

AÑO:2019

EXPEDIENTE: 12500/LXXV

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: C. NEIDY VALDÉS VALDÉS,

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTA INICIATIVA DE REFORMA Y ADICIÓN A LOS ARTÍCULOS 111 Y 1126 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA Y AL EMPLAZAMIENTO DE LOS DIVORCIOS INCAUSADOS.

INICIADO EN SESIÓN: 05 de Marzo del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Legislación

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor



**H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
P R E S E N T E . -**

NEIDY VALDÉS VALDÉS,

[REDACTED] ante
ustedes con el debido respeto comparezco BAJO
PROTESTA DE DECIR VERDAD:

En mi carácter de ciudadana nuevoleonesa y en ejercicio de la prerrogativa que me conceden los artículos 68 de la Constitución Política Local y 102 y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, ocurro a presentar:

INICIATIVA DE REFORMA POR ADICIÓN AL ARTICULO 111, y POR MODIFICACIÓN Y ADICIÓN AL ARTICULO 1126 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEON; en relación con la COMPETENCIA y al EMPLAZAMIENTO de los DIVORCIOS INCAUSADOS.

EXPOSICION DE MOTIVOS :

En relación con el DIVORCIO INCAUSADO, el artículo 111 del código de procedimientos civiles dispone lo siguiente:

ARTICULO 111.- Es juez competente:

....

FRACCION XII.- En el divorcio por mutuo consentimiento el del domicilio de residencia de cualquiera de los solicitantes y en el divorcio incausado será el del domicilio en donde resida el promovente. En ambos casos, de haber niñas, niños y adolescentes o incapaces, será el del domicilio en el cual estos residan.

Ese último párrafo de la fracción trascrita, constituye un importante IMPEDIMENTO para que el promovente que se queda a residir en el Estado, pueda solicitar el Divorcio Incausado en Nuevo León, y por tanto sus Derechos Humanos son obstaculizados por completo.

Inclusive ya se tienen antecedentes de varios casos en que uno de los cónyuges (generalmente la mujer) que no quiere divorciarse, se va con los hijos menores a residir fuera del Estado, para quitarle al esposo la opción de plantear el divorcio incausado en Nuevo León, y a sabiendas de que éste difícilmente podría ausentarse de su trabajo para trasladarse a hacer los trámites a donde se haya ido la esposa.

Ahora, estamos conscientes que la ley con esa regla quiso darle prioridad a los menores al sujetar la competencia de un divorcio al lugar donde vivan, sin embargo, cuando los menores residen fuera de Nuevo León, no se previó ninguna opción para el cónyuge que vive en el Estado y que SI quiere divorciarse, además de que no es benéfico para ningún miembro de la familia incluyendo a los menores o incapaces, que la situación se quede indefinidamente en INCERTIDUMBRE sin adecuar legalmente las circunstancias a la situación que prevalece, donde prácticamente de hecho el matrimonio ya no cumple con sus fines para los que fue concebido.

Luego, como el cónyuge que tiene bajo su cuidado a los menores o a los incapacitados, fue quien se los llevó a residir fuera del Estado, independientemente de las causas, es quien en todo caso debía tener la iniciativa de presentar una solicitud de divorcio para regularizar la situación. Y se le está dando la oportunidad de hacerlo en el propio lugar al

que se fue a vivir, sin tener que trasladarse a este Estado. Pero si no lo hace, **no es constitucional** ni recomendable para la familia ya disfuncional, que solo por la voluntad del cónyuge que se fue o más bien por la falta de voluntad, **que el divorcio incausado no se pueda iniciar, ni por la que se fue porque no quiere, ni por el que se quedó, porque no tiene a los menores o al incapacitado consigo.**

Por ello, se propone en esta iniciativa que para esos casos se dé un término razonable al cónyuge que se fue con los hijos menores (2 meses), para que entable la demanda de divorcio incausado en el lugar al que se fue a residir. Por su parte, el cónyuge que se quedó residiendo en nuestro Estado, estará a la espera de que concluya ese plazo de 2 meses, si no fue emplazado de divorcio incausado dentro de ese término, la competencia se transferirá a su favor, es decir, el que se quedó podrá solicitar el divorcio incausado en nuestro Estado.

- - - -

Por otra parte, en relación también al tema del DIVORCIO INCAUSADO, en lo referente el Emplazamiento, el artículo 1126 del código de procedimientos civiles en vigor dispone:

Artículo 1126.- Si transcurridos treinta días naturales contados a partir de que la solicitud de divorcio incausado fue admitida y, por cualquier causa, no se ha emplazado al cónyuge del solicitante, el juez de oficio declarará sin efectos la solicitud y ordenará el archivo definitivo del expediente.

Obsérvese que no prevé ese numeral que la causa por la que no se hubiere emplazado, sea imputable al solicitante, o sea, conforme a ese dispositivo será siempre el promovente el que sufrirá las consecuencias inclusive de actos de los que con frecuencia no es responsable.

Por ejemplo: Error del juzgado al llenar los datos de notificación, o no los envía prontamente, el actuario no remite la diligencia en días sin saber si pudo realizar el emplazamiento o no, la autoridad no envía las copias de traslado y la notificación se encuentra detenida en la Unidad de Medios de Comunicación sin saberlo el promovente, etcétera. Casos como éstos y otros en los que indiscutiblemente el solicitante no tiene culpa alguna de que el emplazamiento no se haya podido realizar dentro del término de 30 días.

Se propone en esta iniciativa que esos 30 días que prevé la ley, sean prorrogados por otros 30 más cuando las causas por las que no se haya realizado el emplazamiento, no sean imputables al promovente.

Finalmente, en ese mismo artículo 1126, se omitió prever cuándo empezarán a computarse esos 30 días en tratándose de domicilio desconocido del demandado. Porque como es sabido, en esos casos la autoridad antes de ordenar los edictos para emplazar ordena que primero se realicen algunas gestiones de investigación como lo son generalmente, oficios al Instituto Federal Electoral, a alguna compañía de servicios públicos y al ministerio público, para que informen si aparece registrado algún domicilio del demandado. Estas gestiones previas al emplazamiento, fácilmente se pueden llevar esos 30 días o más, por lo que sería imposible alcanzar a emplazar dentro de ese término. En atención a ello:

Se propone adicionar a ese mismo artículo un apartado final, que establezca que para los casos de desconocimiento del domicilio del demandado, los 30 días empezarán a computarse a partir del día siguiente del proveído que decrete agotadas las gestiones de investigación.

REFORMA PROPUESTA:

POR ADICIÓN

AL ARTÍCULO 111 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

Se agregaría una fracción a la que le correspondería el orden XIII en los siguientes términos:

ARTICULO 111.- Es Juez competente:

FRACCION XIII.- En el divorcio incausado el domicilio del promovente, cuando aún habiendo niñas, niños y adolescentes o incapaces residiendo fuera del Estado, éste no es emplazado de divorcio incausado dentro de los dos meses posteriores a que el otro cónyuge se fue a residir con los menores o incapaces fuera de la entidad.

