tales como legalidad, audiencia, inviolabilidad del domicilio, entre otros más. Además no debe soslayarse que el artículo 14 de la Constitución Federal consigna el derecho humano de debido proceso legal, el cual innegablemente se resguarda en la ley que se estudia, al regular los procedimientos a los que debe sujetarse la administración federal en su relaciones con los particulares.

Sus disposiciones aplican a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada; y a los actos de autoridad de los órganos descentralizados, a servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares celebren con el mismo.

El artículo 1o. de la Ley en cita prescribe lo anterior, resaltando que antes de la reforma del 19 de abril del 2000, el precepto aludido excluía de su ámbito de aplicación a la Administración Pública Paraestatal; ahora, con la reforma se extiende la aplicación de la ley a los organismos descentralizados de la administración paraestatal.

Sus disposiciones no aplican a las materias fiscal, de responsabilidades de los servidores públicos y justicia agraria; ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les es aplicable el título tercero A.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Cabe mencionar que el párrafo final del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con deficiente técnica legislativa, el legislador quiso aclarar que la exclusión de la materia fiscal no es absoluta, puesto que sólo se refiere a las contribuciones y sus accesorios.

En lo referente al carácter de esta ley, destaca que ésta es supletoria a diversas leyes administrativas, pues al tratarse de una norma genérica puede suplir a las especiales.

Lo antes dicho, encuentra su sustento en el artículo 2o. de la ley en análisis, el cual además asienta que en el supuesto de la deficiencia en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará, a su vez, supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo conducente.

Cabe advertir, que con la reforma de abril del 2000, se le suprimió a dicho artículo la frase “*reguladas por la misma*”, para mayor claridad se transcribe el texto anterior del artículo: “*Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente.*”¹⁶¹ Esto causó confusión y grandes críticas toda vez que no se señalaban cuáles eran las leyes administrativas reguladas, pues sólo se especificaba la materia, dando cabida a la arbitrariedad.

2. El artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su interpretación según los Tribunales Mexicanos

El artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es del tenor literal siguiente:

Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A. Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

¹⁶¹ Vid, Artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, según decreto publicado el 04 de agosto de 1994.

para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Como puede apreciarse, el artículo transcrito señala los momentos en que se entenderán caducados los procedimientos, ya sea los iniciados a instancia de parte o de oficio, de lo que se sigue que la caducidad puede darse tanto por causa imputable a la autoridad como por causa atribuible al particular

Es importante precisar que el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, refiere que la caducidad únicamente opera en los procedimientos administrativos, entendidos como la serie de actos para la producción del acto administrativo, y este último, entendido como la manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa competente, que en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones.

Es de agregarse, que la figura jurídica de la caducidad es una forma de terminación del procedimiento administrativo,¹⁶² y resulta aplicable a los procedimientos previstos en las leyes especiales, aunque éstas no la prevean.¹⁶³

¹⁶² *Vid.* artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁶³ *Vid.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 171086, Segunda Sala, Tesis de Jurisprudencia, Tomo XXVI, Octubre de 2007, 2a./J. 187/2007, p. 317, rubro y texto: PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, QUE PREVÉ LA CADUCIDAD, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE AL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY E IMPOSICIÓN DE SANCIONES QUE AQUÉLLA LLEVA A CABO. De los artículos 124 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como 1o. y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se advierte que es aplicable supletoriamente lo dispuesto en esa legislación adjetiva al procedimiento por infracciones a la ley e imposición de sanciones llevado a cabo por la Procuraduría Federal del Consumidor; consecuentemente, el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo puede aplicarse válidamente al referido procedimiento sancionador, y la consecuencia será que la autoridad deberá decretar su caducidad, a solicitud de parte interesada o de oficio, dentro de los 30 días contados a partir del vencimiento del plazo para que la Procuraduría Federal del Consumidor emita su resolución (15 días hábiles siguientes a la presentación de los alegatos por el infractor).

Aclarado lo anterior, se procede analizar cada uno de los párrafos que conforman al artículo 60 de la citada ley.

El primer párrafo establece que la caducidad opera en perjuicio del particular. Cuando se produzca la paralización de los procedimientos iniciados a instancia del interesado, por causas imputables a éste, la Administración pública le advertirá que transcurridos tres meses se producirá la caducidad de dicho procedimiento, y tendrá como consecuencia ordenar su archivo. Contra la resolución que determine la caducidad procede el recurso de revisión.

El segundo párrafo dispone que la caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular ni de la Administración Pública Federal, tampoco los procedimientos caducados interrumpirán ni suspenderán el plazo de la prescripción, como ha reconocido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/44/2004¹⁶⁴. De ello, se infiere que la caducidad del procedimiento no impide a la autoridad ejercer sus facultades sancionadoras, siempre que no haya transcurrido el término de la prescripción.

