

# ***H. Congreso del Estado de Nuevo León***



## **LXXIII Legislatura**

**PROMOVENTE:** CC. MIGUEL OSWALDO ZÁRATE MARTÍNEZ, MARCELO SEPÚLVEDA FERRER Y VÍCTOR MANUEL MONTERO RODRÍGUEZ.

**ASUNTO RELACIONADO A:** MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN, POR MODIFICACIÓN DE LA FRACCIÓN CUARTA Y DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN QUINTA.

**INICIADO EN SESIÓN:** 03 de Septiembre del 2013

**SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES):** Justicia y Seguridad Pública

**Lic. Baltazar Martínez Montemayor**

**Oficial Mayor**

C.C. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXXIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PRESENTE.-

Por nuestros propios y personales derechos y como integrantes del Centro de Investigaciones Zárate Abogados, en nuestra calidad de neoleoneses y residentes de este Estado, tal y como se hace constar en los anexos que se adjuntan a la presente; en ejercicio de los derechos que nos otorga y confiere el artículo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y los diversos 102 y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, ocurrimos a este H. Congreso para promover la presente INICIATIVA DE REFORMA POR MODIFICACIÓN Y DEROGACIÓN DE UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN, al tenor de la siguiente:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*"El último grado de perversidad es hacer servir las leyes para la injusticia." (Voltaire, 1694-1778).*

1.- Nuestra Constitución en su artículo 17 concedè al gobernado la garantía constitucional de acceso a una justicia que debe ser pronta, gratuita y expedita. Para ello, las legislaciones administrativas prevén los procedimientos a través de los cuales pueden los gobernados acudir ante los Tribunales Administrativos previamente constituidos a fin de someter a su revisión los actos de autoridad que consideran contrarios a derecho.



2. En Nuevo León, la Ley que se propone reformar ha sido gradualmente modificada pretendiendo hacerla ágil y sobretodo tendiente a procurar el acceso a la impartición de justicia y no a impedirla. Sin embargo, la ley como producto del hombre, siempre es perfectible.

3. Ahora bien, es de todos conocido que actualmente los Tribunales se han revestido de la encomienda de proteger y tutelar los derechos humanos, acorde a los Tratados y Convenciones en los que el Estado Mexicano es parte de ellos. Pues bien, como muestra de ello, tenemos el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, artículo el cual señala que:

#### Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

4. La figura de la "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA" fue prevista como una sanción contra la parte omisa en impulsar un procedimiento por el instaurado, sin presentar promociones tendientes a la conclusión del procedimiento, pues a través de esa sanción se pretendía dejar sin efectos el expediente en que se actuaba al haberse concretado (i) la

abstención de impulso procesal, y (ii) el transcurso de determinado tiempo previsto en ley sin que se presentara dicho impulso.

Sin embargo, consideramos que dicha figura procesal, ya no encuentra cabida al menos en los procedimientos administrativos iniciados por el gobernado, ello toda vez que conforme a las ejecutorias que más adelante insertamos, las autoridades están obligadas a suprimir o evitar cualquier práctica o situación que entorpezca el acceso a los mecanismos de impartición de justicia, y considerando que la figura jurídica denominada "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA" puede impedir el acceso a la justicia misma es por eso que se plantea la reforma contenida en el presente escrito.

Es importante hacer mención, que pueden existir muchas circunstancias en virtud de las cuales el gobernado se abstenga de impulsar un procedimiento administrativo por el iniciado, *sin embargo, la legalidad o ilegalidad del acto que reclama a las autoridades no puede quedar sujeto al impulso procesal que el gobernado brinde al procedimiento, pues entonces, puede darse la situación de que en virtud de la falta de impulso, un acto administrativo ilegal a todas luces quede firme en virtud de la caducidad decretada en el juicio contencioso administrativo promovido por el gobernado afectado, apartándose pues dichos Tribunales de la obligación de conceder justicia pronta y expedita.*

5. Es importante señalar que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el Amparo Directo 379/2012 en ejercicio del control de convencionalidad, estableció que la figura jurídica de la caducidad prevista en la fracción V del artículo 57 de la otrora Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León es inconveniente e inconstitucional, ya que sostuvo que no es válido el justificar que un juicio no culmine con el dictado de una sentencia definitiva, capaz de remediar, hacer cesar e impedir violaciones a derechos, so pretexto de una aparente pasividad de las partes, puesto que lo que no debe existir es la pasividad jurisdiccional en su calidad de órgano de administración de justicia.

Por lo que en aras de adoptar el criterio del H. Tribunal Colegiado antes referido, y consecuentemente velar por la defensa de los derechos

humanos, se estima que lo conducente será ajustar la normatividad cuya modificación se solicita.

6. Así también diversos Tribunales Federales enarbolando la bandera de los derechos humanos, han ido emitiendo una serie de criterios a través de los cuales y en beneficio del hombre, superan cualquier impedimento o circunstancia que haga nugatoria la garantía de acceso a la justicia. Dichos criterios son los siguientes:

Novena Época

Registro: 180294

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Octubre de 2004

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.441 A

Página: 2385

#### PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN.

El principio pro homine, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

Décima Época  
Registro: 2000697  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tesis Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: VI.Io.A.15 K (10a.)  
Página: 1771

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de su índice, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS

MATERIALMENTE JURISDICCIONALES." Sin embargo, dicho derecho fundamental previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación. Las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: 1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; 2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; 3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; 4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y, 5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Por tanto, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio pro homine o pro personae, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.**

Amparo directo 31/2012. Inmobiliaria Cinerest, S.A. de C.V. 11 de abril de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Alejandro Andraca Carrera.

Amparo directo 68/2012. Jaime Carriles Medina. 18 de abril de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Angélica Torres Fuentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./j. 192/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209.



Décima Época  
Registro: 2000263  
Instancia: Primera Sala  
Tesis Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: 1a. XXVI/2012 (10a.)  
Página: 659

**PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.**

El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudir-se a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema,

obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro personae en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.

Amparo directo en revisión 2424/2011. Ma. Guadalupe Ruiz Dena. 18 de enero de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lúcia Segovia.

Nóvena Época  
Registro: 179233  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tesis Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXI, Febrero de 2005  
Materia(s): Administrativa  
Tesis: I.4o.A.464 A  
Página: 1744

**PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.**

El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la

interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 202/2004. Javier Jiménez Sánchez. 20 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude TronPetit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 2385, tesis I.4o.A.441 A, de rubro: "PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN."

Décima Época

Registro: 2000630

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2

Materia(s): Constitucional

Tesis: XVIII.3o.1 K (10a.)

Página: 1838

## PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS.

En atención al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la aplicación más amplia. Dicho precepto recoge de manera directa el criterio o directriz hermenéutica denominada principio pro homine, el cual consiste en ponderar ante todo la fundamentalidad de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites para su ejercicio. Asimismo, en el plano del derecho internacional, el principio en mención se encuentra consagrado en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación, de manera respectiva, el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

Amparo en revisión 402/2011. Guadalupe Edith Pérez Blass. 19 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Franco Luna. Secretario: Salvador Obregón Sandoval.

Décima Época  
Registro: 2000479

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tesis Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su  
Gaceta  
Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: III.4o.(III Región) 6 K (10a.)  
Página: 1481

**TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR  
LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS  
JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD  
DEL RECURSO JUDICIAL.**

De la interpretación conforme de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la tutela judicial efectiva se compone de los siguientes postulados: a) el derecho a la administración de justicia o garantía de tutela jurisdiccional es un derecho público subjetivo incorporado en la esfera jurídica de todo gobernado para que, dentro de los plazos previstos en la legislación aplicable, pueda acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear su pretensión o defenderse de la demanda en su contra; b) debe garantizarse al gobernado el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, es decir, todo aquel que tenga necesidad de que se le administre justicia tendrá plena seguridad de recibirla por los órganos jurisdiccionales permanentemente estatuidos, con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución; y, c) la implementación de los mecanismos necesarios y eficaces para desarrollar la posibilidad del recurso judicial que permita cristalizar la prerrogativa de

defensa. Así, el poder público no puede condicionar o impedir el acceso a la administración de justicia, lo cual debe entenderse en el sentido de que la ley aplicable no deberá imponer límites a ese derecho, aunque sí la previsión de formalidades esenciales para el desarrollo del proceso, por lo que además de la normativa, los órganos encargados de administrar justicia deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción. Lo anterior no implica la eliminación de toda formalidad ni constituye un presupuesto para pasar por alto las disposiciones legislativas, sino por el contrario, ajustarse a éstas y ponderar los derechos en juego, para que las partes en conflicto tengan la misma oportunidad de defensa, pues la tutela judicial efectiva debe entenderse como el mínimo de prerrogativas con las cuales cuentan los sujetos. Por tanto, para lograr la eficacia del indicado derecho humano, los juzgadores deben desarrollar la posibilidad del recurso judicial, esto es, eliminar formalismos que representen obstáculos para ello.

Lo anterior se ejemplifica en el caso de que se impugne un acto y el tribunal ante el que se interpuso la demanda advierta que es incompetente, en cuyo caso no debe sobreseer, sino señalar al particular cuál es la vía de impugnación procedente y remitir los autos al órgano jurisdiccional que deba conocer de él, el cual deberá inclusive otorgar la oportunidad de adecuar la pretensión a los requisitos previstos en los ordenamientos aplicables, sin perjuicio de que se analice la oportuna presentación del medio de defensa.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

Amparo directo 730/2011. Banco Santander México, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander. 10 de noviembre de 2011.

Unanimidad de votos, con voto aclaratorio del Magistrado José de Jesús López Arias. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Miguel Mora Pérez.

7. Siguiendo este orden de ideas, proponemos reformar el artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, de tal manera que se ajuste a lo establecido a los tratados y convenciones proteccionistas de los derechos humanos en que el Estado Mexicano es parte.