....

POR MODIFICACIÓN Y ADICIÓN

AL ARTÍCULO 1126 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

ACTUALMENTE DICE:

Artículo 1126.- Si transcurridos treinta días naturales contados a partir de que la solicitud de divorcio incausado fue admitida y, por cualquier causa, no se ha emplazado al cónyuge del solicitante, el juez de oficio declarará sin efectos la solicitud y ordenará el archivo definitivo del expediente.

DEBE DECIR:

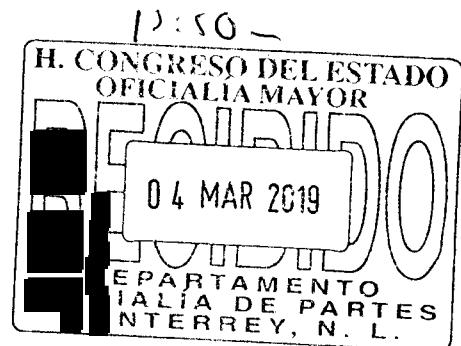
Artículo 1126.- Si transcurridos treinta días naturales contados a partir de que la solicitud de divorcio incausado fue admitida y, por cualquier causa **imputable al promovente**, no se ha emplazado al cónyuge del solicitante, el juez de oficio declarará sin efectos la solicitud y ordenará el archivo definitivo del expediente.

De lo contrario, si no ha sido posible emplazar por causas ajenas al promovente, a petición de éste se concederá una prórroga de 30 días naturales para que se realice el emplazamiento, si en ese término de prórroga no se logra emplazar por cualquier causa, se declarará sin efectos la solicitud y su archivo definitivo.

Para casos de desconocimiento del domicilio del demandado, el término de 30 días empezará a computarse al día siguiente de que cause firmeza el proveído que de por agotadas las gestiones de investigación del domicilio o paradero del demandado.

Con el debido respeto, quedo de ustedes,

[REDACTED]
NEIDY VALDÉS VALDÉS
[REDACTED]



SIENDO LAS 12 HORAS CON 50 MINUTOS DEL DÍA 5
DEL MES DE MARZO DEL AÑO 2019, SE PRESENTÓ EN ÉSTA
OFICIALÍA MAYOR DEL H. CONGRESO DEL ESTADO EL
c. Neidy Valdes Valdes,
IDENTIFICÁNDOSE CON SU CREDENCIAL DE ELECTOR
No. Z0MEX1399813015, EXPEDIDA POR EL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL, CUYA COPIA SE ANEXA PARA RATIFICAR
DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 105 DEL
REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO, EN
TODAS Y CADA UNA DE SUS PARTES, ESCRITO PRESENTADO CON
ESTA FECHA.

MONTERREY, N.L., A 5 DE MARZO DEL 2019

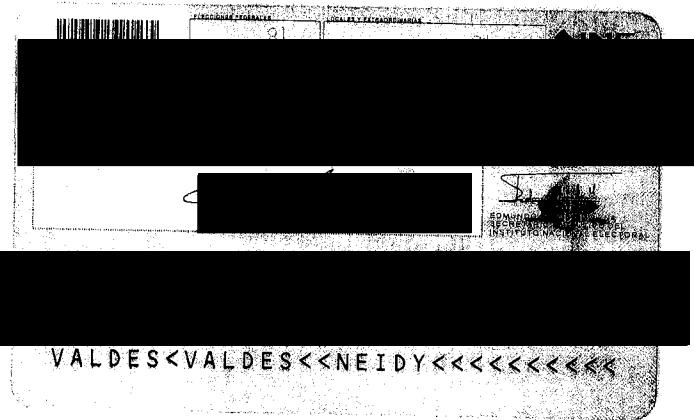
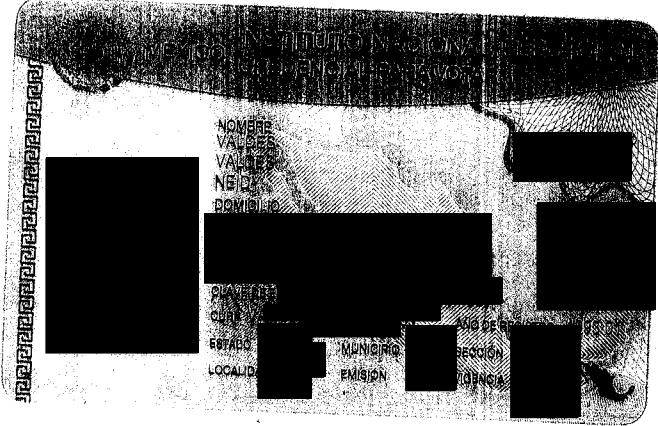
FIRMA _____

DOMICILIO: _____

TEL. _____

CORREO ELECTRÓNICO _____







H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
LXXV LEGISLATURA

OFICIALÍA MAYOR

Oficio Núm. OM 685/LXXV
Expediente 12500/LXXV

C. Neidy Valdés Valdés
Presente.-

Con relación a su escrito, mediante el cual presenta iniciativa de reforma y adición a los Artículos 111 y 1126 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, en relación con la competencia y al emplazamiento de los divorcios incausados, me permito manifestarle que el C. Presidente del H. Congreso del Estado de Nuevo León, conoció de su escrito dictando el siguiente acuerdo:

"Trámite: De enterado y de conformidad con lo establecido en el artículo 24 fracción II y para los efectos del artículo 39 fracción XVIII del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se turna a la Comisión de Legislación."

Reitero a Usted mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE
Monterrey, N.L., a 5 de marzo de 2019

C.P. PABLO RODRÍGUEZ CHAVARRÍA
OFICIAL MAYOR DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN

c.c.p. archivo

Recibido
Lic. Norma Rueda
14 Marzo 2019

695

EXPEDIENTE LEGISLATIVO 12500/LXXV

H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEON.
P R E S E N T E .

NEIDY VALDES VALDES, de generales conocidas dentro del expediente cuyo número al rubro se indica, respetuosamente acudo al mismo a exponer lo siguiente:

Que en cumplimiento a lo ordenado por la ejecutoria del amparo 903/2020 dictada por el Juez Tercero de Distrito en materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, solicito se vuelva a turnar mi iniciativa de mérito a la Comisión que corresponda y se le dé el trámite respectivo en los términos legales que prevé la ley.

"PROTESTO LO NECESARIO EN DERECHO"

[REDACTED]
NEIDY VALDES VALDES
[REDACTED]

06 JUL 2021

11:58 AM



JUZGADO TERCERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"2021, Año de la Independencia"

EXPEDIENTE: 903/2020 PRINCIPAL

QUEJOSO: NEIDY VALDES VALDES.

ASUNTO: SE NOTIFICA SENTENCIA DICTADA. Se anexa copia de sentencia de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

NÚMERO DE OFICIOS.