Lo antes dicho también deja entrever la diferencia entre la caducidad del procedimiento y la prescripción, las cuales regulan situaciones distintas, de una parte, se norma la tramitación de un procedimiento dentro de los plazos legales y, por otra,

¹⁶⁴ CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- SU DIFERENCIA CON LA PRESCRIPCIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 451 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.- La institución regulada en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, está referida a la caducidad de procedimientos iniciados a instancia de parte interesada o de oficio, por parte de la autoridad administrativa, por la inactividad procesal de alguna de ellas, una vez que hayan expirado los plazos para que el interesado requerido realice la actividad necesaria para reanudar su tramitación, o bien, para que la autoridad dicte la resolución correspondiente que ponga fin al procedimiento, sin que por disposición de la ley su procedencia interrumpa o suspenda el plazo de prescripción con que cuentan las autoridades administrativas para ejercer sus facultades sancionatorias. Lo anterior indica, de suyo, la diferencia de esta especie de caducidad, con la figura de prescripción prevista por el artículo 451 de la Ley General de Salud, que precisamente se refiere a la pérdida de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones establecidas en dicha Ley, misma que de conformidad con el artículo 452 de la propia Ley se configura al haber transcurrido cinco años contados desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa; de lo anterior resulta infundada la excepción de la autoridad, en el sentido de considerar que un procedimiento en el que se surte la hipótesis del señalado artículo 60, no caduca por estar corriendo el plazo de la prescripción para sancionar legalmente; esto en virtud de que ambas instituciones regulan supuestos diferentes, como lo es, de una parte, el ejercicio oportuno de la tramitación de un procedimiento, y por otra, el ejercicio de las facultades de la autoridad para emitir una resolución sancionatoria, lo cual debe producirse dentro de los límites temporales que para cada caso, la ley establece.

el ejercicio de las facultades de la autoridad para emitir una resolución sancionatoria, lo cual debe producirse dentro de los límites temporales que cada caso la ley establece.

Ahora, la distinción entre las instituciones arriba mencionadas ha sido examinada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, sustentando el siguiente criterio judicial:

CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. SUS DIFERENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO (INICIADO DE OFICIO) Y SANCIONADOR, PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. De la ejecutoria que originó las tesis 1a. CLXI/2006 y 1a. CLXII/2006, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 275, de rubros: "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.", respectivamente, se advierten las diferencias que existen entre la caducidad y prescripción, concretamente, que la primera trasciende al procedimiento administrativo, al nulificar la instancia por la inactividad procesal, sin afectar las pretensiones de fondo de las partes, mientras que la segunda se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, tomando en cuenta que su finalidad es la consolidación de las situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo. Lo anterior permite distinguir dos procedimientos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, uno regulado en su título tercero "Del procedimiento administrativo" (concretamente los artículos 14, 57 y 60) y otro sancionador, previsto en su título cuarto "De las infracciones y sanciones administrativas" (artículos 70 a 80). Por tanto, los procedimientos administrativos iniciados de oficio caducarán y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días, contado a partir de la expiración del lapso para dictar resolución, mientras que en los sancionadores, la facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. De lo que se sigue, por un lado, que si en los procedimientos administrativos iniciados de oficio no se emite la resolución dentro de los plazos previstos para ello, el procedimiento se entenderá caduco y, por el otro, que si la autoridad no impone sanciones dentro del plazo de cinco años a partir de la conducta infractora, prescribirán sus facultades para sancionarla. En este contexto, el cómputo del plazo de treinta días para que opere la caducidad, inicia a partir de que expira el lapso para dictar resolución, mientras que el de cinco años para que se actualice la prescripción, corre a partir de que se realiza la conducta infractora.¹⁶⁵

¹⁶⁵ *Vid*, Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, Registro 2006049, Libro 4, Marzo 2014, Tesis Aislada, p. 1052.

De lo anterior se colige, que aunque haya caducado el procedimiento administrativo iniciado de oficio, éste podrá ser iniciado nuevamente sobre los mismos hechos, siempre y cuando no haya prescrito la acción de la autoridad administrativa conforme a la cual inició el procedimiento respectivo, de manera que la caducidad únicamente tiene efectos para el procedimiento, pero no para las facultades sancionadoras.

El último párrafo establece que la caducidad opera en perjuicio de la autoridad, ante un procedimiento iniciado de oficio, es decir, ante un procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones y en uso de sus facultades. Opera cuando hayan transcurrido 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución en el procedimiento administrativo instaurado, a solicitud de parte interesada o de oficio, ordenándose el archivo de las actuaciones.

Sobre lo anterior cabe profundizar en dos aspectos, el primero, a qué tipo de procedimientos aplica el último párrafo de la disposición en comento; y segundo, qué se requiere para que se actualice la caducidad.

En primer lugar, debe aclararse que el procedimiento al que aplica el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es el iniciado de oficio por la autoridad administrativa.

En segundo lugar, debe señalarse que el artículo 60 previene los supuestos para que se actualice la institución jurídica de la caducidad, los cuales son:

- i. Transcurra el plazo previsto en el ordenamiento especial que regule el procedimiento para el dictado de la resolución.
- ii. Transcurra, además, el plazo de 30 días previsto en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el que sólo cuentan los días hábiles.

Como se ve existen dos períodos diferentes que deben consumarse para que opere la caducidad. El primero señala que debe consumarse el plazo legal que impone el ordenamiento especial a las autoridades administrativas para que emitan su resolución; y segundo, una vez fenecido dicho plazo, se actualiza un segundo lapso, el período de gracia de 30 días; una vez transcurrido este último, lo siguiente se considera como inactividad procesal, que trae como consecuencia que se configure la caducidad del procedimiento.