Así, por lo anteriormente expuesto y fundado, los suscritos integrantes del Centro de Investigaciones Zárate Abogados proponemos la siguiente:

#### INICIATIVA DE REFORMA

Artículo Único: Se reforma el artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, por modificación de la fracción cuarta y derogación de la fracción quinta para quedar como sigue:

Artículo 57.-.....  
.....  
.....  
.....  
.....

IV.- Cuando el demandante muera durante el juicio, si el acto impugnado sólo afecta sus derechos personales; y

V.- DEROGADA

.....

.....

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ÚNICO: El presente artículo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

15

ATENTAMENTE  
San Pedro Garza García, Nuevo León.  
Julio 29, 2013

  
LIC. MIGUEL OSWALDO ZARATE MARTÍNEZ

  
SR. MARCELO SEPÚLVEDA FERRER

  
LIC. VÍCTOR MANUEL MONTERO RODRÍGUEZ





AMPARO DIRECTO: 379/2012

JUICIO CONTENCIOSO: 98/2011

MATERIA ADMINISTRATIVA

QUEJOSO:

\*\*\*\*\*

PONENTE:

MAGDO. MIGUEL ÁNGEL CANTÚ CISNEROS

SECRETARIO:

LIC. MARIANA ALEJANDRA ORTEGA SEPÚLVEDA

Monterrey, Nuevo León. Acuerdo del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, correspondiente al día cuatro de abril de dos mil trece.

V I S T O S, los autos para resolver el juicio de amparo directo 379/2012.

R E S U L T A N D O

PRIMERO.- Por escrito presentado el veintinueve de agosto de dos mil doce ante la autoridad responsable, \*\*\*\*\* en su carácter de representante legal de \*\*\*\*\* , presentó demanda de amparo directo contra el acto de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, que estimó violatorio de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que hizo consistir en la sentencia definitiva dictada el treinta y uno de julio de dos mil doce, a través de la cual se resolvió el recurso de revisión interpuesto en contra de la diversa resolución de cinco de marzo del año pasado, dictada por la

Segunda Sala Ordinaria de dicho tribunal, mediante la cual se decretó el sobreseimiento en el juicio.

**SEGUNDO.-** Mediante acuerdo de catorce de noviembre de dos mil doce, el magistrado presidente de este tribunal colegiado admitió la demanda de garantías, se tuvo por emplazados a los terceros perjudicados (foja 28-29) y se ordenó dar vista al agente del Ministerio Público Federal de la adscripción (foja 37), quien se abstuvo de formular pedimento.

Posteriormente, mediante acuerdo de veintiocho de enero de la presente anualidad, se turnaron los presentes autos al magistrado Miguel Ángel Cantú Cisneros para formular el proyecto de sentencia correspondiente.

### **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO.-** Este tribunal colegiado es competente para conocer del presente juicio de amparo directo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, 46, párrafo tercero y 158 de la Ley de Amparo; así como 37, fracción I, inciso b), y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el acto reclamado lo constituye una resolución que pone fin al juicio dictada por un tribunal administrativo inmerso en la propia circunscripción territorial.

**SEGUNDO.-** Es cierta la existencia de la sentencia definitiva reclamada, por así reconocerlo el magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, en su informe justificado anexo, al cual remitió los autos del juicio radicado bajo expediente 96/2011, de su índice cronológico, sentencia mediante la cual se confirmó la diversa resolución de cinco de

marzo del año pasado, dictada por la Segunda Sala Ordinaria de dicho tribunal, en la que se decretó el sobreseimiento en el juicio.

**TERCERO.-** En la parte que interesa de la sentencia que se combate, la sala revisora determinó en esencia lo siguiente:

En el **considerando octavo**, la sala procedió a analizar las manifestaciones de agravio hechas valer por la recurrente y determinó que del análisis efectuado a los argumentos expuestos dentro de su único agravio, así como de las constancias que obraban agregadas al juicio del cual derivaba el recurso de revisión, la sala era infundado dicho agravio, por las consideraciones de derecho siguientes:

La sala superior advirtió que tal como lo había señalado la sala ordinaria en el auto recurrido, la última actuación dentro de dicho procedimiento, lo habían sido los diversos autos de veintinueve de abril de dos mil once, a través de los cuales, dicha sala tuvo a la directora de Recaudación Inmobiliaria de la Tesorería del Municipio de Monterrey y al síndico Segundo del Ayuntamiento de la citada municipalidad, por contestando en tiempo y forma la demanda.

Además de que los proveídos antes mencionados le fueron notificados a las partes del juicio contencioso, entre ellas a la parte actora, en términos de lo preceptuado por los artículos 35 y 38, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, mediante lista de dos de mayo de dos mil once, según se advertía de la parte final de los propios autos, con lo cual quedaba desvirtuado lo aseverado por la revisionista en el sentido de que desconocía dicha notificación, ya que ésta se había practicado mediante lista en la fecha antes señalada; de ahí lo infundado de la parte del agravio que se analizaba, en cuanto al desconocimiento del contenido de dicho proveídos, puesto que los mismos habían sido debidamente comunicados.

Con base en lo anterior, la sala revisora estableció que si en el caso la última actuación realizada dentro del procedimiento de origen lo fueron los autos de veintinueve de abril de dos mil once, mismos que fueron notificados a la parte actora el dos de mayo de ese mismo año, se tenía que en la especie, en términos del dispositivo legal 35 de la invocada ley, dicha notificación surtió efectos a partir del día hábil siguiente, es decir, a partir del día tres de ese mismo mes y anualidad, por lo que realizando el cómputo para determinar si había operado el sobreseimiento en el juicio por caducidad, en términos del aludido artículo 57, fracción V, de la ley de la materia, se tenía que a partir del tres de mayo de dos mil once a la fecha del auto recurrido (cinco de marzo de dos mil doce), habían transcurrido por el año dos mil once [veintinueve días por el mes de mayo; treinta días por el mes de junio; treinta y un días por el mes de julio; treinta y un días por el mes de agosto; treinta días por el mes de septiembre; treinta y un días por el mes de octubre; treinta días por el mes de noviembre y treinta y un días por el mes de diciembre], mientras que por el año dos mil doce, habían transcurrido [treinta y un días por el mes de enero; veintinueve días por el mes de febrero y cinco días por el mes de marzo], dando un total de trescientos ocho días transcurridos, tal como lo había determinado la sala de instrucción en el auto recurrido.

Por consiguiente, estableció que había operado el sobreseimiento por caducidad en el juicio contencioso administrativo 96/2011, en términos de lo previsto por el artículo 57, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León; ello, al haber transcurrido en exceso el término de trescientos días consecutivos que preveía dicho numeral, sin que se hubiera efectuado ningún acto procesal dentro de dicho término, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso.

Por otra parte, la sala del conocimiento manifestó que contrario a lo aducido por la recurrente, de las constancias que

obraban en el juicio principal se advertía el desinterés de la parte actora para que se diera continuación a dicho procedimiento, pues no había presentado promoción alguna para impulsar su continuación, dentro de los trescientos días.

Además, precisó que quienes intervinieran como parte en un proceso legal, adquirían la obligación —en defensa de sus propios intereses—, de dar diligente seguimiento y/o vigilar su debida prosecución (principio dispositivo), a efecto de conocer en tiempo y forma las actuaciones del órgano jurisdiccional, y advertir ilegalidades oportunamente, a fin de estar en posibilidad de impugnarlas a través de los medios legales de defensa a que hubiera lugar, pues era a las partes contendientes a quienes les interesaba que su esfera jurídica no se viera trastocada con la resolución que al efecto emitiera el juzgador, por lo que durante la tramitación del procedimiento respectivo, las partes debían provocar o concurrir a través de las promociones correspondientes para la eficaz administración de la justicia.

Enseguida, la sala resolutora destacó que la garantía individual contemplada en el artículo 17 constitucional relativa a la prerrogativa de la tutela jurisdiccional, como un derecho subjetivo público que tenían los particulares para que dentro de los plazos y términos fijados en las leyes, accedieran a la administración de la justicia de manera pronta, completa e imparcial, generaba implícitamente una correlativa obligación o carga procesal para quien solicitaba la administración de la justicia, en tanto que la actividad jurisdiccional no sólo implicaba un hacer por parte de los órganos encargados de administrarla, sino que correspondía a los administrados contribuir al procedimiento, mediante un activismo procesal para impulsar el juicio en todos sus estados procesales y lograr así el dictado de una sentencia.

Finalmente, la sala juzgadora concluyó que la última promoción presentada por el actor dentro del juicio, relativa al

cumplimiento de un requerimiento formulado por la sala de instrucción, a través del auto de diez de febrero de dos mil once, había sido presentada en dos de marzo de ese mismo año, casi un año antes de la emisión del auto recurrido, sin que en dicho período provocara el impulso del juicio de nulidad, resultando inconcuso el desinterés total de la parte actora en la continuación del mismo, por lo que la sala revisora procedió a confirmar el auto recurrido.

**CUARTO.-** En los conceptos de violación, la quejosa expresó, en esencia, lo siguiente:

En el *único concepto de violación* (señalado como primero), la impetrante del amparo sostuvo:

A) Que la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, mediante la cual se confirmaba el acuerdo de cinco de marzo de dos mil doce, dictado por la Segunda Sala Ordinaria de dicho tribunal, en el que se decretó el sobreseimiento del juicio de origen por caducidad; estaba indebidamente fundada y motivada al ser violatoria de las garantías de seguridad jurídica, debido proceso legal y legalidad, tanto en forma genérica, como en materia jurisdiccional civil e impartición de justicia de la hoy quejosa, previstas por los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna, en relación con el artículo 87 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.