14898/2021 CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (AUTORIDAD RESPONSABLE)

14899/2021 GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (AUTORIDAD RESPONSABLE)

14900/2021 SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (AUTORIDAD RESPONSABLE)

14901/2021 DIRECTOR DEL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (AUTORIDAD RESPONSABLE)

14902/2021 AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ADSCRITA A ESTE JUZGADO (MINISTERIO PÚBLICO)

EN EL JUICIO DE AMPARO CITADO AL RUBRO, SE DICTÓ UN AUTO QUE A LA LETRA DICE:

Monterrey, Nuevo León, a dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

Visto lo de cuenta, agréguese a sus antecedentes para los efectos legales conducentes, el escrito signado por la quejosa Neidy Valdés, mediante el cual solicita que cause ejecutoria la sentencia dictada en autos, y se requiera a las autoridades su cumplimiento.

Por tanto, no es posible acordar de conformidad lo peticionado por la compareciente, toda vez que no obran en autos las constancias de notificación de las autoridades responsables y de la Agente del Ministerio Público adscrita, relativas a la sentencia dictada el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

Asimismo, se instruye a la Actuaría de la adscripción para que a la brevedad de lo posible realice las notificaciones de mérito, para los efectos legales conducentes.

Notifíquese por oficio a las autoridades responsables del Estado de Nuevo León y a la Agente del Ministerio Público de la Federación.

Así lo proveyó y firma Félix Suárez Espino, Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, asistido por Fabiola Denise Villarreal González, Secretaria del Juzgado con quien actúa y da fe. Doy Fe.

LO QUE COMUNICO A USTED PARA SU CONOCIMIENTO Y EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN EL JUICIO DE AMPARO 903/2020.

Monterrey, Nuevo León, a dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.
La Secretaría del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa
en el Estado de Nuevo León.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JUZGADO TERCERO DE DISTRITO EN

MATERIA ADMINISTRATIVA EN

MONTERREY, NUEVO LEÓN

Lic. Fabiola Denise Villarreal González

(ESTE OFICIO CONTIENE FIRMA ELECTRONICA).



YYuvvU7vJsw44tV/uqOuDuVzI7Nc8CKMf1fr701dX8



VISTOS, para resolver los autos del juicio de amparo
903/2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

RESULTANDO

PRIMERO. Demanda. Mediante escrito de demanda presentado el siete de septiembre de dos mil veinte, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, **Neidy Valdés Valdés** demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra los actos y autoridades que en un apartado posterior se precisarán.

SEGUNDO. Trámite. Por auto de nueve de septiembre de dos mil veinte, se admitió a trámite la misma con el número de expediente 903/2020, se ordenó dar la intervención que legalmente corresponde al Agente del Ministerio Público de la Federación, se solicitó el informe justificado a las autoridades responsables y se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, la cual tuvo verificativo al tenor del acta que antecede: y.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, tiene competencia legal para conocer del presente juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 33, fracción IV, 35 y 37 de la Ley de Amparo en vigor, en relación con el numeral 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el Acuerdo General 25/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de noviembre de dos mil diecisiete. Esto, al reclamarse actos de naturaleza administrativa que la parte quejosa reclama dentro de la jurisdicción de este juzgado de Distrito.

SEGUNDO. Fijación del acto reclamado. Antes de establecer lo relativo a la certeza de los actos de autoridad reclamados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, es necesario precisar en qué consisten aquéllos, atendiendo a la integridad de la demanda, con la finalidad de una mejor impartición de justicia.

Resulta aplicable al caso, la tesis aislada VI/2004¹, así como la jurisprudencia emitida por el Pleno del Alto tribunal de la Nación, identificada con el número 40/2000², de rubros “**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**” y “**DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD**”.

El numeral precitado establece que las sentencias en el juicio de garantías deberán contener una fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado criterio consistente en que, con el objeto de lograr una determinación clara y precisa del acto reclamado, debe acudirse a la lectura íntegra del escrito de demanda, así como prescindir de los calificativos que en su enunciación se hagan acerca de su constitucionalidad o inconstitucionalidad, pues esa calificación será materia del examen de fondo correspondiente.

Por tales motivos, para la determinación del acto reclamado en una sentencia no es suficiente con atender al contenido material del capítulo relativo de la demanda, pues habrá ocasiones en que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial del juicio de garantías con el objeto de que los actos sean fijados en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos,

¹ Registro No. 181810, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Abril de 2004, Página: 255, Tesis: P. VI/2004, Tesis Aislada, Materia(s): Común.

² Registro No. 192097, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000, Página: 32, Tesis: P.J. 40/2000, Jurisprudencia, Materia(s): Común.



atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor.

Máxime cuando este aspecto sólo puede ser desprendido congruentemente de la totalidad de los datos contenidos en el mencionado escrito y correlativamente deben ser descartadas las precisiones que generen oscuridad o confusión. Por todo ello, resulta inconcuso que el juzgador de amparo, al establecer los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no a lo que aparentemente dijo, pues sólo de esta manera es posible lograr el sentido de congruencia que debe existir en la sentencia entre lo pretendido y lo resuelto.

En el caso, de la lectura integral del escrito de demanda, así como de las demás constancias que obran en autos, se advierte que los actos reclamados por la parte quejosa en la presente instancia deben ceñirse a lo siguiente:

- ◆ El proceso legislativo que dio lugar al texto del artículo 46 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.
 - ◆ Omisión de establecer un plazo y procedimiento específicos para que el Congreso del Estado de Nuevo León, resuelva las iniciativas de ley.
 - ◆ Los cinco oficios emitidos en los expedientes 12500/LXXV, 12502/LXXV, 12507/LXXV, 12568/LXXV y 12600/LXXV, por medio de los cuales se determinó la caducidad de las iniciativas presentadas por la impetrante, como primer acto de aplicación del ordenamiento reclamado.

En el listado anterior se prescinde de las calificativas que la parte amparista atribuye a los actos reclamados, así como los motivos de diseño sobre los mismos, pues debe decirse que, como se indicó, la eventual inconstitucionalidad será materia del estudio de fondo del asunto que, en su caso, llegare a realizarse, no de la etapa inicial de precisión de actos que se desarrolla.

Robustece las consideraciones apuntadas, la jurisprudencia I. 3o. A. J/26³, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro es del tenor siguiente: “**ACTO RECLAMADO Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**”.

TERCERO. Certeza de actos reclamados. El **Congreso, Gobernador y Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León, admitieron** su participación en los actos reclamados, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Por otra parte, respecto del **Director del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León**, los actos reclamados que consisten en la difusión del ordenamiento como participación en el proceso de elaboración de la norma rebatida, constituye un hecho notorio para este órgano jurisdiccional en términos de lo dispuesto por los artículos 86 y 88⁴ del Código Federal de Procedimientos Civiles [aplicado en forma supletoria a la Ley de Amparo], debido a que el mismo fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, por lo que queda patente su existencia, para lo que resulta aplicable la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵, cuyo rubro establece: “**LEYES. NO SON OBJETO DE PRUEBA**”.