Estas ideas han sido recogidas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la jurisprudencia que a continuación se transcribe, la cual señala los momentos que deben actualizarse para que opere la caducidad:

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Conforme al artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Así, la institución de la caducidad del procedimiento administrativo que regula el citado precepto legal requiere de los siguientes presupuestos esenciales: a) Se trate de un procedimiento que de oficio inició la autoridad administrativa; y, b) Haya transcurrido el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término del que gozaba la autoridad para dictar la resolución correspondiente; esto es, existen dos periodos o momentos diferentes que deben consumarse para que opere la caducidad, como son, un primer momento, que se refiere al término de gracia que la ley federal correspondiente otorga a las autoridades administrativas federales para dictar su resolución (término que no es conceptuable para efectos de caducidad del procedimiento como inactividad); y, una vez fenecido este término, eventualmente puede actualizarse un segundo lapso, éste sí considerado como inactividad procesal, pues carece de justificación, por lo que de extenderse este término a treinta días o más, trae como consecuencia que se configure la caducidad del procedimiento. De lo antes expuesto, se advierte que de actualizarse los citados presupuestos, es que las autoridades administrativas se encuentran obligadas a declarar de oficio la caducidad, sin que sea necesario que las partes lo soliciten, toda vez que, por un lado, el precepto en estudio es claro al establecer que los procedimientos caducarán de oficio y, además, la razón de ser de la caducidad es dar certeza jurídica y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo para no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino, por el contrario, observen y atiendan puntualmente las reglas

que establecen cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad.¹⁶⁶

El Tribunal explica entonces, los momentos que deben consumarse para que opere la caducidad, entendidos como los presupuestos esenciales que deben actualizarse para que pueda generarse esta institución procesal en estudio. Igualmente, analiza la importancia de la figura al sostener que la razón de ser de la caducidad es la de dar certeza jurídica al administrado y garantizar que un procedimiento será instaurado observando puntualmente las reglas que para ello fueron establecidas en la legislación correspondiente, para no generar un marco de arbitrariedad latente.

Es de advertir que el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que el plazo de los 30 días se cuenta a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, entendiéndose por resolución el último acto dictado en el procedimiento administrativo, es decir, con el que se concluye el procedimiento; y así ha sido interpretado por nuestros Tribunales, como puede apreciarse en el siguiente criterio judicial:

CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INFRACCIÓN INICIADO DE OFICIO. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE COMIENZA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL DE DIEZ DÍAS PARA DICTAR RESOLUCIÓN SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Conforme a los artículos 72 y 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para imponer una sanción en el procedimiento administrativo de infracción iniciado de oficio, la autoridad administrativa debe notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento y, una vez que éste sea oído y se hayan desahogado las pruebas ofrecidas y admitidas, dentro de los diez días siguientes, debe dictar por escrito la resolución correspondiente, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado. Por su parte, el artículo 60, último párrafo, de la misma ley establece que los procedimientos administrativos iniciados de oficio caducan por inactividad procesal de la autoridad en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término en que debía dictarse la resolución correspondiente, asimismo, que la declaratoria respectiva procederá a solicitud de parte interesada o de oficio. Consecuentemente, el cómputo del plazo previsto en el citado artículo 60 inicia una vez transcurrido el de diez días señalado en el mencionado artículo 74 y no antes.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Vid, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro184210, Jurisprudencia, Tomo XVII, Junio de 2003, Tesis I.4o.A. J/24, p. 679.

¹⁶⁷ Vid, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro 2001247, Tesis Aislada, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, p. 1659.

Una vez hechas las consideraciones anteriores, es necesario señalar que el plazo de gracia establecido en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, atendiendo a su diverso artículo 28 –el cual establece que no se contarán los días inhábiles en los plazos fijados en días-, debe computarse en días hábiles. De conformidad con ello, procede transcribir el siguiente criterio judicial que aclara como debe realizarse el cómputo de los 30 días:

CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL INICIADO DE OFICIO. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE REALIZARSE SIN CONTAR LOS DÍAS INHÁBILES. De conformidad con el artículo 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los procedimientos iniciados de oficio caducarán en el plazo de treinta días, contado a partir de la expiración del lapso para dictar resolución. Por su parte, el artículo 28 del referido ordenamiento establece que no se contarán los días inhábiles en los plazos fijados en días. Así, de la interpretación de los anteriores preceptos se colige que, al fijarse en días el mencionado plazo de caducidad, deben excluirse del cómputo respectivo los inhábiles, sin que pase inadvertido que el artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a aquella ley de acuerdo con su artículo 2, precisa que para fijar la duración de los términos, los días se entenderán de veinticuatro horas naturales contadas de las veinticuatro a las veinticuatro, precepto del que es posible advertir que los días naturales se componen de veinticuatro horas, contadas de las cero a las veinticuatro, sin embargo, esto no significa que el cómputo a que se refiere el citado artículo 28 deba comprender los días inhábiles, sino que los hábiles se contarán de las cero a las veinticuatro horas y, en tal sentido, que los treinta días a que alude el artículo 60 deben entenderse integrados por veinticuatro horas, como lo prevé el invocado artículo 292.¹⁶⁸

3. La redacción del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus limitaciones y consecuencias

Existen ciertas deficiencias en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que sólo pueden ser detectadas en el tramo de la instauración de un procedimiento administrativo, las cuales no pueden permanecer ignoradas por el Derecho. Por algo el doctor Couture decía que “el Derecho no actúa por comodidad, sino por necesidad”.¹⁶⁹

El Derecho no puede permanecer impasible ante hechos que detienen el *iter* procesal y que resultan impeditivos para continuar con el procedimiento. Es lógico,

¹⁶⁸ Vid, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro 2006048, dictada por Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II, Tesis I.13o.A.7 A, p. 1626.

¹⁶⁹ RILLO CANALE, *op. cit.* p. 129.

entonces, que deban analizarse dichas deficiencias en aras de que el artículo empate de mejor manera con los principios constitucionales que imperan en el sistema jurídico mexicano actual.