B) Que la sentencia reclamada se había dictado en contravención a lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, específicamente por lo que se refería al considerando octavo, donde la autoridad responsable sostuvo, en esencia, los siguientes argumentos:

- Que de conformidad con el artículo 57, fracción V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, era obligación de la actora impulsar el procedimiento para que no se configurara la caducidad del mismo, toda vez que al

no haberlo hecho por más de trescientos días consecutivos, a partir de la notificación por lista del dos de mayo de dos mil once, respecto de los acuerdos que tuvieron por contestada la demanda por parte de las autoridades demandadas, resultaba inconcuso el desinterés de la parte actora para la continuación del mismo.

- Que quienes intervinieran como parte en determinado proceso legal adquirirían la obligación en defensa de sus propios intereses, de dar seguimiento y/o vigilar su debida prosecución y que correspondía a los administrados contribuir al procedimiento mediante un activismo procesal.

Lo anterior resultó para la recurrente como indebidamente fundado y motivado y, en consecuencia, contrario a derecho, toda vez que la autoridad responsable había realizado una indebida motivación respecto del por qué resultaba necesaria una promoción de la parte actora, para la continuación del procedimiento contencioso administrativo de origen.

Que la autoridad responsable se había limitado a resolver que quienes intervinieran como parte en determinado proceso legal adquirirían la obligación en defensa de sus propios intereses, de dar seguimiento y/o vigilar su debida prosecución; sin embargo, no se desprendía que la accionante tuviera la obligación de efectuar promoción alguna para la continuación del procedimiento.

Además de que el punto utilizado como motivación por la responsable, se centraba en que a partir de la notificación de los acuerdos que tuvieron por contestada la demanda, la quejosa no había presentado ninguna promoción y que ésta resultaba necesaria para la continuación del procedimiento, denotándose un desinterés de la parte actora para que se diera continuación al proceso; cuando a decir de la entonces accionante, dicha motivación resultaba indebida pues de su contenido, no era dable concluir que resultaba necesaria promoción de la parte actora para la continuación del

citado procedimiento.

C) Que no era necesaria una promoción de la parte actora para la continuación del procedimiento del juicio contencioso administrativo de origen, toda vez que si lo que se había notificado por lista, había sido el acuerdo por el cual se tenía por contestada en tiempo y forma la demanda, lo procedente, de conformidad con el artículo 55 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, era que en dicho auto se hubiera señalado fecha para la audiencia de pruebas y alegatos; conociendo así, mediante su notificación, la fecha para la celebración de la misma y, ante ello, hubiera hecho valer la opción de ingresar sus alegatos por escrito.

Lo anterior, al no surtir ninguna de las hipótesis normativas para la ampliación de demanda, pues no se había impugnado una negativa ficta, ni se manifestó bajo protesta de decir verdad desconocer el contenido de la resolución impugnada; por tanto, lo procedente era que la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, una vez notificado por lista el auto de contestación de demanda, señalara fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, y al no hacerlo, se entendía que aún no se había cerrado la instrucción, razón por la cual la ahora quejosa no tenía obligación de realizar ninguna actuación procesal.

Además de que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la ley de la materia, la autoridad responsable había dejado de aplicar de manera supletoria lo estatuido por el artículo 71 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, el cual, en su parte conducente establecía que debían hacerse personalmente las notificaciones de los autos que señalaran día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos.

Lo anterior, toda vez que el artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado era omiso en establecer de manera expresa la forma en la cual se debían de notificar los autos que señalaran día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos.



Por lo que, a falta de disposición expresa en la referida ley, de la forma en la cual debían notificarse dichos autos, resultaba procedente la aplicación supletoria del citado código.

Por otra parte, la promovente indicó que suponiendo sin conceder que fuera correcto y apégado a derecho, que se hubiere notificado por lista la fecha de celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, esto no significaba por ningún motivo que resultara necesaria una promoción de la accionante para la continuación del procedimiento, puesto que al cierre de la instrucción, lo procedente era que el juzgador emitiera la sentencia conforme a lo establecido por la ley de la materia.

Lo anterior, en razón de que la promoción de alegatos que se formulen por escrito, era una opción que tenían las partes en el juicio, y no era una causal para que se impidiera la celebración de la audiencia, como tampoco lo era la falta de asistencia de las partes a la misma. Así las cosas, dentro de un plazo no mayor a veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiere concluido la audiencia de pruebas y alegatos, el magistrado debió dictar sentencia.

En consecuencia, la impetrante de garantías señaló que quedaba acreditado que no resultaba necesario que se hiciera promoción alguna para la continuación del procedimiento, toda vez que correspondía a la autoridad responsable el impartir una justicia pronta y expedita, de conformidad con el artículo 17 constitucional, mediante un juicio en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento, mismas formalidades que en cuanto a lo regulado por la ley, no exigían a la actora presentar promoción alguna después de haberle sido notificada la contestación de demanda, pues corría a cargo del citado tribunal, el celebrar la audiencia del juicio y, posteriormente, el dictado de la sentencia que en derecho correspondiera.

Señaló la quejosa que con lo expuesto se acreditaba la

indebida motivación utilizada por la autoridad responsable para confirmar el acuerdo de cinco de marzo de dos mil doce, violando en su perjuicio la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 16 de la Carta Magna.

**QUINTO.-** Es *en esencia fundado* lo aducido por la parte quejosa en su concepto de violación y, por ende, suficiente para que se conceda en su favor la prerrogativa constitucional solicitada.

En efecto, es dable conceder razón a la impetrante del amparo en cuanto a lo aducido como primero y último argumentos del concepto de violación vertido, al tenor del examen que este tribunal realiza con base en el control de convencionalidad que estatuyen los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>.

Así, se tiene que la quejosa se dolió, en suma, de que la sentencia reclamada violó lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, debido a que no se había fundado y motivado debidamente el por qué existía obligación por parte de la actora de dar impulso al procedimiento, pues según el dicho de la agraviada, al haberle sido notificado el que la parte demandada había producido su contestación, sólo correspondía a la sala fijar fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, y posteriormente, dictar sentencia.

Lo que además de evidenciar una errada interpretación de lo dispuesto por el artículo 57, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, vulneraba -acorde al dicho de la quejosa- las garantías de acceso a la impartición de justicia, seguridad y legalidad jurídicas, pues se privó a la impetrante

<sup>1</sup> "Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

de tales derechos al confirmarse la resolución emitida por la Sala Ordinaria, en la que se determinó la caducidad del procedimiento por no haberse efectuado promoción alguna que diera continuación al mismo.

Entonces, para el mejor entendimiento de la solución al problema planteado, es preciso conocer el alcance de los preceptos que se estiman violados, así como aquellos con los que tienen una íntima relación.

El artículo 1º constitucional, vigente a partir de la última reforma, en la parte que interesa, establece:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

(...)" (Énfasis añadido).

Conforme al artículo primero transitorio del decreto de reformas a la constitución de seis de junio de dos mil once, las modificaciones que contiene, como regla general, entraron en vigor al día siguiente de su publicación<sup>2</sup>, en el decreto se incluye el

<sup>2</sup> 11 de junio de 2011.

noveno artículo transitorio que establece: "Se derogan todas las disposiciones que contravengan este decreto".

Al respecto, existe coincidencia en el proceso legislativo de que el objeto de la reforma es dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido el Estado Mexicano.

La Cámara de Senadores puso énfasis en tres consideraciones que se pudieron advertir de la propuesta de la colegisladora y de las iniciativas:

1. Subrayar que los derechos humanos son diferentes a la naturaleza del Estado, el cual únicamente los reconoce y protege (no los otorga);
2. Necesidad de actualizar la Constitución en materia de derechos humanos; y
3. Homologar y fortalecer también los mecanismos de protección de los derechos humanos, tales como el juicio de amparo y los organismos constitucionales de protección de derechos humanos.

En el dictamen de veintitrés de abril de dos mil nueve, se enfatiza que la vigencia, protección, defensa, promoción educación y vigilancia de los derechos humanos, son una responsabilidad del Estado que se ha venido reforzando a través de la firma y ratificación de los tratados internacionales, los cuales establecen pautas para garantizar una serie de derechos que son universales, inalienables, imprescriptibles e inderogables.

De ahí que se estimó necesario que los derechos humanos estén establecidos de manera clara en la Constitución, porque en ellos se debe basar el ejercicio de todas las funciones del Estado, las políticas públicas que promueva el Ejecutivo, la actuación del poder judicial y las leyes que emite el legislativo<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Dictamen de 23 de abril de 2009, p. 43.

La Cámara de Senadores partió de que las garantías individuales son derechos humanos, y que se trata de los derechos consagrados en los primeros 29 artículos de la Constitución.

Desde la primera propuesta de las Cámaras, se incorpora el principio "pro persona", el cual obedece a la obligación del Estado de aplicar la norma más amplia o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. A pesar de que el Senado estimó que la inclusión de este principio en el texto constitucional resultaba innecesaria, por encontrarse en los tratados internacionales, prevaleció finalmente la propuesta de la Cámara de Diputados en el sentido de incluirlo expresamente (Dictámenes de 13 de diciembre de 2010 y 8 de marzo de 2011).

De este modo, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.

Por otra parte, de suma importancia resulta la referencia al expediente varios 912/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en las partes que interesan señala:

"(...)

SÉPTIMO. Control de convencionalidad ex officio, en un modelo de control difuso de constitucionalidad. Una vez que hemos dicho que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado Mexicano haya sido parte son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos, hay que pronunciarnos sobre lo previsto en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana, que establece lo siguiente:

"339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello,

están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un 'control de convencionalidad' ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

(...)

De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial.

31. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los Jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.
- Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte<sup>4</sup>.
- Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

32. Esta posibilidad de inaplicación por parte de los Jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

33. De este modo, este tipo de interpretación por parte de los Jueces presupone realizar tres pasos:

<sup>4</sup> Los tratados competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida en el mismo texto de los tratados o mediante jurisprudencia de la misma Corte, son los siguientes: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; artículo 7, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará"; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces, al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

(...)." (Énfasis añadido)

De dicha consulta derivaron las tesis siguientes:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia<sup>5</sup>.

"PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte." <sup>6</sup> (Énfasis añadido).

Ahora bien, como el tema central de este asunto lo constituye la fuente del derecho humano de acceso a la justicia, es conveniente precisar su contenido, significado, alcance, restricciones y principios, según se verá. Así el artículo 17 constitucional establece:

"Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

(...)"

El segundo párrafo del numeral reproducido tutela el derecho de acceso a la justicia, al disponer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, y que éstos deben de emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

<sup>5</sup> Décima Época, Instancia Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Página: 535, Tesis: P. LXVII/2011(9a.), Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

<sup>6</sup> Décima Época, Instancia Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Página: 551, Tesis: P. LXVIII/2011 (9a.), Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.



Nación, a través de la jurisprudencia P.J. 113/2001, sostuvo que el artículo 17 de la Constitución Federal garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas; criterio que tiene como rubro y texto:

"JUSTICIA, ACCESO A LA LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da."<sup>7</sup>

Ahora bien, de conformidad con el texto vigente del artículo 1º constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J. 113/2001, Novena Época, número de registro 188804, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, septiembre de 2001.

publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos fundamentales nuestro orden jurídico tiene dos fuentes primigenias: (i) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y (ii) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación de mayor beneficio a la persona (pro homine).

Como se observa, el derecho de acceso a la justicia está consagrado en el segundo párrafo del artículo 17° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero ha de destacarse que de una manera subsidiaria, también está previsto en el artículo 8, numeral 1 y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el diverso 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En efecto, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos<sup>8</sup> (Pacto de San José), firmada en San José, Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno, establece que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con

<sup>8</sup> "Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...) "Artículo 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Por su parte, en el artículo 25 de la citada convención se prevé el derecho de protección judicial, en que se alude a que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales, con el consecuente compromiso de los Estados Partes de garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y de garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De igual manera, el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>9</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, establece, en lo que interesa, que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Así como que toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

<sup>9</sup> "Artículo 14. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores (...)."

En ese contexto, es evidente que tanto los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, como el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén el derecho a la tutela judicial por parte de los órganos jurisdiccionales, en la medida en que con toda claridad estatuyen que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías por un juez o tribunal competente independiente e imparcial, establecidos por la ley.

Ahora bien, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en el caso Radilla Pacheco contra México (párrafo 190) señaló que dicho tribunal ha considerado que el Estado tiene la obligación de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), **recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal** (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).<sup>10</sup>

Por tal motivo, de apreciarse oficiosamente la violación manifiesta de un derecho humano específico, procede el ejercicio del control de convencionalidad que estatuyen los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Bien, en la especie se actualiza la necesidad de ejercer el citado control porque se advierte que la sentencia reclamada contraviene los derechos humanos de la parte quejosa, debido a que en ella la Sala Superior (autoridad responsable), al aplicar el artículo 57, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, y con ello, haber confirmado la resolución

<sup>10</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, supra nota 32, párr. 91; *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, supra nota 40, párr. 110, y *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, supra nota 44, párr. 122.

que decretó el sobreseimiento por caducidad de la instancia en el juicio contencioso administrativo, no respetó el derecho humano de acceso a la justicia (tutela judicial efectiva y recurso efectivo) reconocido por el artículo 17 de la Constitución Federal, por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en específico de los artículos 8, numeral 1 y artículo 25, y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en particular el artículo 14.1.

Por tanto, procede que este tribunal realice, *ex officio*, el estudio de convencionalidad del artículo 57, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial en veinte de febrero de dos mil nueve, y vigente a la fecha de presentación de la demanda de nulidad; a saber, el ocho de febrero de dos mil once.

Lo que torna conveniente visualizar el contexto de dicho ordenamiento, por lo cual es necesario saber que los artículos 1° y 2° de la citada ley, establecen que dicho ordenamiento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de facultades para conocer y resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad; el procedimiento para su resolución y ejecución; los recursos que los particulares y las autoridades podrán interponer en contra de los fallos que pronuncie.

Se prevé además, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, es un Tribunal formalmente administrativo, materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus fallos.

Asimismo, es necesario traer a colación el contenido de los artículos 26, 45, 47, 49, 50, 51, 55 y 57 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León:

"Artículo 26:

...En la tramitación del juicio contencioso administrativo impera el principio de impulso procesal de las partes. En tal virtud, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad mediante carta poder ratificada ante Notario Público o ante el Secretario o mediante poder notarial que conste en escritura pública, salvo que acredite tener reconocida su personalidad por la autoridad demandada."

"Artículo 45. La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Oficialía de Partes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o por correo certificado cuando el actor tenga su domicilio fuera de los municipios de Apodaca, Juárez, General Escobedo, García, Guadalupe, Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina, Nuevo León, quienes integran el área metropolitana de Monterrey, en cuyo caso se tomará como fecha de presentación de la demanda, la del depósito de la misma ante la oficina de correos.

La demanda deberá llenar los siguientes requisitos:

I.- El nombre y domicilio del actor o, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado en el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 46 de esta Ley;

III.- El acto, el procedimiento o la resolución que se impugnen;

IV.- La fecha de notificación o en la que se tuvo conocimiento de la existencia del acto impugnado;

V.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado justificando razonadamente su interés jurídico.

VI.- Los hechos en que apoye la demanda, y los agravios que le causa el acto, el procedimiento o la resolución impugnados.

Tratándose de la redacción de los agravios, no será necesario emplear formalismo alguno, basta tan solo que se cite la causa de pedir.

VII.- Las pruebas que el actor ofrezca y que sustenten la demanda, expresando la relación de la prueba ofrecida con la litis planteada, precisando claramente el hecho o hechos que se pretende acreditar.

Adicionalmente cuando se ofrezcan las pruebas de inspección, pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar, y en el caso de las dos últimas, se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Tratándose de la prueba de reconocimiento o inspección, se señalará el lugar en el que deba practicarse, así como el fin específico de la misma.

En el caso de pruebas documentales, se deberá mencionar la foja y el párrafo del instrumento donde conste la información con la que pretende demostrar los hechos.

VIII.- La pretensión que se deduce; y

IX.- La manifestación de someterse o no a algún método alternativo para la solución de conflictos, observando para tal efecto lo

dispuesto en el artículo 3° de la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado.

Quando se omitan estos requisitos, el Magistrado que conozca del asunto requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en un plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda. Cuando no obstante el apercibimiento omitiere ofrecer o acompañar pruebas, solamente se le tendrá por perdido el derecho de ofrecerlas."

"Artículo 47. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I.- El documento que acredite su personalidad cuando no gestione a nombre propio, a menos que compruebe que dicha personalidad le fue reconocida por la autoridad demandada dentro del procedimiento del que emana el acto impugnado;

II.- El documento en que conste el acto impugnado, así como el acta de su notificación. Copia de la instancia no resuelta por la autoridad demandada, cuando se impugne la negativa ficta o la omisión de expedir la constancia de reconocimiento de la afirmativa ficta, así como cuando se impugne dicha constancia por no satisfacer la pretensión del particular;

III.- Las pruebas documentales que ofrezca. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no obstante sus gestiones no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente debieran estar a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa el Magistrado ordene expedir copia certificada de ellos o requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto el demandante deberá identificar con toda precisión los documentos, dependencia u oficina, y para tener por cumplido este requisito, bastará con que se acompañe copia de la solicitud sellada de recibido o acredite fehacientemente haber realizado la gestión por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda;

IV.- El pliego de posiciones, en sobre cerrado, conforme al cual se desahogará la prueba confesional; el cuestionario que deba desahogar el perito o el interrogatorio que deberán contestar los testigos, todos ellos debidamente firmados por el oferente, asimismo señalará los nombres y domicilios de los peritos y testigos. Cuando el actor amplíe la demanda, al escrito de ampliación deberán acompañarse los documentos y pruebas a que se refiere este artículo en lo conducente; y

V.- Una copia de la demanda y de los documentos anexados a ella, para cada una de las partes, siempre que éstos no pasen de veinticinco fojas, pues si se exceden, los documentos quedarán en la Secretaría para que se impongan de ellos las partes.

Quando el actor no acompañe los documentos a que se refiere este Artículo, dará lugar a que se le requiera en los términos establecidos en el Artículo 45, pero por lo que hace al acto o resolución impugnados o al acta de notificación, bastará que manifieste bajo protesta de decir verdad que no se levantó o que no se le dejó copia de ellos, para que se tenga por presentada la demanda."

"Artículo 49.- No encontrándose irregularidades en la demanda o subsanadas éstas, se admitirá y correrá traslado de ella a la parte demandada y a los terceros, emplazándolos para que la contesten dentro del término de treinta días hábiles, apercibiéndolos de que de no hacerlo se presumirán ciertos los hechos que el actor le impute de manera precisa al demandado, salvo prueba en contrario, o que por hechos notorios resulten desvirtuados. Si se estima prudente, en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio que deberá celebrarse en plazo no mayor de quince días, contados a partir de que concluya el término del emplazamiento, y se dictarán las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley..."

"Artículo 50.- El plazo para contestar la demanda será de treinta días hábiles, y para la ampliación de ésta, será de quince días hábiles y correrá individualmente a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación.

Los demandados y el tercero perjudicado expresarán en la contestación de demanda y en la ampliación de ésta lo siguiente:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;

II. Las causales de improcedencia y sobreseimiento que conozcan;

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron según sea el caso; si no produce contestación a todos los hechos, se tendrán por ciertos los que el actor les impute de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados;

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de agravio; y

V. Las pruebas que ofrezca, expresando claramente el hecho o hechos que trata de acreditar con las mismas, así como las razones por las que considera que demostrarán sus afirmaciones.

Tratándose de pruebas documentales, se deberá precisar la foja y el párrafo del instrumento donde conste la información con la que demostrará los hechos que pretende probar.