No pasa inadvertido que el **Congreso del Estado de Nuevo León**, negó la omisión legislativa que se le imputa; sin embargo, el análisis sobre la certeza o no de ello involucra cuestiones relacionadas con el fondo. De modo que, para efectos del presente apartado, se tiene por **cierto** el acto combatido.

³ Registro No. 223603, Octava Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Enero de 1991, Materia(s): Común, Página: 69

⁴ Artículo 86. Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho.

Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.”

⁵ Registro No. 233090, Localización: Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación 65 Primera Parte, Página: 15, Tesis Aislada, Materia(s): Común.



Apoya las consideraciones apuntadas, la tesis 1a. IV/2021 (10a.)⁶, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"ACTOS OMISIVOS. DETERMINACIÓN DE SU CERTEZA CUANDO SE RECLAMA EN AMPARO INDIRECTO EL NO EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE UNA AUTORIDAD.

Hechos: En una demanda de amparo indirecto se impugnó la omisión del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de ejercer sus facultades de recabar y emitir información estadística sobre asentamientos humanos informales o irregulares.

Criterio jurídico: Para determinar la existencia o certeza de los actos consistentes en la omisión de una autoridad de ejercer alguna de las facultades que se estime le corresponden es suficiente advertir, someramente, la coherencia o viabilidad del argumento respectivo en relación con el marco jurídico general que rija la actuación de la autoridad a la que se atribuya la referida omisión.

Justificación: Lo anterior es así, porque el estudio sobre la certeza de los actos reclamados no debe propiciar denegación de justicia al involucrar en ese análisis el estudio del fondo del asunto, lo que podría ocurrir cuando se pretenda corroborar con precisión si la autoridad a la que se atribuyan actos omisivos cuenta o no con las facultades para ejercerlos.”

CUARTO. Análisis de causas de improcedencia fundadas. El suscrito advierte de oficio que respecto del acto reclamado a las autoridades **Director del Periódico Oficial y Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Nuevo León**, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con las fracciones III y VIII del artículo 108, aplicado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.

De la interpretación de las porciones normativas antes señaladas, se desprende que cuando el gobernado reclama una ley general, al señalar a las autoridades que intervinieron en el proceso legislativo, debe considerarse con tal carácter aquella que la promulgó y las que participaron en el refrendo o publicación debe señalarlas con esa calidad únicamente cuando les atribuya vicios propios en sus funciones.

⁶ Registro: 2022760, Décima Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Publicación: viernes 05 de marzo de 2021 10:08 h, Materia(s): (Administrativa, Común)

En ese contexto, del escrito de demanda se advierte que los actos reclamados a las autoridades **Director del Periódico Oficial y Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Nuevo León**, son la **publicación y el refrendo** de los decretos por los que se expidió el precepto reclamado; empero, no se advierte que la parte quejosa impugne por vicios propios tales actos.

Por lo anterior, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con las fracciones III y VIII del artículo 108, aplicado en sentido contrario, todos de la ley de la materia; por ende, lo procedente es **sobreseer** en esta parte el juicio de amparo únicamente respecto de dichas autoridades y actos, en términos de lo dispuesto en el artículo 63, fracción V, de la invocada legislación, con apoyo en el criterio jurisprudencial que emanó de la contradicción de tesis 27/2014⁷, autoría del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de título siguiente:

"AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL QUEJOSO IMPUGNA EL REFRENDO Y LA PUBLICACIÓN DE AQUÉLLAS, PERO NO POR VICIOS PROPIOS".

QUINTO. Análisis de causas de improcedencia infundadas. El Congreso del Estado de Nuevo León alude la configuración de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, relacionado con el 107, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, alegando que de concederse el amparo y protección de la justicia federal en lo que corresponde a la omisión legislativa que se reclama, se apartaría del principio de relatividad de las sentencias, pues se otorgarían efectos generales y no sólo a la peticionaria.

El motivo de improcedencia es **infundado**.

⁷ Registro: 2010097, Época: Décima Época, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III, Materia(s): Común, Tesis: PC.I.A. J/49 A (10a.), Página: 2248.



JUICIO DE AMPARO 903/2020

El principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, alude que la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Sobre el tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1359/2015, señaló la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales.

En torno a las omisiones legislativas y su interrelación con el principio de relatividad de las sentencias, expresamente señaló:

[...] Con todo, esta Suprema Corte reitera que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional con la finalidad de que dicho mecanismo procesal pueda cumplir con la función constitucional que le está encomendada: la protección de todos los derechos fundamentales de las personas. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes—supliéndolos si así procediera— y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, **sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional**. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, **sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional [...]”**.

Así, en el criterio de referencia concluyó que no se surte la causa de improcedencia, pues sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que

vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho; de ahí que no se tenga por configurada la causa de improcedencia que se invoca.

Apoya las consideraciones apuntadas, la tesis 1a. XXII/2018 (10a.)⁸, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR. En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva -aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo-, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales."

La misma autoridad responsable sostiene que se configura la causa de improcedencia contemplada en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues desde su óptica, la

⁸ Registro digital: 2016423, Décima Época, Materias(s): Común, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, página 1099



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

JUICIO DE AMPARO 903/2020

parte quejosa no demostró contar con interés suficiente para acudir al juicio de amparo, pues refiere que una hipotética concesión no produciría ningún beneficio jurídico en su favor.

No obstante, el motivo que se hace valer es **infundado**.

Conforme a la reforma del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el decreto del Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se amplió el concepto de interés de parte agraviada bajo el que se definía el interés jurídico para promover el juicio de amparo, incorporando -en lo que interesa- el concepto de interés legítimo, cuando se alegue que el acto reclamado viola derechos reconocidos por la Ley Suprema **y con ello se afecte la esfera jurídica del ciudadano, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico**.

Es particularmente relevante lo anterior, en virtud de que de la interpretación armónica y sistemática del precepto legal y constitucional en mención, se colige que el juicio de amparo únicamente puede promoverse **por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama**, y por ello, es presupuesto para la procedencia de la acción de amparo de acuerdo con el ámbito conceptual de esa norma, que el acto o ley reclamados **causen perjuicio o afecten la esfera jurídica del quejoso**.

Ahora bien, en el caso concreto la peticionaria acudió al juicio de amparo a combatir cinco oficios emitidos en los expedientes 12500/LXXV, 12502/LXXV, 12507/LXXV, 12568/LXXV y 12600/LXXV, como primer acto de aplicación del precepto 46 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Los oficios de mérito fueron acompañados por la impetrante junto con su demanda, de los cuales se observa que las iniciativas que presentó se dieron de baja por caducidad, dejando a salvo su derecho para poder volver a presentarlas, si así lo considera conveniente.