La actual redacción del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal como está previsto, hace suponer que la caducidad únicamente opera cuando la autoridad administrativa no se apega al plazo para el dictado de la resolución, entendida como la que pone fin al procedimiento. Apartando la idea que la figura procesal pueda operar a partir de que la autoridad deja de cumplir con los plazos en cualquier etapa del procedimiento, no únicamente al momento en que expiró el plazo para el dictado de la resolución.

Por ello, que la parte del artículo en la que literalmente se establece “... *en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución*” presente una seria limitación, en cuanto que dispone que la institución en estudio sólo podrá actualizarse una vez cerrada la instrucción del procedimiento, es decir, podrá operar hasta la etapa del dictado de la resolución definitiva, que pone fin al procedimiento. Dejando una puerta abierta para que la autoridad dicte los acuerdos y resoluciones dentro del procedimiento y anteriores al dictado de la resolución final, en el plazo que mejor le convenga, pues su actuar, aun fuera de la norma que lo regula, no tendrá sanción alguna.

A propósito de ello, conviene señalar lo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha interpretado, sostiene que en tratándose de los procedimientos iniciados de oficio, la caducidad opera cuando la autoridad no dicta la resolución en el plazo que cuenta para ello, plazo que corre a partir del acuerdo que tiene por recibidos los alegatos o el día en que transcurre el plazo para presentarlos, sin que sea factible que pueda comenzar a computarse antes de la realización de dichos actos, como puede apreciarse de la siguiente jurisprudencia cuyo tenor literal es el siguiente:

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE. Conforme al referido

precepto legal, el procedimiento de inspección, vigilancia y sancionador que instrumenta oficiosamente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales caduca a solicitud de parte interesada o de oficio, dentro de los 30 días contados a partir del vencimiento del plazo para que dicha Secretaría emita su resolución (20 días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos del infractor o al en que transcurra el término para presentarlos), no pudiendo empezar a contarse antes, por más que el indicado órgano de la Administración Pública Federal centralizada no emita ni notifique las resoluciones previas conforme a las formalidades exigidas en los artículos del 167 al 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en atención a que constituyen normas que carecen de sanción para el caso de su incumplimiento; además de que para la actualización de la caducidad en el procedimiento de que se trata, debe acudir a ella con las restricciones necesarias del caso previstas en la propia ley, es decir, debe realizarse una interpretación de la caducidad en forma limitada, en la medida en que aquel procedimiento se insta para salvaguardar derechos ambientales, elevados a rango constitucional. Por consiguiente, no será sino hasta que se colmen los extremos previstos en el último párrafo del citado artículo 60 cuando se consume la caducidad de la facultad de dictar la resolución en el procedimiento en cuestión, en razón de que es éste el que expresamente prevé la extinción de la potestad autoritaria como sanción a su inactividad y establece las condiciones para que opere.¹⁷⁰

Dicha jurisprudencia derivó de la contradicción de tesis 62/2011, en la que se analizó la actualización de la caducidad en el procedimiento de inspección, vigilancia y sancionador en materia ambiental, decidiendo a partir de qué momento debe empezar a computarse el plazo de los 30 días previstos en el referido artículo 60, para que opere la caducidad en los procedimientos que se siguen de oficio. Concluyendo, que debe realizarse una interpretación de la caducidad en forma limitada, por lo que no interesa si la autoridad no acató los plazos previstos para la tramitación del procedimiento –notificación del procedimiento instaurado al particular, oportunidad de hacer valer los derechos de defensa y ofrecer pruebas-, pues el cómputo para que opere la caducidad será a partir del acuerdo que tiene por recibidos los alegatos o el día en que transcurra el plazo para presentarlos. De la sentencia de la contradicción de tesis referida, se desprende literalmente:

(...) sólo el transcurso del plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución que imponga la sanción que es de veinte días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos o a que transcurra el término para presentarlos, genera la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa, pues esa es la condición establecida en el citado artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por tanto, el plazo para decretar la caducidad necesariamente debe computarse a partir de que expira el plazo para emitir resolución, el que a su vez corre a partir de que se dicta la resolución que tenga por recibidos los alegatos o el día en que transcurra el plazo para presentarlos, sin que sea factible considerar que pueda comenzar

¹⁷⁰Vid, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro 161628, Tomo XXXIV, Julio 2011, Jurisprudencia, p. 264.

a computarse antes de la realización de dichos actos... Se asevera lo anterior, pues si bien es verdad que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se encuentra obligada a satisfacer las formalidades previstas en los artículos del 157 al 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en aras de proteger la seguridad jurídica a los posibles infractores, para lo cual debe emitir y notificar resoluciones en los plazos ahí previstos, también lo es que el no acatamiento de dichas disposiciones no puede dar la pauta para que inicie el plazo de la caducidad, pues tales disposiciones constituyen normas que carecen de sanción para el caso de incumplimiento...¹⁷¹

La anterior interpretación a mi parecer resulta equivocada, pues el cómputo del plazo para que opere la caducidad no debería condicionarse a que el procedimiento se encuentre en determinada etapa, sino que los procedimientos deben ser caducables en cualquier etapa en que se encuentren cuando la autoridad deba dictar cualquier pronunciamiento en ellos, pues la autoridad se encuentra constreñida a cumplir con los plazos y términos que le están previstos en las normas que regulan su actuar.