En caso de que se ofrezcan las pruebas de inspección, pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y en el caso de las últimas, se señalarán los nombres y domicilio del perito o de los testigos. Tratándose de la prueba de inspección se señalará el lugar en que deba practicarse, así como los puntos que la provoquen.

Las pruebas que no cumplan con los señalamientos precisados en esta fracción se tendrán por no ofrecidas".

"Artículo 51.- Al escrito de contestación se deberán acompañar:

I.- El documento justificativo de la personalidad del demandado cuando sea un particular y no actúe en nombre propio;



II.- Las pruebas documentales que ofrezca, cuando las pruebas no obren en poder de la parte oferente, aplicará en lo conducente lo previsto en la fracción III del artículo 47;

III.- El cuestionario que deban desahogar los peritos y el interrogatorio que deberán contestar los testigos, debidamente firmados por el demandado, expresando los nombres y domicilios de los mismos, y


IV.- Una copia de la contestación de la demanda y sus anexos para el actor y en su caso para el tercero perjudicado. En caso de que éstos excedan de veinticinco fojas, quedarán en la Secretaría a disposición de las partes.

Cuando no se adjunten los documentos, cuestionarios e interrogatorios a que se refiere este artículo, el Magistrado los requerirá para que los presenten dentro del plazo de 5 días, apercibiéndolos que en caso de no hacerlo en tiempo se tendrá por no contestada la demanda si se trata de las referidas en las fracciones I y IV de este artículo, pero tratándose de las señaladas en las fracciones II y III, se tendrán por no ofrecidas las pruebas".

Artículo 55.- En el auto en que se admita la contestación de la demanda o se tenga por no contestada, se podrá señalar, si se estima pertinente, fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebrará dentro de un plazo que no excederá de quince días."

"Artículo 57. Procede el sobreseimiento del juicio:(...)

V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días consecutivos, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso, siempre que la promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. En los juicios que se encuentren en revisión, la inactividad producirá la caducidad de esa instancia y el Presidente declarará firme la resolución recurrida. Celebrada la audiencia de ley o propuesto el asunto para resolverse, no procederá el sobreseimiento o la caducidad; y..."

 Del artículo 26 se advierte que en la tramitación del juicio contencioso administrativo impera el principio de impulso procesal de las partes.

Por su parte, del resto de los artículos reproducidos se infieren los diversos requisitos que se deben de cumplir cuando se presenta una demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado, ahora Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado, así como su respectiva contestación, y el trámite que al respecto se deberá de seguir en el juicio contencioso administrativo.

En efecto, de los artículos 45 y 47 se advierte la manera en

que debe de formularse la demanda de nulidad, el lugar en el que debe de presentarse, los diversos requisitos que se deben de cumplir en ella y los documentos que se deben de anexar con dicho escrito.

Mientras que del artículo 49 se aprecia que cuando no se encuentren irregularidades en la demanda, o bien cuando las mismas ya se hayan subsanado, se admitirá y correrá su traslado a la parte demandada y a los terceros, y se le emplazará para que la contesten dentro del término de treinta días hábiles, con el apercibimiento respectivo. Además, que si se estima prudente, en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio que deberá celebrarse en plazo no mayor de quince días, contados a partir de que concluya el término del emplazamiento, y se dictarán las demás providencias que procedan con arreglo a la ley.

De los numerales 50 y 51 se observan los plazos para contestar la demanda y su respectiva ampliación, lo que se debe de expresar en las mismas, y los documentos que se deben de acompañar al citado escrito de contestación.

Luego, del artículo 55 transcrito se aprecia que en el auto en que se admita la contestación de la demanda o se tenga por no contestada, se podrá señalar, si se estima pertinente, fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebrará dentro de un plazo que no excederá de quince días.

Además, de la fracción V del precepto legal 57 se advierte la causal de sobreseimiento por caducidad de la instancia por inactividad procesal en el juicio contencioso administrativo, misma que se actualiza cuando en un lapso de trescientos días consecutivos no se hubiere efectuado ningún acto procesal, ni el actor hubiere promovido, durante ese mismo tiempo, siempre que la promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento, y que no se hubiese celebrado la audiencia de ley o propuesto el asunto para resolverse.

Disposiciones que han de contextualizarse también en cuanto a su aspecto doctrinario.

En efecto, el **principio dispositivo** consiste en que la iniciativa del proceso corresponde a las partes, las cuales tienen el deber de impulsarlo si quieren obtener una resolución a sus pretensiones.

El sistema que se sigue en la Ley de Justicia Administrativa de la entidad está basado en el principio dispositivo, el cual consiste en no darle la facultad al órgano juzgador para dirigir el proceso o de impulsarlo, pues de acuerdo a la tendencia individualista y liberal que inspira el sistema procesal civil *lato sensu*, el ejercicio de la acción procesal está encomendado, tanto en su forma activa como en la pasiva, a las partes y no al juez.

La caducidad o perención de la instancia es una institución procesal aplicable a los procesos dispositivos, en razón de la cual, ante la inactividad de la parte o partes sobre quienes pesa la carga de impulsar el procedimiento, durante determinado lapso, de oficio o a petición de la parte contraria, el tribunal puede declarar el cese del curso de la instancia.

En esa tesitura, la caducidad de la instancia consiste en una sanción a los litigantes cuando no impulsan el procedimiento conforme al principio dispositivo. Esta institución procesal tiene como consecuencia la extinción de la relación jurídica sin que el tribunal decida o se pronuncie sobre la cuestión de fondo planteada por las partes.

Es así que hasta antes de las reformas constitucionales de dos mil once, las disposiciones jurídicas que preveían la caducidad de la instancia constituían una de las formas en que el órgano legislativo cumplía con el artículo 17 de la Constitución General de la República.

Ello, pues se partía de la premisa, hasta ahora inmutable, de que la administración de justicia es un derecho del gobernado que

implica su impartición en los términos y plazos que fijan las leyes.

Sin embargo, ese derecho era concebido como correlativo de una obligación, consistente en que él se sujetara a los requisitos que exigieran las leyes procesales, ya que la actividad jurisdiccional implicaba no sólo un quehacer del órgano judicial, sino también la obligación de los particulares de manifestar su voluntad de contribuir al impulso del procedimiento, y por su falta de interés debía actualizarse la caducidad de la instancia, pues de lo contrario, se crearía un problema para el delicado y costoso mecanismo de la administración de la justicia, además de que los juicios pendientes por tiempo indefinido afectaban el orden social.

De ahí que el propósito esencial de dicha institución fuera que no se acumularan juicios inútiles en los tribunales y que se resolvieran los nuevos casos que se sometieran a su conocimiento, y que se pensaba, obedecía a una razón de interés público.

De conformidad con la porción normativa cuestionada (fracción V del artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León<sup>11</sup>), el juicio contencioso ha de sobreseerse al verificarse la caducidad; misma que operará cuando hayan transcurrido trescientos días consecutivos sin que se hubiere efectuado ningún acto procesal, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso, y siempre que la promoción se estime necesaria para la continuación del procedimiento.

También se prevé que en los juicios que se encuentren en revisión, la inactividad producirá la caducidad tan sólo de esa instancia; por lo que de actualizarse, el presidente debe declarar firme la resolución de la sala de primer grado que fue recurrida.

<sup>11</sup> "Artículo 57. Procede el sobreseimiento del juicio:(...) V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días consecutivos, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso, siempre que la promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. En los juicios que se encuentren en revisión, la inactividad producirá la caducidad de esa instancia y el Presidente declarará firme la resolución recurrida. Celebrada la audiencia de ley o propuesto el asunto para resolverse, no procederá el sobreseimiento o la caducidad; y..."

En dicho numeral se sigue el principio dispositivo ya mencionado, pues se establece una carga procesal a las partes, consistente en que deben "impulsar" o "proseguir" con el procedimiento, conceptos que necesariamente implican la idea de continuar, seguir con el procedimiento o llevarlo adelante, para que se dicte la sentencia que resuelva la controversia planteada ante el órgano jurisdiccional.

Así, de acuerdo con lo estipulado por la Ley de Justicia Administrativa, para interrumpir la caducidad se necesitan promociones necesarias para la continuación del procedimiento.

La dirección en la cual debe llevarse "la continuación" del procedimiento, es precisamente hacia el dictado de la sentencia. Esto es así, si se toma en cuenta que la teleología de todo procedimiento jurisdiccional es la solución de una controversia entre dos partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se les resuelvan sus pretensiones, lo cual sucede en el momento en que se dicta la resolución correspondiente.

En efecto, sólo aquellas promociones que demuestran el interés o la voluntad de las partes para que el juicio siga y se resuelva, pueden considerarse que son necesarias para la continuación del juicio o que impulsan el procedimiento y, por tanto, son susceptibles de interrumpir el plazo para que opere la caducidad a que alude el citado numeral.

En este sentido, en la generalidad de las materias se ha considerado que las promociones que pueden demostrar el interés de las partes en la continuación del juicio y su resolución son, por ejemplo, aquéllas por las que se ofrecen pruebas, se solicita el desahogo de las mismas, se pide el señalamiento de una fecha de audiencia, o que se pase de una etapa procesal a otra. Sin embargo, no todas las promociones de esta clase necesariamente impulsan el procedimiento.

Para que las promociones sean susceptibles de impulsar el

procedimiento para efectos de la caducidad, se necesita forzosamente que, además de los requisitos anteriores, sean coherentes con el desarrollo de la secuela procesal; es decir, deben estar en concordancia con la etapa procesal correspondiente; debe haber una relación directa entre lo que se solicita y la etapa procesal en la que se hace.

En ese sentido, como se sostuvo con anterioridad, derivado de que la Ley de Justicia Administrativa se encuentra regida por un sistema dispositivo en que las partes son las que deben impulsar el procedimiento, la caducidad ahí referida, es la sanción establecida a las partes por no impulsarlo.