Ello pone en evidencia el interés de la peticionaria en la instauración del sumario constitucional, toda vez que en caso de resultarle favorable la resolución, podría tener incidencia en la determinación que se adoptó con las iniciativas que presentó. Luego, si los oficios de marras se fundamentaron en el dispositivo que se tildó de inconstitucional y con ello se decretó la caducidad de las iniciativas que formuló; entonces, es evidente que la quejosa tiene interés en controvertir su contenido.

Sin que sea óbice que la autoridad arguya que la amparista no cuenta con el derecho de que sus iniciativas sean aprobadas por el órgano legislativo, pues ese es un aspecto que se encuentra íntimamente vinculado con el fondo del asunto; de ahí que deba desestimarse.

Aplica a lo anterior, la jurisprudencia P.J. 135/2001⁹, expedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya literalidad expresa:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse."

Por otra parte, la potestad responsable refiere que la quejosa reclama la transgresión a su derecho de petición, pero que desde su óptica ya han cesado los efectos, pues los oficios reclamados constituyen las respuestas a los escritos que contienen las iniciativas que formuló, en términos de lo que dispone el ordinal 61, fracción XXI.

Sin embargo, la causa de improcedencia que invoca la responsable es inatendible, pues del análisis integral de la demanda de amparo no se observa que la peticionaria se

⁹ Registro No. 187973, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002, Materia(s): Común, Página: 5



duela de la falta de respuesta de los cursos con los que presentó sus iniciativas.

Por el contrario, la impetrante rebate los oficios con que se decretó la caducidad de sus iniciativas por vicios propios de dichos documentos, además de cuestionar la constitucionalidad del precepto en el que se fundaron.

De ese modo, la causal que aduce la autoridad no se actualiza porque se encuentra planteada sobre un acto que no se encuentra reclamado de la forma que señala la potestad.

Similar circunstancia acontece con el diverso motivo de improcedencia previsto en la fracción XXIII del arábigo 61, en relación con el 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, pues la responsable refiere su configuración por considerar que los actos reclamados no son de imposible reparación, entendidos como aquéllos que producen afectación de derechos sustantivos.

Empero, la última fracción en comento inicia textualmente diciendo: “[...] **Contra actos en juicio** cuyos efectos sean de imposible reparación [...]”, lo que pone de manifiesto que resulta aplicable a este tipo de actos o, incluso, a los procedimientos seguidos en forma de juicio.

Es particularmente relevante lo anterior, pues los actos reclamados son los oficios con los que se decretó la caducidad de las iniciativas presentadas por la quejosa, situación que hace evidente que no se trata de actos realizados dentro de un sumario, ni siquiera de procedimientos seguidos en forma de juicio. De esa guisa, deviene inconcuso que no se configura la causa de improcedencia invocada.

Al no existir diversa causa de improcedencia que las partes hagan valer o que el suscripto advierta de oficio, lo procedente es abordar el estudio de los motivos de disenso

SEXTO. Examen del fondo del asunto en lo que corresponde a la omisión legislativa. Son infructuosos los argumentos vertidos en torno al acto mencionado para obtener la protección de la justicia federal.

La imetrante aduce que el Congreso del Estado de Nuevo León, ha sido omiso en establecer en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, ni en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, un procedimiento y plazo específico que respete las garantías de los ciudadanos para resolver las iniciativas de ley.

La causa de discrepancia de sinopsis previa es **infundada**.

A fin de abordar el planteamiento que esgrime la peticionaria, es importante tener presente que se duele de la omisión de legislar un procedimiento y plazo para resolver las iniciativas de ley.

En ese contexto, se estima necesario clarificar qué es una “*omisión legislativa*”. En este sentido, es útil acudir al amparo en revisión 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde hizo referencia a la controversia constitucional 14/2005, donde el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas *absolutas y relativas*. Las primeras se presentan cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia. En cambio, las omisiones legislativas relativas ocurren cuando el órgano creador de normas ha ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

En esta línea, en dicho precedente también se distinguió entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio



obligatorio, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional. Así, de la combinación de ambas clasificaciones, podrían distinguirse cuatro tipos distintos de omisiones legislativas, a saber: (a) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; (b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio; (c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y (d) relativas en competencias de ejercicio potestativo;¹⁰ clasificación aduce recogida en la tesis jurisprudencial de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**”

También señaló que no deben confundirse las omisiones legislativas con las lagunas. Existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en una normas preexistente del sistema jurídico. En cambio, como ya se señaló, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso [o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta], una

¹⁰ Ver tesis P.J. 11/2006, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527, de rubro y texto: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden ocurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo- y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”

omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

De igual forma destacó un aspecto que es de especial relevancia para el caso que nos ocupa, al indicar que **en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente**. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del sumario constitucional.

Destaca lo anterior, pues del argumento vertido por la quejosa se observa que alude la omisión de legislar un procedimiento y plazo para resolver las iniciativas de ley, pero no señala de dónde considera que surge la obligación del Congreso del Estado de Nuevo León, de emitir algún tipo de normativa u ordenamiento en ese sentido.

Es decir, de su alegación no se desprende cuál es la obligación constitucional que estima incumplida por el Congreso local, ni los motivos por los cuales considera que la responsable se encontraba constreñida a obrar como pretende exigírselo.

Entonces, nos encontramos frente a un planteamiento en el que la peticionaria imputa una omisión legislativa de ejercicio potestativo, carente de relevancia jurídica para el juicio de amparo; de ahí que se estime **infructuoso** el concepto de violación en estudio.

Robustece las consideraciones apuntadas, la tesis 1a. XX/2018 (10a.)¹¹, emitida por la Primera Sala de la Suprema

¹¹ Registro digital: 2016424, Décima Época, Materias(s): Común, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, página 1100



Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe y contenido siguientes:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, **en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo**, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.”

En las relatadas condiciones, al resultar **ineficaces** los argumentos hechos valer, lo procedente es **negar** el amparo y protección de la justicia federal solicitados en lo que concierne a la omisión legislativa que rebate.

SÉPTIMO. Examen del fondo del asunto en lo que corresponde al artículo 46 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León. Es suficiente el primer concepto de violación que esgrime en su demanda de amparo para obtener la protección de la justicia federal.

La solicitante de tutela constitucional arguye que el cinco de diciembre de dos mil diecisiete, se emitió la reforma al numeral reclamado en donde se estableció la caducidad de diversos expedientes en el Congreso del Estado de Nuevo León, pero en ella se estableció que no sería aplicable a las iniciativas de ley promovidas por los ciudadanos.

Posteriormente, la diversa reforma publicada el veinte de enero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado, modificó su contenido permitiendo que todas las iniciativas de ley, en caso de no ser dictaminadas en el lapso de un año a

partir de haber sido turnadas a las comisiones, serán dadas de baja por caducidad del listado de asuntos pendientes sin más trámite.

Al respecto, refiere que ese dispositivo contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, pues con ello se está otorgando facultades para eximirse de su deber de examinar y dictaminar las iniciativas de ley.