No es concebible que no haya sanción, como lo pretende la Segunda Sala, a un actuar de autoridad que contraviene disposiciones normativas, pues ello innegablemente redundaría en una afectación a la esfera jurídica del particular, trastocando en su perjuicio la garantía de seguridad jurídica tutelada por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Si el cómputo de la caducidad inicia únicamente a partir del cierre de instrucción, se estaría permitiendo que la autoridad actuara a su libre arbitrio, pues no quedaría sujeta a que las etapas que constituyen el procedimiento administrativo se realizaran dentro del plazo expresamente conferido para ello, no sólo vulnerando el principio de seguridad jurídica, sino el de economía procesal, toda vez que los procedimientos serían alargados por las autoridades administrativas injustificadamente, eternizándolos, y únicamente acatarían el plazo para el dictado de la resolución, siendo una salida para impedir que pudiese decretarse la caducidad del procedimiento instaurado en contra del particular.

¹⁷¹ *Vid.*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Registro 22954, Tomo XXXIV, Julio de 2011, p. 284.

En mi opinión, no cabe la interpretación limitada propuesta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni siquiera su pretexto de la protección al ambiente, pues no es lícito atropellar un derecho so pretexto de garantizar otro, pues ambos en principio tienen igual rango; y no existe, de suyo, incompatibilidad entre los derechos a la legalidad y a las seguridad jurídica y el de protección al ambiente, pues no es imposible que la autoridad ejerza sus facultades de vigilancia y sancionatorias conforme a Derecho, con lo cual, si ocurriera, prevalecerían todos los derechos aquí enunciados.

Entonces, no puede hacerse una interpretación limitada de la institución de la caducidad, porque todas las resoluciones o acuerdos que se dicten en el procedimiento iniciado por la autoridad deben dictarse en estricto apego a los plazos previstos para ello, de no ser así, la resolución no emitida en el plazo conferido, en sí misma, puede envolver una violación constitucional. Con mayor razón si las violaciones acarrearán afectación a derechos fundamentales del particular.

A mayor abundamiento, no obstante lo concluido por la Segunda Sala, lo cierto, lo verdadero, lo que está de acuerdo con la práctica de todos los días, es que la caducidad debe operar en cualquier etapa del procedimiento instaurado, correspondiendo ello a la realidad y, por tanto, evitando la eternización de los procedimientos al arbitrio o capricho de la autoridad.

Máxime, que la existencia de la caducidad en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo pone de manifiesto la intención del legislador, que los procedimientos administrativos federales no sean prolongados en el tiempo de manera injustificada.

4. La caducidad del procedimiento administrativo como instrumento de la seguridad jurídica

Como se refirió en el Capítulo Primero de este trabajo, en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia en el año de 1936,

se establecieron las bases fundamentales de los procedimientos administrativos. Entre esas bases anunciadas, se encuentra el siguiente: “determinación del plazo en el cual debe de obrar la Administración”.

El esclarecimiento de esta base esencial se apoya en el derecho fundamental a la seguridad jurídica con que cuenta el administrado. La determinación del plazo en el cual una autoridad administrativa debe obrar versa sobre el límite real y objetivo que la Administración tiene para actuar, consiguiendo que los actos administrativos que en su caso se llegasen a emitir hayan sido concretados en un procedimiento cuyo inicio, desarrollo y terminación se realizaron en apego a los plazos establecidos, sin más, que cumpliendo con los requisitos que se exigen.

El cumplimiento a esa serie de requisitos, condiciones, elementos, plazos hace asequible la garantía de seguridad jurídica reconocida en nuestra Constitución. Los derechos de los administrados están efectivamente garantizados cuando la Administración Pública observa las normas que rigen su obrar, lo que llevará a que el administrado jamás se encuentre en estado de indefensión o de incertidumbre jurídica.

Resulta pues, que la determinación de los plazos para que la autoridad administrativa actúe es necesaria para que el acto de autoridad se genere válidamente a través de un procedimiento administrativo. De no cumplir la Administración Pública con los plazos que se le imponen para obrar es lógico que sobre ello recaiga una sanción o una pena, en virtud de que no sólo está afectando la esfera jurídica de un gobernado en contravención a la norma, sino que con ello, además, está afectando el interés público, en tanto que la sociedad exige que las actuaciones de la autoridad se ajusten a los mandatos constitucionales y legales.

La Administración Pública al instaurar un procedimiento administrativo debe apoyarse y cumplir con los plazos que se le determinaron para actuar. En efecto, no puede actuar fuera de los plazos que se le establecieron, porque ellos son precisamente el cimiento sobre el cual se funda la legalidad de su actuación, por ende,

son necesarios, son lo que constituyen la base de legalidad sobre la cual se funda su obrar. Cuando la Administración no se ciñe a los plazos que se le determinan para actuar, o sólo acata los plazos en ciertas etapas del procedimiento administrativo, ello constituye un cumplimiento fragmentado de la norma, lo cual no es jurídicamente válido.

Adviértase que sería engañoso suponer que la autoridad administrativa pudiera cumplir los plazos únicamente en la terminación del procedimiento al momento del dictado de la resolución que le pone fin, o sólo al inicio del procedimiento, o en su desarrollo. Tal actuación resultaría injustificada lógicamente por dos razones. En primer lugar, porque ese procedimiento desde su inicio hasta su fin requeriría haber sido desarrollado con apego a los plazos que le fueron determinados, gracias a los cuales se puede delimitar con rigor la actuación administrativa, evitando la arbitrariedad y propiciando el Estado de Derecho que se busca impere en el sistema jurídico mexicano. En segundo lugar, aquella resolución que derivara del procedimiento administrativo instaurado, para lograr su legalidad, requiere haber sido dictada dentro de un procedimiento que haya cumplido con la serie de requisitos que se le establecieron, entre los cuales está, el cumplimiento a los plazos y términos que se le imponen para el dictado de la resolución.