El procedimiento a que se refiere es aquel establecido en ley para excitar al órgano jurisdiccional a continuar con las etapas procesales hasta el dictado de la sentencia.

Por lo que sólo las promociones que se encuentran relacionadas con dicho procedimiento en la etapa oportuna, son las que demuestran el interés o voluntad de las partes para que el juicio continúe y se resuelva.

De lo antes expuesto, se advierte que los razonamientos que han llevado al Alto Tribunal a determinar cuáles son las promociones que interrumpen el plazo de la caducidad de la instancia, derivan de la finalidad de ésta, de acuerdo al sistema dispositivo que rige en nuestro sistema procesal.

Como se ha sostenido, la ratio legis de los artículos que regulan la caducidad de la instancia es evitar que los juicios sean perpetuos para, por un lado, garantizar la seguridad jurídica de las partes, mismas que pueden saber cuánto tiempo pueden estar sin impulsar el procedimiento sin que se extinga la relación jurídica procesal y, por el otro, evitar que los órganos jurisdiccionales se llenen de juicios cuya resolución final no le interese realmente a las partes.

En esa tesitura, la caducidad de la instancia es la sanción

establecida por el legislador por la falta de impulso de las partes a que el juicio se resuelva con una sentencia definitiva.

Etimológicamente la palabra caducidad corresponde al vocablo latino *caducus*, que significa decrepito, poco estable, cercano a caerse y acabarse.

La caducidad también se le conoce con el nombre de perención, palabra que procede del verbo latino *perimere* *peremptuni*, que quiere decir extinguir, destruir, anular.

Esta institución tiene sus orígenes en el derecho romano, donde se instituyó con la finalidad de impedir que los litigios entre particulares se eternizaran por la inacción de sus derechos.

Eduardo Pallares, en su obra *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, páginas 119 y 120, vigésimo segunda edición, Editorial Porrúa, menciona que fue Justiniano quien en el año 1530 estableció el remedio de dicho mal en la Constitución denominada *Properandum*, pues, agrega Pallares: "... el Código, Ley 11, del título I, Cap. II, dice: 'Temeroso de que los procesos se hagan casi eternos, y para que no sobrepasen la vida humana (como ya anteriormente nuestra ley ha fijado para la decisión de los negocios criminales dos años, y como los civiles son más numerosos y frecuentemente dan origen a los primeros), nos ha parecido necesario para apresurar su tramitación, establecer en todo el universo la presente ley que no será restringida en ningún caso y en ningún lugar: 1o es por causa de ello por lo que ordenamos que todos los procesos intentados, sea sobre bienes, sea cual fuere su valor, sobre acciones personales, sobre los derechos de las ciudades y de los particulares, sobre la posesión, la servidumbre, etcétera ... se terminen en el espacio de tres años a contar de la *litis contestatio*....'"

De acuerdo con lo anterior, el derecho romano estableció, por un lado, la esencia y naturaleza de la caducidad, o sea, la instituyó como una figura extintiva del proceso cuando las partes no promovieran en él después de transcurrido cierto lapso de tiempo, características que acepta la doctrina generalizada, pues la considera como la extinción de la instancia originada por la inactividad de las partes, lo que a manera de comparación, se

asemeja al desistimiento de la demanda en cuanto que éste implica el abandono expreso del proceso y aquélla su abandono tácito, por el desinterés presumido en la falta de impulso procesal.

Según Eduardo Pallares en la obra citada, página 121, para la mayoría de los jurisconsultos, la caducidad descansa en los siguientes principios:

1. El hecho de que tanto el actor como el demandado no promuevan nada en el juicio durante cierto tiempo, establece una sanción natural de que no es su deseo llevarlo adelante; de que han perdido todo interés de continuar la contienda, y de que sólo por desidia o por otros motivos no han manifestado su voluntad de darla por concluida. Lo que no hacen ellos lo lleva a cabo la ley por razones de orden público que en seguida se exponen.

2. La sociedad y el Estado tienen interés en que no haya litigios ni juicios, porque éstos son estados patológicos del organismo jurídico, perturbaciones más o menos graves de la normalidad tanto social como legal. Sería deseable que no los hubiere nunca; pero en la imposibilidad de que tal idea se alcance, cuando es posible poner fin a un juicio, hay que aprovechar la ocasión;

3. Los juicios pendientes por tiempo indefinido producen daños sociales; mantienen en 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; así como a las que de ellas dependen, con trastornos evidentes en la economía social.

4. Es irracional que un juicio en el cual durante años y aún siglos, no se ha promovido nada, pueda surgir de nuevo y dar nacimiento a nuevas incertidumbres, gastos, pérdida de tiempo y de energías, inseguridad jurídica, entre otros. La estabilidad y firmeza de las relaciones tanto económicas como jurídicas y morales, exigen que se dé muerte a un procesal que debiera estar enterrado mucho tiempo atrás.



Figura jurídica que bien podría establecerse, surgió como sanción al desánimo de las partes en el proceso, pero también como solución al estado de alteración social que representa una contienda judicial.

En efecto, la expectativa ideal del Estado y la sociedad, es que no existieran juicios que tuvieran que dirimir el mejor derecho de una de las partes, sino que esto de antemano estuviera determinado por una conducta social sana y cívica de los particulares que actúan en acatamiento estricto del ordenamiento legal y, en consecuencia, en respeto del derecho ajeno. Pues ciertamente genera incertidumbre para las partes el curso de un proceso legal, quienes someten sus intereses al examen de la autoridad y que ven definida su situación, hasta que dicho proceso llegue a su fin y una vez superados los obstáculos procesales que puedan surgir durante su seguimiento.

Por otra parte, la doctrina también se ha ocupado del estudio de la naturaleza de los actos interruptores de la caducidad; para ilustrar sobre lo anterior, puede consultarse la opinión del tratadista Enrique Palacio Lino, en su obra Derecho Procesal Civil, tomo IV, actos procesales, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1988, quien refiere:

"(...)

a) A diferencia de lo que ocurre en los casos de suspensión, precedentemente examinamos, la interrupción de la caducidad determina la ineficacia del tiempo transcurrido con anterioridad al acto interruptivo y comienza a correr desde el momento en que dicho acto se verifica, un nuevo plazo de caducidad de la misma extensión.

b) Como principio de carácter general, constituyen actos interruptivos de la caducidad toda "petición de las partes o resolución o actuación del tribunal que tuviese por efecto impulsar el procedimiento" (Art. 311 del CPN).

Reiteradamente la jurisprudencia ha deducido, en concordancia con ese principio, que configuran actos interruptivos todos aquellos que, cumplidos por cualquiera de las partes, el órgano judicial, o por sus auxiliares, resulten particularmente idóneos para promover la marcha del proceso es decir, para hacerlo avanzar de una a otra de las distintas etapas que lo integran.

a) Con arreglo a ese criterio se ha elaborado una nutrida jurisprudencia y resuelto, entre otros casos, que constituyen actos interruptivos de la caducidad de la instancia el pedido de

notificación del traslado de la demanda, el escrito mediante el cual se amplía la demanda, el escrito en el cual se denuncia el domicilio de uno de los codemandados a fin de notificarle la demanda, las actuaciones tendientes a obtener la integración de la litis, la cuestión planteada con respecto al pago del impuesto de justicia, el escrito dándose por notificado de la providencia de apertura a prueba, siempre que vaya acompañado de la actividad necesaria para notificar a la otra parte, las actuaciones tendientes a dejar establecido si la parte demandada había perdido o no la facultad de contestar la demanda, el pedido de nueva audiencia y la fijación de ésta, el escrito en el cual se solicita la búsqueda de un expediente extraviado, la denuncia de hechos nuevos, la providencia de apertura a prueba dictada de oficio con presidencia de la pertinente notificación a las partes, la presentación en secretaría de las cédulas necesarias para la notificación de una providencia, las actuaciones declaradas nulas por cuanto no obstante carece de efectos en el proceso revelan la voluntad de proseguir el juicio, el escrito mediante el cual ambas partes solicitan la suspensión de todos los plazos procesales haciendo saber que se encuentran en tratativas para concretar un arreglo, un dictamen del Ministerio Público, los trámites realizados para obtener la concesión del beneficio de litigar sin gastos, el pedido de que se eleve el expediente a la cámara a fin de que ésta conozca de un recurso concedido, etc.

No configuran en cambio actos interruptivos por carecer de idoneidad a los efectos anteriormente señalados entre otros, el pedido de desglose de un poder, la constitución de un nuevo domicilio, los depósitos efectuados en un juicio de consignación, así como las providencias dictadas con tal motivo, el escrito por el cual el profesional renuncia al mandato, pues aquél debía proseguir el trámite procesal hasta el vencimiento del plazo establecido por el artículo 53 inc. 2º del CPN, el diligenciamiento de medidas cautelares, la simple presentación del apoderado de una de las partes, los escritos de renuncia al patrocinio letrado y clasificación y estimación de trabajos profesionales, el pedido de regulación de honorarios por parte de un letrado, o de un perito, el diligenciamiento de una cédula de notificación sin resultado positivo, la simple solicitud de que el expediente se saque del legajo de paralizados a los efectos de peticionar, o de que el expediente sea devuelto al juzgado, si al mismo tiempo, no se libra el oficio pertinente, en general, las peticiones inoperantes o extemporáneas, etc".

En el foro nacional, la institución jurídica de la caducidad ha sido adoptada por el derecho positivo, siendo sumamente interesante la evolución que ha experimentado este concepto, como lo revelan las tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que a continuación se analizan.

En la tesis que aparece publicada en la página 3650, del tomo LXXVII, del Semanario Judicial de la Federación, quinta época, la

otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció que la razón por la que las legislaciones adoptaban la figura de la caducidad, atendía a la necesidad del Estado de librar a sus órganos jurisdiccionales de la necesidad de proveer y cumplir con las exigencias de una relación procesal existente, luego de un período prolongado de tiempo en que las partes no actuaran.