En torno a ello, alude que es inadmisible la facultad que se irrogó el Congreso del Estado, puesto que la única carga para los ciudadanos que formula una iniciativa de ley es su elaboración y presentación ante la oficialía del órgano legislativo, mientras que la caducidad se suscita por inactividad de dicho organismo, pues es él quien debe impulsar el estudio de aquélla.

De esa guisa, señala que después de haber sido turnada una iniciativa o decreto a una comisión, la demora en dictaminar no es imputable a ningún promovente, por lo que el tiempo transcurrido no es útil para contabilizar el plazo de perención de una iniciativa, de modo que imponer esa obligación a la ciudadanía atentaría contra sus derechos fundamentales.

Los motivos de disentimiento son esencialmente fundados.

A fin de dar sustento a la decisión que se adopta, es conveniente observar que el ordinal 46¹² del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señala que los expedientes que tengan el carácter de iniciativas de ley o decreto, que no hayan sido dictaminados en el lapso de

¹² ARTICULO 46.- Los expedientes que tengan el carácter de iniciativas de Ley o Decreto, que no hayan sido dictaminados en el lapso de un año a partir de haber sido turnados a comisiones, serán dados de baja por caducidad del listado de asuntos pendientes, sin más trámite, por la Oficialía Mayor.

Los exhortos, puntos de acuerdo y las denuncias de cualquier naturaleza, excepto las denuncias de juicio político y las solicitudes al Congreso que no constituyan actos jurídicos del Estado o los Municipios, que no hayan sido dictaminados en el lapso de seis meses a partir de haber sido turnados a comisiones, serán dados de baja por caducidad del listado de asuntos pendientes, sin más trámite, por la Oficialía Mayor.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

JUICIO DE AMPARO 903/2020

un año a partir de haber sido turnados a comisiones, serán dados de baja por caducidad del listado de asuntos pendientes, sin más trámite, por la Oficialía Mayor.

De la norma que se combate, se observa la atribución de imponer la sanción de caducidad a las iniciativas de ley, por lo que antes de abordar el estudio de la figura en sí misma, es pertinente destacar cuál es la prerrogativa fundamental transgredida.

En esa tesitura, del numeral 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del diverso 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se aprecia que, como parte de las prerrogativas políticas, todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Sobre ese aspecto, el contenido del artículo 35, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **reconoce como alguno de los derechos de la ciudadanía, iniciar leyes** en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley del Congreso.

No obstante ello, en el caso concreto se trata de la iniciativa de normas para el Estado de Nuevo León, de modo que los requisitos que deben observarse son los de la entidad federativa.

Sobre el tópico, el precepto 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, señala que tiene la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en la entidad federativa y cualquier ciudadano nuevoleonés.

Del contexto normativo relatado, se desprende el reconocimiento del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, que en el Estado mexicano y, particularmente en la entidad de Nuevo León, puede acontecer con la

presentación de iniciativas de ley por parte de cualquier ciudadano nuevoleonés.

Una vez precisada la prerrogativa susceptible de ser vulnerada, debe tenerse presente que el aspecto debatido es la caducidad de las iniciativas de ley presentadas ante el órgano legislativo, por lo que resulta útil analizar la naturaleza intrínseca de la figura.

De conformidad con el Diccionario Jurídico Mexicano¹³, respecto del vocablo “caducidad” se indica:

1. Implica la acción o el efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho. Doctrinalmente se entiende como una sanción por falta de ejercicio oportuno de un derecho. El legislador subordina la adquisición de un derecho a una manifestación de voluntad en cierto plazo o bien permite una opción. Si esa manifestación no se produce en ese tiempo, se pierde el derecho o la opción.
 2. Es una figura procedural 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 y que no está sujeto a la interrupción o suspensión.
 3. Mediante la caducidad se pretende poner fin a largos e interminables procedimientos administrativos que afectan la seguridad jurídica de los particulares, al tener la certeza que las autoridades hacendarias no podrán ejercer sus facultades en término de cinco años.

De lo expuesto, se aprecia que, de forma general, la caducidad se entiende como una sanción mediante la cual se pierde un derecho por la falta del ejercicio oportuno del mismo.

Por ejemplo, en materia de contribuciones, la Segunda Sala del Alto Tribunal del país, al resolver la contradicción de

¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1982, t. II, pp. 14-5.



tesis 25/2001, señaló que la caducidad es una institución de carácter procesal creada por el derecho tributario para sancionar a las autoridades hacendarias **por falta del ejercicio oportuno de sus facultades** de inspección, comprobación, determinación y sanción conferidas por la legislación, respecto de las obligaciones fiscales a cargo de los habitantes de la república y además contiene un principio de seguridad jurídica a favor de los contribuyentes.

Por otro lado, en el aspecto procesal, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión 3904/2016, en donde precisó que la figura de la caducidad se traduce en una forma extraordinaria de llevar a fin un procedimiento, debido a la inactividad procesal de cualquiera de las partes; es decir, que la caducidad de la instancia se configura por la falta de acción de las partes durante un lapso determinado y tiene como consecuencia, entre otras, dejar sin efectos jurídicos todo lo actuado en la primera instancia, volviendo las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda, levantando incluso los embargos preventivos y cautelares.

Dicho de otro modo, la caducidad es una institución de carácter procesal que únicamente incide en el derecho de acción; esto es, en la facultad de instar ante el órgano jurisdiccional para que éste resuelva una determinada controversia, sin trascender en forma directa e inmediata en el derecho substancial que existe en todo litigio, pues la parte actora queda en aptitud de volver a instaurar un nuevo juicio sobre la misma cuestión objeto de la instancia caduca.

Por consiguiente, es el desinterés de las partes y la falta de promoción lo que precisamente paraliza la jurisdicción, ya que la caducidad va en favor de la impartición de justicia, en el sentido de que la misma debe ser pronta y expedita, lo que justifica el deber de establecer términos a las partes para ejercer sus

acciones o derechos, ya que los juicios pendientes por tiempo indefinido producen daños sociales, al mantener un estado de inseguridad e incertidumbre a los intereses tanto económicos como morales que son materia de la contienda y a las relaciones jurídicas que son objeto de la litis, por lo que no puede quedar al arbitrio de las partes el establecer un juicio o ejercer un derecho y dejarlo inactivo o postergarlo indefinidamente, pues al someterse a una controversia a la jurisdicción de los tribunales, se deben cumplir con los términos y plazos que al efecto establezca la ley que regule la acción que se reclama.

Con base en lo anterior, concluyó que no puede reputarse contraria a la administración de justicia una norma que prevé la caducidad de la instancia, pues ésta no impide se juzgue de las contiendas entre partes, sino que sólo se funda en que la abstención por parte de los interesados, en promover durante un periodo determinado, hace presumir el abandono de la acción, porque el artículo 17 de la Constitución Federal, al elevar la categoría de garantía, la expedita administración de justicia, limitó ésta a los términos y plazos que fijen las leyes procesales correspondientes.