La solución que el Derecho positivo vigente da a la circunstancia que la autoridad administrativa no obre de conformidad a los plazos que le son determinados es la caducidad. La caducidad es la institución jurídica que se origina debido a la necesidad imperiosa que toda autoridad cumpla efectivamente con los plazos que le han sido determinados en las normas generales, y ante la omisión de ello, lo procedente es aplicar una sanción. La sanción es a fin de evitar una pendencia indefinida a un procedimiento, lo que pondría en peligro la certeza jurídica de los gobernados.

Ante esa necesidad de evitar la pendencia indefinida a los procedimientos administrativos es que la caducidad se ha vuelto un instrumento de seguridad jurídica. El desenvolvimiento de nuevos problemas en los procedimientos ante el

incumplimiento de la Administración de ceñirse a los plazos que se le establecen y los problemas que ello ha traído al interés público, ha aumentado en gran magnitud el hecho de buscar un instrumento eficaz que constriña a la autoridad a cumplir con lo que se le determina. Por ello, en la medida que la caducidad se aplique ante la ausencia de prosecución de un procedimiento administrativo a los plazos que se le establecen, se conseguirá que la Administración obre en plena observancia a la normatividad que rige su actuar, y los procedimientos que instaure cumplan su finalidad dual, por un lado, emitan un acto administrativo jurídicamente válido, y por el otro, se tutele debidamente la seguridad jurídica a la que tienen derechos los administrados.

Así se contempla que la caducidad es una herramienta que ayuda a preservar la esfera de derechos de los administrados frente a la actividad que desarrollan los órganos que integran la Administración Pública, cuando éstos no respetan los plazos que les son determinados, cerrando el margen a la emisión de actos arbitrarios, siendo un mecanismo de protección al gobernado.

CONCLUSIONES

CAPÍTULO I

1. A pesar de que existen múltiples definiciones del acto administrativo, lo cierto es que el concepto en cuestión se integra por ciertas notas características que han sido recogidas por diversos autores y tratadistas, por lo que más allá de intentar formar un concepto definitivo sobre el acto administrativo, lo relevante es identificar las notas que lo caracterizan, y éstas son las siguientes: a) es una declaración de voluntad de los órganos de la administración pública, b) es unilateral e imperativa, c) crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, d) se emite en ejercicio de facultades otorgadas en una norma general, y e) están enderezados a satisfacer el interés general.
2. Destacándose que el principio de legalidad debe estar siempre presente en la emisión de cada acto administrativo, ya que, este principio es el que otorga un poder limitado, no arbitrario, a la Administración Pública Federal para realizar dichos actos, justificando su ejercicio y satisfaciendo los fines del Estado.
3. Precisamente por imperativo del principio de legalidad, las autoridades de la Administración Pública tienen el deber de cumplir con las formalidades específicas que para cada acto se establezcan. Las formalidades se traducen en requisitos que debe contener el acto administrativo, cuyo cumplimiento constituirá su validez y, ante su ausencia, se estará frente a actos nulos o, en su caso, anulables.
4. En relación a los requisitos del acto administrativo, encontramos que éstos se contienen tanto en la doctrina, como en la norma jurídica; para ejemplificar los requisitos del acto según la doctrina, se recogió el punto de vista del Maestro Gabino Fraga, quien sostuvo que éstos son: a) sujeto, b) voluntad, c) objeto, d) motivo, e) finalidad, y f) forma; y en relación a los requisitos contenidos en ley, y a guisa de ejemplo, encontramos los establecidos por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre los que se encuentra que se

haya expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo.

5. Los actos administrativos cuentan con la presunción de validez, aunque la falta de cumplimiento de los requisitos legales para su emisión, tendrá como consecuencia la anulabilidad o la nulidad del acto; la anulabilidad permite a la autoridad enmendar el incumplimiento a los requisitos omitidos, sin que dicha irregularidad haga que el acto administrativo deje de gozar de validez, legitimidad y ejecutividad; la nulidad hará que el acto administrativo sea inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, los particulares no tendrán obligación de cumplirlo; sin embargo, será subsanable sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto.
6. Debe ponerse énfasis, en que la eficacia del acto administrativo descansa en la presunción *iuris tantum* de su legalidad, lo que indica que el acto administrativo será eficaz mientras no se destruya su validez, haciendo posible que los titulares de derechos lesionados puedan probar dicha ineficacia a través de la interposición del medio de defensa legal idóneo.
7. El procedimiento administrativo se constituye por una serie de actos y formalidades que anteceden y preparan el acto administrativo, pero se debe conceptualizar como una garantía necesaria para cumplir con su doble finalidad: a) regular la debida realización de un acto administrativo, y b) salvaguardar los derechos del gobernado frente a la actividad que desarrollan los órganos de la Administración Pública.
8. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo distingue entre los procedimientos iniciados a instancia del gobernado y los iniciados oficiosamente. Entre los iniciados de oficio, se encuentran los procedimientos a) de verificación, inspección y vigilancia y, b) de imposición de sanciones.
9. Los procedimientos de verificación, inspección y vigilancia constituyen una actividad administrativa de control, de comprobación o constatación de legalidad. A través de éstos las autoridades administrativas se encuentran legalmente facultadas para obtener información, examinar, vigilar o investigar hechos, actos, actividades, situaciones, documentos, operaciones, para

comprobar si el particular no está vulnerando lo establecido en la normatividad aplicable. Si la autoridad encuentra elementos suficientes para determinar que el gobernado infringió o se encuentra infringiendo disposiciones legales y reglamentarias, procederá a iniciar el procedimiento de imposición de sanciones, si no únicamente dictará la resolución que culminara la visita de verificación.