Asimismo, al precisar que la inactividad de realizar actos que tengan importancia respecto de la relación procesal, debe ser imputable a alguna de las partes, evidenció también que en seguimiento del mandato contenido por el artículo 17 de la Constitución Federal, la inactividad no podía ser atribuible al Juez, amén de que por sí solo pudiera producir la caducidad, pues ello implicaría dejar al arbitrio de los órganos del Estado la facultad de cesar el proceso, lo que pugnaría no sólo con el derecho previsto por el citado numeral, sino también con los principios de legalidad y seguridad jurídicas, consagrados por los artículos 14 y 16 constitucionales.

La tesis en comento es del siguiente tenor literal:

"CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. Una de las razones por las que las diversas legislaciones admiten la caducidad de la instancia, radica en que el Estado, después de un período de inactividad procesal prolongado, tiende a librar a sus propios órganos de la necesidad de proveer y cumplir con todas las obligaciones derivadas de la existencia de una relación procesal; pero para que pueda haber caducidad, se requieren dos condiciones: el transcurso de un período determinado de tiempo y la inactividad consistente en no realizar actos de procedimiento, que tengan importancia respecto de la relación procesal, debiendo la inactividad de que se trata, ser imputable a alguna de las partes, pues si la inactividad del Juez por sí sola pudiera producir la caducidad, se dejaría al arbitrio de los órganos del Estado la facultad de cesar el proceso, lo que pugnaría con el artículo 17 de la Constitución Federal. Por tanto, la actividad de los órganos jurisdiccionales, basta para mantener vivo el proceso; pero su inactividad no basta para hacerlo desaparecer; cuando durante esa inactividad las partes no pueden realizar actos de desarrollo del proceso, como sucede en el intervalo entre la discusión y la sentencia. Así, cuando ya se ha citado para sentencia, las partes no tienen diligencia alguna que promover y por lo mismo, su inactividad no puede producir la caducidad de la instancia."

Por su parte, la desaparecida Tercera Sala de ese alto

Tribunal, al interpretar el artículo 29 del Código de Procedimientos Civiles vigente en esa época en el Estado de Jalisco, (que señalaba: "Se tendrá por abandonado un juicio y por perdido el derecho de las partes, si éstas no promueven dentro de trescientos sesenta días naturales en la primera instancia y ciento ochenta en la segunda, salvo los casos de fuerza mayor o cuando se trate de ejecución de una sentencia firme."), dispuso que debía entenderse como abandonado un juicio y por perdido el derecho de las partes, si éstas no promovían durante trescientos sesenta días naturales en la primera instancia, y por ciento ochenta en la segunda instancia, a menos que se argumentara fuerza mayor o cuando se tratara en la ejecución de una sentencia firme.

Se precisó además que el abandono en la segunda instancia, sólo daba lugar a la pérdida del recurso y a la devolución de los autos, y que la caducidad sería declarada de oficio por el tribunal.

Lo que implicó no sólo reiterar la concepción de que la caducidad aparecía no sólo como un castigo al desinterés de las partes, sino también como la obligada alternativa del juzgador de cancelar el curso de una contienda que consumía sus recursos.

Como dato interesante, surge en la interpretación del dispositivo legal, la necesidad de hacer diferencia en la aplicación de la sanción de caducidad, cuando el juicio se encontrare en primera o en segunda instancia, o bien, cuando se tratara del procedimiento correspondiente a la ejecución de una sentencia firme.

Cierto, desde aquél entonces se vislumbró la necesidad de eximir del castigo comentado a la inactividad de las partes cuando ya se hubiese dictado una sentencia con atributo de firmeza y cuya ejecución estuviera pendiente, puesto que una vez dirimido el derecho de las partes, el interés del Estado debía acompañar a la concreción de sus determinaciones, a fin de garantizar la seguridad jurídica del justiciable que se vio beneficiado con el fallo jurisdiccional, y de culminar, con la congruencia y exhaustividad requeridas, el proceso al que el órgano de justicia ya había seguido.

Lo que a su vez resulta conducente con la sanción de caducidad que era aplicable si se abandonaba el juicio en su primera instancia, en que a pesar de que se otorgaba una venia mayor de tiempo para que las partes gestionaran su interés en el proceso, el castigo recaía sobre la acción que de inicio se ejercía.

Supuesto distinto a cuando las partes, interpuesto un recurso de segunda instancia, no actuaban por ciento ochenta días, pues en este caso la sanción significaba tan solo la pérdida del recurso y la devolución de los autos al órgano que había dictado su determinación.

Dicha tesis puede consultarse en la página 2072, del tomo CIII, del Semanario Judicial de la Federación, quinta época, que a continuación se reproduce:

"CADUCIDAD DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DE JALISCO). Según la doctrina y la jurisprudencia, el fenómeno jurídico de la caducidad requiere dos condiciones: transcurso de tiempo e inactividad de alguna de las partes contendientes. Ahora bien, la parte conducente del artículo 29 del Código de Procedimientos Civiles de Jalisco establece: "Se tendrá por abandonado un juicio y por perdido el derecho de las partes, si éstas no promueven durante trescientos sesenta días naturales en la primera instancia y ciento ochenta en la segunda, salvo los casos de fuerza mayor o cuando se trate en la ejecución de una sentencia firme. El abandono en la segunda instancia, sólo da lugar a la pérdida del recurso y a la devolución de los autos. Por promoción deberá entenderse todo lo que tienda a la secuela legal de un procedimiento. La caducidad será declarada de oficio por el tribunal". Este precepto considera que hay abandono del juicio, cuando no se promueve durante los plazos que establece, salvo los casos de fuerza mayor o cuando se trate de la ejecución de una sentencia firme. Por tanto si en la especie quedó probado que faltó la promoción de parte durante un término mayor que el a que se refiere la ley, es de estimarse que como la caducidad debe ser declarada de oficio de acuerdo con el precepto citado, al hacerlo así el juzgador, no incurrió en infracción del propio precepto, si no se alegó caso de fuerza mayor ni se trata de ejecución de sentencia."

Asimismo, la propia Tercera Sala de nuestro máximo Tribunal, apoyada en el sentir del procesalista italiano Chiovenda, corroboró las ideas anteriores, al emitir la tesis que se encuentra publicada en la página 1254, del tomo LXXII, del Semanario Judicial de la Federación, quinta época, que dice:

"CADUCIDAD DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ). La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que para que pueda haber caducidad, como enseña Chiovenda, se requiere el transcurso de un determinado periodo de tiempo y la inactividad, que consiste en no realizar o hacer actos de procedimiento, es decir, actos jurídicos procesales, que tienen importancia respecto de la relación procesal o en otros términos, que tienen por consecuencia inmediata la constitución, conservación, desarrollo, modificación o extinción de una relación procesal, debiendo la inactividad de que se trata, ser esencialmente de parte, pues si la inactividad del Juez, por sí sola, pudiese producir caducidad, se dejaría al arbitrio de los órganos del Estado de la facultad de parar el proceso, por lo cual la actividad de los órganos jurisdiccionales basta para mantenerlo vivo, pero su inactividad no basta para anularlo, cuando durante ella las partes no pueden realizar actos de sustanciación procesal, por ejemplo, según el tratadista citado, en el intervalo entre la discusión y la sentencia. Ahora bien, de conformidad con lo antes expresado, debe decirse que en una apelación en que se haya celebrado la audiencia de alegatos y en la que, por ende, de acuerdo con el artículo 521 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz, el tribunal de alzada deba de oficio, dictar la resolución correspondiente, sin necesidad de solicitud de los interesados, que puede servir a lo sumo para constreñir a esa autoridad a cumplir con su obligación, tal promoción no influye legalmente en el desarrollo del juicio y no es un acto de procedimiento, de los a que se refiere el artículo 11 del código citado, por lo que su falta no puede traer como consecuencia la caducidad de la instancia." (Énfasis añadido).

El estudio de estos criterios jurídicos permite concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al menos durante la quinta época, consideró que a) la caducidad era una sanción procesal para el desinterés de las partes que iba de acuerdo con los fines del Estado, y con el mandato constitucional de los artículos 14, 16 y 17; que b) dicho castigo tenía consecuencias distintas si la inactividad procesal se daba en primera o en segunda instancia; que c) tratándose de la ejecución de una sentencia firme, la caducidad no operaba, así como también; que d) los actos que interrumpen el término en que opera la caducidad son aquellos que tienen importancia para la relación procesal, tienden a la secuela del procedimiento, o tienen por consecuencia inmediata la constitución, conservación, desarrollo, modificación o extinción de la relación procesal.

Ahora bien, en cuanto a la postura jurídica que se encuentra

vigente, es la contenida en la tesis de jurisprudencia 17/J. 1/96, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de tesis 12/95.