Virtud de ello, consideró el Máximo Tribunal que al expedirse las disposiciones reglamentarias de las funciones jurisdiccionales de los tribunales, el legislador puede establecer normas que regulen la actividad de las partes en el proceso y la de los jueces cuya intervención se pide para que decidan las cuestiones surgidas entre los particulares, sin que ello implique una limitación desmedida al derecho a la tutela judicial efectiva; más bien, esta restricción involucra la protección a otros derechos de quienes intervienen en el juicio, como es la certeza jurídica.

Corolario de lo antedicho, puede considerarse que la caducidad se entiende como una sanción por falta de ejercicio oportuno de un derecho, ya sea de una instancia procedural



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

JUICIO DE AMPARO 903/2020

o de la operatividad y exigencia de una prerrogativa; es decir, el aspecto común relacionado con la figura se circumscribe a la omisión de ejercer una actividad que normativamente debe realizarse para dar continuidad a una facultad, atribución o derecho.

Es de suma relevancia lo anterior, pues para considerar actualizada la hipótesis de caducidad, es necesario que exista un deber de impulsar una instancia o de realizar una actividad específica para ejercer una facultad y, a la postre, ello no haya acontecido por motivos imputables al titular de la atribución.

Una vez contextualizada la figura de la caducidad, se reitera que el precepto 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, prevé que el derecho a formular una iniciativa de ley en la entidad federativa corresponde a todo diputado, autoridad pública de la misma y a cualquier ciudadano nuevoleonés.

Tal circunstancia es retomada por el dispositivo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, al señalar que la iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en la entidad o cualquier ciudadano nuevoleonés y puntualiza que ese derecho comprende también la atribución de retirarla desde el momento de su admisión y hasta antes de que sea votado por el Pleno del Congreso.

Por otro lado, el numeral 103 del ordenamiento reglamentario estipula que las iniciativas a que se refiere el diverso 102, deberán presentarse por escrito y firmadas, incluyendo una parte con la exposición de los motivos que la fundamenten y concluirán sugiriendo la forma en que se solicite sean aprobadas por el Congreso. Asimismo, impone la obligación de que los diputados o cualquier autoridad pública en el Estado que la presente, deberá acompañar además en

archivo electrónico, incluyendo los anexos que contenga, mientras que será potestativo para el ciudadano acompañar a su iniciativa la versión en esa modalidad.

El arábigo 104 del reglamento aludido, estatuye que las iniciativas formuladas por los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado, los Poderes Ejecutivo y Judicial o por cualquier diputado de la legislatura y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su municipalidad, **pasarán desde luego a la comisión respectiva.** Todas las demás se considerarán en forma debida por la Asamblea y podrán ser desecharadas desde que se dé cuenta de ellas, si fuese evidente su improcedencia.

Luego, los preceptos 106, 107, 108, 109, 110, 111 y 112 de la norma reglamentaria en comento, contemplan que ninguna ley ni reglamento podrá reformarse sin que haya una iniciativa previa. Ulteriormente, una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, si es procedente se turnará a la Comisión o Comisiones correspondientes, para que con arreglo a los artículos 47 y 48 del mismo ordenamiento, la estudie y formule el dictamen respectivo.

A la poste, el expediente iniciado se pondrá a disposición del Presidente de la Comisión correspondiente en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, sin perjuicio de proporcionarlo documentalmente si lo solicita. En ese sentido, si la Comisión estimare necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para estudio, las dará a conocer a la Asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoye.

Después de conocido el dictamen por la Asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración, la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen, el cual será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente.



terminada su lectura lo entregará al Presidente quien lo pondrá a consideración de la Asamblea para su discusión y aprobación.

Así, todo dictamen relativo a una iniciativa de ley se conocerá por la Asamblea; acto seguido, el Presidente preguntará si existen reservas en lo particular por parte de los Diputados, las cuales únicamente serán enunciadas por el número de artículo. Las reservas en lo particular serán anotadas por el Primer Secretario.

Posteriormente se discutirá el dictamen en lo general y se someterá a votación; en caso de no ser aprobado en tal sentido, se tendrá por desecharido. En caso de aprobarse en lo general, se discutirán los artículos reservados en lo particular en forma creciente de número de artículo, quedando aprobados todos los artículos no reservados. Si se desechan por parte de la Asamblea las propuestas de los artículos reservados, se tendrán por aprobados en la forma que se contienen en el dictamen correspondiente. En caso de que se aprueben por la Asamblea las propuestas de los artículos reservados, se incorporará el nuevo texto aprobado en el Decreto respectivo.

De los preceptos aludidos, se desprende el proceso por el que pasa una iniciativa de ley en el Estado de Nuevo León, hasta que es dictaminada y, en su caso, sometida a consideración del Pleno del Congreso local para su discusión y aprobación.

Como se puede observar, cuando se presentan iniciativas formuladas por los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado de Nuevo León, éstas pasarán desde luego a la comisión respectiva, **sin que de forma ulterior a ello se le otorgue ningún tipo de intervención**.

Ese es un aspecto cardinal en la decisión que se adopta, pues el artículo 46 del Reglamento para el Gobierno Interior del Estado de Nuevo León, señala que los expedientes que tengan el carácter de iniciativas de ley o decreto, que no hayan sido

dictaminados en el lapso de un año a partir de haber sido turnados a comisiones, serán dados de baja por caducidad

Sin embargo, como lo señala la parte quejosa, el periodo aludido que transcurre sin que las iniciativas de ley hayan sido dictaminadas, se produce por una omisión de actuar de las comisiones del propio Congreso y no del ciudadano que la promovió, pues éste no vuelve a tener intervención en el proceso que siga la misma.

En esa tesitura, se estima inadecuado que una iniciativa presentada por un ciudadano nuevoleonés sea dada de baja al aplicarse una sanción de caducidad por no haberse dictaminado en el lapso de un año, cuando ese periodo transcurrió en esa estadía por cuestiones atribuibles a las comisiones del Congreso del Estado y no a quien la promovió, pues de esa forma se estaría sancionando al particular por una omisión de la autoridad.

No pasa inadvertido para el suscrito, que el Congreso del Estado señaló en su informe justificado que dicho órgano cuenta con autonomía para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Además, refiere que en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, el Alto Tribunal señaló que no existe ninguna disposición que obligue a los congresos locales a aprobar todas las iniciativas de ley, aun cuando hayan sido presentadas por personas legitimadas para ello, puesto que ello queda en el ámbito de la libre determinación de los órganos legislativos.

No obstante lo antedicho, no se conviene con ninguno de los dos argumentos vertidos por la responsable y resulta útil abordarlos a fin de delinear el alcance de la autonomía que arguye la autoridad frente a los derechos ciudadanos.

En principio, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, efectivamente realizó una alusión en torno



a lo que manifiesta la responsable, pero expresamente estipuló:
“[...] En ese sentido, **al no existir una previsión constitucional expresa**, puede afirmarse que dicha regulación entra dentro del marco de libertad de configuración con el que cuentan las entidades federativas [...]”.