10. El procedimiento de imposición de sanciones se inicia a partir de la vulneración a una norma legal, posteriormente al procedimiento de verificación de origen, el cual determinara si resulta procedente imponer alguna sanción. Cuando la sanción se impone a los particulares se llama procedimiento correctivo y, cuando se impone a los servidores público se llama procedimiento disciplinario

CAPÍTULO II

1. La seguridad jurídica es una de las formalidades que a nivel constitucional rigen al procedimiento administrativo. En virtud de dicho principio garantizado, la actuación de la autoridad debe sujetarse a la norma legal, observando las formalidades prescritas para cada acto.
2. Las formalidades esenciales del procedimiento son los requisitos o elementos necesarios para la substanciación de un procedimiento administrativo, pues de su cumplimiento depende la validez del acto administrativo.
3. Existen dos preceptos constitucionales básicos que rigen las formalidades esenciales del procedimiento: artículos 14 y 16 constitucionales; del primer numeral se desprende la garantía de audiencia, y del segundo, se desprende el principio de legalidad.
4. La garantía de audiencia constituye una formalidad esencial del procedimiento, en tanto que, con ella se evita la indefensión del gobernado al otorgarle la oportunidad de defensa, es decir, al brindarle al particular la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, rendir alegatos, y obtener una resolución impugnabile fundada y motivada.

5. La garantía de legalidad exige de la autoridad el estricto apego a la norma jurídica, así como que el procedimiento administrativo sea iniciado por autoridad competente, existiendo causa legal para iniciarlo, y que el acto que emane del procedimiento, cuente con debida fundamentación y motivación. Entre las manifestaciones que implica la observancia a esta garantía, se encuentra la caducidad de las facultades de la autoridad, misma que deriva de la necesidad de que la autoridad respete los plazos y términos establecidos en la ley.
6. Así, la garantía de seguridad jurídica al implicar “saber a qué atenerse”, tutela que el administrado jamás se encuentre en situación de incertidumbre jurídica y, por ende, jamás se encuentre en estado de indefensión, lo que proscribe que los procedimientos administrativos puedan prologarse indefinidamente, dejando la situación del particular irresoluta.
7. En tal virtud, en aras de definir y brindar certeza jurídica en las esferas de derechos de los gobernados, la garantía de seguridad jurídica impone el establecimiento de términos y plazos para que la autoridad de la Administración Pública actúe; si la autoridad no determina la situación jurídica del gobernado, dentro del plazo establecido para ello, opera la figura jurídica de la caducidad, como sanción procesal necesaria que evita la paralización indefinida de un procedimiento.
8. La caducidad de las facultades de la autoridad es una manifestación de seguridad jurídica en el procedimiento administrativo, en tanto que, cierra el margen a la arbitrariedad e incentiva a que la autoridad actúe en cumplimiento a los plazos y términos que se han establecido para la sustanciación de procedimientos, siendo una herramienta generadora de certeza jurídica.

CAPÍTULO III

1. La caducidad es un concepto jurídico que se ha venido perfilando desde sus inicios hasta el día de hoy. Las bases de este concepto descansan en la relación existente entre la prescripción y la temporalidad, dejando entrever que las acciones temporales no podían tener lugar en cualquier momento. De esta

manera se vislumbra una medida protectora, toda vez que se instituyen plazos para ejercer las acciones temporales, lo cual se asocia directamente al principio de seguridad jurídica, brindando certeza sobre el momento en el que cesa el derecho a ejercer una acción, por virtud del tiempo transcurrido sin haberlo hecho.

2. Así, es que el transcurso del tiempo comenzó a verse por los juristas como Grawein, como un factor determinante para que los actos jurídicos surtieran efectos, detectando la necesidad de fijar un tiempo determinado para saber cuándo nace, se modifica o, se extingue un derecho, lo que entraña el establecimiento de plazos legales que otorguen a los justiciables certidumbre sobre los momentos de nacimiento, modificación y extinción de un derecho.
3. La caducidad se puede concebir como una figura procesal de naturaleza sancionatoria, cuya finalidad es brindar certeza en las situaciones jurídicas y se configura como la pérdida de un derecho a consecuencia de su inejercicio durante el lapso previsto en ley. Esta concepción persigue como finalidad específica establecer plazos que limiten el ejercicio de un derecho, de una facultad, evitando la posibilidad de que tal derecho permanezca vivo y latente a perpetuidad, pues ante el solo transcurso del tiempo, operará la caducidad.
4. La caducidad es una institución procesal de orden público, irrenunciable, de estudio oficioso, opera de pleno derecho y una vez consumada, no es susceptible de convalidarse.
5. Mediante la caducidad, se protege un interés público en medida en que el estado y la sociedad tienen interés en que los procedimientos lleguen a su fin, o bien, terminen como consecuencia de la inactividad de las partes. Luego, la terminación de un procedimiento por el transcurso del tiempo sin actividad, implica la observancia al principio de seguridad jurídica, brindando certeza a las partes que intervienen en un procedimiento.
6. La idea de un procedimiento con vida indefinida y perpetua, aún ante la inactividad de las partes, implica una violación al principio de seguridad jurídica, contraria al orden público y a los intereses de la sociedad.

7. Por virtud de la caducidad, los procedimientos encuentran una forma anormal de concluir.
8. La figura de la caducidad se encuentra prevista en los procedimientos del orden civil, mercantil, fiscal, y administrativo, teniendo como elementos comunes la existencia de plazos para ejercer derechos, y ante la falta de ejercicio durante determinado tiempo, la existencia de una sanción. Esto en el contexto protector del interés social, en la medida en que no debe proseguirse un procedimiento que no sea impulsado en los plazos y términos establecidos para ello.
9. Específicamente, en materia administrativa, a nivel federal, se previene tal figura en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, comprendiendo a los procedimientos oficiosos y a los iniciados a instancia del particular, estatuyendo esta figura como una sanción procesal por virtud de la cual concluye el procedimiento ante la falta de impulso, preservando así el derecho a la seguridad jurídica.

CAPÍTULO IV

1. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de reciente creación (1994) y constituye un ordenamiento de derecho público, de tipo procedimental, que tiene aplicación a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal, y a los actos de autoridad y servicios que preste exclusivamente el Estado, así como a los contratos que solamente se pueden celebrar con éste.
2. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplica supletoriamente a diversas leyes administrativas, erigiéndose como una norma genérica que complementa a las diversas normas especiales.
3. Dentro del ordenamiento federal de referencia, se encuentra la caducidad tutelada por el artículo 60. El numeral distingue entre la caducidad dentro de los procedimientos iniciados a instancia del particular, y los iniciados oficiosamente por la autoridad.

4. En el procedimiento a instancia del particular, la caducidad opera si transcurren tres meses sin actividad procesal; mientras que en el procedimiento de oficio, opera una vez transcurridos 30 días a partir de que se debió dictar la resolución del procedimiento de acuerdo a la norma especial que rige al procedimiento administrativo instaurado.
5. De conformidad al artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la caducidad operará una vez transcurridos 30 días a partir de que expire el plazo que tenía la autoridad para dictar la resolución.
6. Es incorrecto que en los procedimientos administrativos iniciados de oficio el plazo para que opere la caducidad empiece a computarse hasta que el procedimiento esté en etapa de resolución, pues de ese modo, se permite a la autoridad manipularlo y dejar al gobernado en incertidumbre jurídica, pues para respetar el principio de seguridad jurídica, es necesario que los procedimientos tengan un plazo de expiración para el caso en que se deje de actuar en ellos. La única manera de brindar seguridad jurídica en el contexto de un procedimiento administrativo iniciado de oficio, es estatuyendo la posibilidad de que éste caduque, sea cual fuere su estado procesal, ante la inactividad de las partes.

PROPUESTA

Al estar obligadas las autoridades administrativas a conducirse con estricto apego a derecho, los plazos que las leyes les señalan para la tramitación de los procedimientos administrativos deben ser obedecidos, máxime que ello abona a la seguridad jurídica del gobernado.

Si la Ley Federal del Procedimiento Administrativo reconociera la aplicación de la institución jurídica de la caducidad en todas las etapas procesales que constituyen un procedimiento administrativo iniciado de oficio, y no sólo en el dictado de la resolución final, entonces se evitaría la vulneración al derecho fundamental de seguridad jurídica.

Por ello, se propone la reforma al artículo 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación de la institución jurídica de la caducidad, en aras de proteger el derecho fundamental a la seguridad jurídica.

Se propone la reforma del actual tercer párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la adición de un cuarto párrafo, quedando como sigue:

Artículo 60.- (...)

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para **emitir resolución en cualquier etapa del procedimiento.**

Entendiéndose por resolución cualquier acuerdo dictado en el inicio, desarrollo o terminación del procedimiento administrativo.

(Lo resaltado se modifica y adiciona).

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Editorial Porrúa, Tomo II, México, 1999.
- AMEZCUA GUTIÉRREZ, Gustavo, *Estudio de Derecho Fiscal*, 3° Edición, Editorial Amezcua Álvarez S.C., México, 2010.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006.
- BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo, Parte Especial*, Editorial Civitas, Cuarta Edición, España, 1999.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, México, 2007.
- CACHO FIGUEROA, Jorge, *La caducidad de la Instancia*, Editorial Porrúa, México, 2013.
- COUTURE, Eduardo, *Derecho Procesal Primer Curso*, T.III.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Limusa, México, 2001.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Duodécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.
- ESCOLA, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Vol. I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1990.
- ESCUSOL BARRA, Eladio, *Temas Constitucionales de Actualidad*, Colección Jurídica, España, 1993.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2009.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1995.
- GALLEGOS REYES, HUMBERTO, *Los Juicios de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Grupo Ibáñez, Décima Segunda Edición, Bogotá, 2002.
- IGLESIAS, Juan, *Derecho Romano*, Editorial Ariel, España, 2004.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, en voz de Jorge A. Sánchez Cordero Dávila, Editorial Porrúa, México, 1985.
- LINARES, Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2000.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- MÁRQUÉZ GONZÁLEZ, José Antonio, *Teoría General de las Nulidades*, Editorial Porrúa, México, 1996.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, Segunda Edición, Editorial Mc. Graw Hill, 1997, México.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1997.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1963.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, t.II, 22a., Madrid, España, 2001.
- RILLO CANALE, Oscar I., *Interrupción, Suspensión y Purga de la Caducidad de la Instancia*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1962.
- RODRÍGUEZ RUSSO, Jorge, *Prescripción Extintiva y Caducidad en el Derecho Civil*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 2010.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Introducción, Personas y Familia*, Editorial Porrúa, México, 2008.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1996.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Segunda Edición, Poder Judicial de la Federación, México, 2009.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

LEGISLOGRAFÍA

- Código de Comercio, Diario Oficial de la Federación 1889.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, Diario Oficial de la Federación 1943.
- Código Fiscal de la Federación, Diario Oficial de la Federación 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 1917.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Diario Oficial de la Federación 1944.

JURISPRUDENCIA

- Semanario Judicial de la Federación.
- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.