Destaca la transcripción que antecede pues, como ya se ha dicho, el precepto 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, prevé que el derecho a formular una iniciativa de ley en la entidad federativa corresponde a todo diputado, autoridad pública de la misma y a **cualquier ciudadano nuevoleonés.**

Ahora bien, es cierto que el dispositivo constitucional no le irroga al ciudadano el derecho de exigir que la iniciativa que presentó deba ser aprobada, pero sí le otorga la facultad de promoverla como parte de su prerrogativa de participación en la discusión de los asuntos públicos.

De esa guisa, aun cuando se coincide con que el promovente de la iniciativa no tiene la atribución de exigir que la misma sea aprobada por el órgano legislativo, también es verdad que ello no puede implicar que el Congreso local tenga la facultad de omitir su análisis, pues el artículo 104 del multicitado reglamento prevé que aquélla pasará desde luego a la comisión respectiva, quien podrá tomar la determinación que corresponda sobre la misma.

En ese tenor, la mecánica de caducidad estatuida en el artículo que se combate implicaría que el Congreso del Estado deje de realizar una actividad a la que está expresamente constreñido y, a pesar del transcurso del tiempo en que dicho órgano es omiso en realizar sus funciones por cuestiones que le resultan atribuibles a él, decretar caduca la iniciativa presentada por el ciudadano.

Entonces, no se estima que se trate de un aspecto de libre configuración, dado que el órgano legislativo puede dejar de

realizar sus funciones y luego establecer la sanción de caducidad en perjuicio de quien promueve la iniciativa, circunstancia que no se enmarca en una decisión de organización interna, sino en una que hace nugatorio el derecho de cualquier ciudadano nuevoleonés expresamente contemplado el dispositivo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Sin que sea óbice que la peticionaria no pueda exigir que la iniciativa sea aprobada, pues el numeral aludido sólo le otorga la facultad de promoverla; empero, ello no conlleva a permitir que la autoridad legislativa eluda la obligación de analizarla y luego darla de baja por su propia inactividad, pues de ese modo resultaría ilusorio el derecho de los ciudadanos de formular iniciativas de ley.

Por tanto, se estima que la figura de la caducidad establecida en el artículo 46 del Reglamento para el Gobierno Interior del Estado de Nuevo León, contraviene los derechos fundamentales de la parte quejosa, pues le establece una sanción por inactividad respecto de una carga que no tenía ella sino la autoridad legislativa, haciendo nugatorias sus prerrogativas constitucionales.

Robustece tales consideraciones, por identidad jurídica sustancial, la tesis 1a. LXXI/2014 (10a.)¹⁴, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

“CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. SÓLO OPERA MIENTRAS EXISTE UNA CARGA PROCESAL PARA LAS PARTES. La caducidad es una forma extraordinaria de terminación del proceso, debido a la inactividad procesal de una o ambas partes, que persigue cumplir con los principios de justicia pronta y expedita y de seguridad jurídica, consagrados en los artículos 16 y 17 constitucionales, ya que los actos que integran el procedimiento judicial, tanto a cargo de las partes como del órgano jurisdiccional, deben estar sujetos a plazos o términos y no pueden prolongarse indefinidamente. Sin embargo, la caducidad sólo puede operar mientras existe una carga

¹⁴ Registro digital: 2005620, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Civil, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 636



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

JUICIO DE AMPARO 903/2020

procesal para las partes en el proceso, esto es, actos del proceso en los que se requiera de su intervención, ya que a falta de dicha participación, el juicio no puede seguir adelante, puesto que el juez no tendría elementos suficientes para emitir una resolución. Así, una vez que las partes aportaron al juicio todos los elementos que les corresponde, la caducidad no puede operar en su perjuicio. Por lo que una vez celebrada la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, se termina la carga procesal de las partes y queda sólo la obligación del juez de dictar sentencia. A partir de ese momento no puede operar la caducidad, lo cual es consistente con el texto del artículo 137 bis del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en cuanto impide que se decrete la caducidad de la instancia después de concluida la audiencia de pruebas, alegatos, y sentencia. Lo anterior demuestra que es incorrecto que el precepto impugnado permita decretar la caducidad "sin salvedad alguna", puesto que limita el periodo del juicio durante el cual puede ser decretada, y establece expresamente un plazo objetivo durante el cual debe presentarse al menos alguna promoción encaminada a impulsar el procedimiento para evitar que la caducidad se decrete. Si ello ocurre, el plazo se interrumpe y se reinicia el cómputo."

OCTAVO. Efecto. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 77, fracción I de la Ley de Amparo en vigor, procede conceder el amparo y protección de la justicia de la unión a la quejosa **Neidy Valdés Valdés**, para los siguientes efectos:

1. Las autoridades responsables desincorporen de la esfera jurídica de la impetrante la figura de caducidad sobre las iniciativas de ley presentadas por los ciudadanos nuevoleonenses contenida en el artículo 46 del Reglamento para el Gobierno Interior del Estado de Nuevo León.
2. Como consecuencia de lo anterior, la concesión se hace extensiva para que se dejen sin efecto los cinco oficios emitidos en los expedientes 12500/LXXV, 12502/LXXV, 12507/LXXV, 12568/LXXV y 12600/LXXV, por medio de los cuales se determinó la caducidad de las iniciativas presentadas por la impetrante y las mismas se tramiten como corresponda.

En ese escenario, al decretarse la inconstitucionalidad del precepto que sirvió de fundamento para la emisión de los oficios que también reclama, se estima innecesario el estudio del resto de los conceptos de violación, pues con ello no se alcanzaría un

mayor beneficio que el obtenido con el sentido otorgado a la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado, se **RESUELVE**:

PRIMERO. Se sobresee el juicio de amparo promovido por Neidy Valdés Valdés, en lo que corresponde a las autoridades y por las razones expresadas en el cuarto considerando de esta sentencia constitucional.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Neidy Valdés Valdés, en contra de los actos y por los motivos y fundamentos expresados en el sexto considerando del presente fallo.

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a **Neidy Valdés Valdés**, contra los actos y por las circunstancias vertidas en el considerando séptimo y para los efectos precisados en el último de la resolución que nos ocupa.

Notifíquese personalmente a la parte quejosa, por oficio a la Agente del Ministerio Público de la Federación, a las autoridades responsables y lístese.

Así lo resolvió y firma **Félix Suástequi Espino**, Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, asistido por **Christian Luis Corona Càstro**, secretario del Juzgado con quien actúa, el día de hoy dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, fecha en que lo permitieron las labores del juzgado. **Doy Fe.**

En esta fecha se giraron los oficios 7427, 7428, 7429, 7430 y 7431. Conste -

El suscrito Christian Luis Corona Castro, secretario del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, certifico y hago constar que la presente foja corresponde a la última de la resolución constitucional emitida el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno dentro del juicio de amparo 903/2020, del índice de este órgano jurisdiccional. Doy fe.