En efecto, dicha tesis jurisprudencial, que puede consultarse en la página 9, del tomo III, enero de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, dispone:

"CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. SÓLO ES SUSCEPTIBLE DE INTERRUPCIÓN A TRAVÉS DE "PROMOCIONES QUE TIENDAN A IMPULSAR EL PROCEDIMIENTO Y NO CON CUALQUIER ESCRITO. (LEGISLACIÓN PROCESAL DEL DISTRITO FEDERAL). Para que se interrumpa la caducidad será necesario un acto procesal de las partes que manifieste su deseo o su voluntad de continuar el procedimiento; acto que, cabe subrayar, deberá ser de aquellos que la doctrina califica de impulso procesal, esto es, que tienen el efecto de hacer progresar el juicio. Lo dicho se explica no sólo en función de lo que sanciona la ley, o sea, la inactividad procesal de las partes, que de suyo revela el desinterés en que se continúe con el asunto y que se llegue a dictar sentencia, a modo tal que si las partes o alguna de ellas tiene interés en que no opere la caducidad, necesariamente habrá de asumir la conducta procesal correspondiente, a saber, impulsar el juicio mediante la promoción respectiva. También se advierte que la naturaleza de esta última, como puede verse de la exposición de motivos del legislador deberá ser tal que tenga el efecto de conducir o encauzar el juicio hasta llegar a su fin natural. En efecto, la modalidad de la reforma entonces planteada fue también en el sentido de impedir la interrupción del término de la caducidad con promociones frívolas o improcedentes, sino sólo con aquellas que revelaran o expresaran el deseo o voluntad de las partes de mantener viva la instancia, esto es, que tuvieran como consecuencia activar el procedimiento y excitar al órgano jurisdiccional a continuar hasta dictar sentencia. Además, debe tenerse en cuenta que el impulso del proceso por los litigantes no es un deber, es sencillamente una carga en el sentido técnico procesal del vocablo carga que pesa sobre los contendientes. Sobre el particular, los procesalistas distinguen poder, deber y carga. Por el primero se crean situaciones jurídicas; por el deber se establece la necesidad insoslayable de seguir determinada conducta para satisfacer un interés ajeno a un sacrificio del propio. Se tiene una carga cuando la ley fija el acto o actos que hay que efectuar como condición para que se desencadenen los efectos favorables al propio interesado quien, para que el proceso no se extinga y se mantenga vivo, es condición que promueva. Así las cosas, no obsta para lo hasta aquí sostenido que el artículo 137 bis no determine la naturaleza de las promociones que puedan interrumpir la caducidad de la instancia, toda vez que dicho carácter deriva de los derechos de acción y contradicción que competen a las partes, esto es, de las facultades que como cargas procesales tienen de activar el procedimiento para poder llevarlo hasta su terminación si quieren conseguir un resultado favorable, de tal manera que si no la realizan no podrán obtener lo que buscan. De entre dichas cargas es la del impulso procesal a la que se refiere la norma en comento al aludir a las promociones de

las partes, que consiste en la actividad necesaria para que el proceso siga adelante a través de los distintos estadios que lo componen y que es consecuencia del principio dispositivo que domina el procedimiento civil ordinario, el cual se enuncia diciendo que el ejercicio de la acción, su desarrollo a través del proceso, los límites mismos de la acción y la propia actividad del Juez, se regulan por la voluntad de las partes contendientes. Por tanto, no es cierto que baste la promoción de cualquier escrito para interrumpir la caducidad de la instancia y que no importe su contenido siendo más que suficiente que se dirija al expediente por cualquiera de las partes."

En primer orden, es oportuno aclarar que esta tesis de jurisprudencia se refiere al artículo 137 bis del Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal, que resulta coincidente con el artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa que ahora se examina, en la medida en que no señala de manera expresa qué tipo de promociones son idóneas para interrumpir el término de la caducidad de la instancia, y en que ésta se proscribe una vez concluida la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

Lo anterior es así, ya que dicho artículo es del siguiente tenor:

"La caducidad de la instancia operará de pleno derecho cualquiera que sea el estado del juicio desde el emplazamiento hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, si transcurridos ciento ochenta días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiere promoción de cualquiera de las partes."

Ahora bien, hecha la anterior acotación, debe decirse que del examen de la referida tesis jurisprudencia, se desprende, en primer término, que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el impulso en el proceso por parte de los litigantes, no debía ser entendido como un deber, es decir, como la necesidad insoslayable de seguir determinada conducta para satisfacer un interés ajeno aun con sacrificio del propio, sino como una carga, que se verifica cuando la ley fija el acto o actos que hay que efectuar como condición para que se desencadenen los efectos favorables al propio interesado quien, para que el proceso no se extinga y se mantenga vivo.

De ahí que el tipo de actos a realizar por las partes



dentro de proceso, se determine por los derechos de acción y contradicción que competen a las partes, esto es, de las facultades que como cargas procesales tienen de activar el procedimiento para poder llevarlo hasta su terminación si quieren conseguir un resultado favorable, de tal manera que si no la realizan, no podrán obtener lo que buscan.

Así como también, que las promociones frívolas o improcedentes no son aptas para impedir la interrupción del término caducidad de la instancia, sino que para tal efecto es necesario que los actos procesales en cuestión revelen o expresen el deseo o voluntad de las partes de mantener viva la materia litigiosa.

Se obtiene a su vez que la intención de las partes de mantener viva la instancia no puede probarse a partir de presunciones subjetivas, pues en la propia tesis de jurisprudencia se estableció que la promoción no debe ser frívola o improcedente, sino que debe tener como consecuencia activar el procedimiento y excitar al órgano jurisdiccional a continuar hasta dictar sentencia, es decir, de aquéllas que la doctrina define como de impulso procesal, que tienen como efecto el movimiento progresivo del proceso.

Hechas las precisiones conducentes, se retoma el examen de convencionalidad que ocupa el conocimiento.

Pues bien, al tenor del marco normativo que ha imperado en nuestro derecho positivo, se tiene que interpretados los artículos 26, 45, 47, 49, 50, 51 y 55 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, una vez que se ha presentado la demanda de nulidad, que se ha admitido, emplazado a las autoridades demandadas, y que éstas han producido su contestación, debe llevarse a cabo la audiencia de ley, y resolverse el problema jurídico planteado.

Lo anterior, conforme a los plazos legales establecidos, que como la propia ley prevé, pueden alterarse en el caso de que la demanda de nulidad se amplíe y se requiera la contestación de la

autoridad al ejercicio de ese derecho; o bien, cuando las partes, conforme a las facultades conferidas y requisitos precisados en los citados numerales, ofrecen el verificativo de probanzas que requieren de especial preparación y desahogo.

Por tanto, en el caso de que al curso normal del juicio se adicionen plazos como los mencionados, se entiende, deberán realizarse las actuaciones correspondientes y retomar las etapas procesales que llevan a la culminación del proceso; es decir, que una vez ampliada la demanda y rendida la contestación, y desahogadas las pruebas que han sido ofrecidas, debe llevarse a cabo la audiencia en que se valoren las pruebas y los alegatos rendidos, para que luego se dicte sentencia.

Ahora bien, es conveniente recordar que de acuerdo con el articulado de referencia, la fecha para la audiencia de pruebas y alegatos puede fijarse en dos momentos; a saber, al admitirse la demanda y emplazarse a los demandados (artículo 49), o bien, al admitirse la contestación a la demanda o cuando se tenga por no contestada (artículo 55); en ambos casos, *si así se estima pertinente*.

De ahí que si en el caso concreto se notificó a la parte accionante (ahora quejosa) que la demandada había contestado el escrito de demanda, sólo quedaba pendiente el fijar fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, y posteriormente, dictar sentencia, pues en la especie no habían sido ofrecidas pruebas que requirieran de especial desahogo, ni se había ampliado la demanda inicial, como justificación de una alteración en las etapas regulares del juicio.

Luego, es el caso que después de la fecha de notificación de los proveídos de veintinueve de abril de dos mil once (dos de mayo de dos mil once), en que se tuvo por contestada la demanda, transcurrieron más de trescientos días consecutivos sin que las partes promovieran en juicio; por lo que la sala estimó actualizado el supuesto previsto por el artículo 57, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa y dictó, en cinco de marzo de dos mil doce, resolución en la que decretó el

sobreseimiento en el juicio, por haber operado la caducidad.

Sin embargo, conforme al artículo 17 constitucional y a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en particular a sus artículos 8, numeral 1 y artículo 25, y el diverso numeral 14.1 antes precisados, que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva y el recurso efectivo, se llega a la conclusión de que dicho proceder, en aplicación de la porción normativa destacada (fracción V del artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa), resultó contrario a los derechos humanos de la quejosa por apoyarse en una norma inconvencional.

En efecto, de conformidad con los preceptos constitucionales, en un juicio contencioso administrativo, a fin de dotar de certeza y seguridad jurídica al particular que insta su acción, a) impera el principio de impulso procesal de las partes; b) en el proveído en el que se admita la demanda de nulidad, o bien en el que se admita su contestación o se tenga por no contestada, debe de señalarse fecha para la audiencia de pruebas y alegatos y; c) la citada audiencia deberá de celebrarse dentro de un plazo que no exceda de quince días.

En el entendido, se reitera, de que en caso de que se la demanda se amplíe, se adicionará dicha actuación y las correspondientes, a la secuela del juicio; como sucederá también en caso de que alguna de las partes ofrezca una prueba que deba prepararse, a fin de que su resultado sea valorado al llevarse a cabo la audiencia, en cuyo caso, se agregarán también a la secuela procesal las actuaciones a ello atinentes.

Lo que se concluye, puesto que debe partirse de que es la consecución de hechos, claramente establecidos en la ley, la que garantiza al gobernado que el ejercicio de su acción llegará a su fin, y de que acorde con el cumplimiento o no de las cargas procesales establecidas en la norma para cada una de las partes, el resultado del juicio podrá o no repararles algún beneficio.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que el ejercicio hermenéutico *pro homine*, implica para el juzgador la obligación de conceder el alcance más amplio a los derechos y a su protección, como lo ordena la jerarquía constitucional que se ha concedido a la Convención Americana de los Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en este sentido, la interpretación de mayor amplitud que puede otorgarse consiste en la aplicación del artículo 25 de la convención, a todo derecho contenido en la Constitución y en los tratados de derechos humanos de jerarquía constitucional.

Por ello, aunque resulte complejo el determinar qué alcance conceder a la protección de los derechos fundamentales reconocidos por la ley; este tribunal estima razonable y necesario interpretar dicha expresión en el sentido de ampliar la protección, al menos a aquellos derechos establecidos en leyes destinadas a reglamentar los derechos fundamentales, entre los que se encuentra, desde luego, el contenido del artículo 17 constitucional:

"Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

(...)"

De conformidad con lo anterior, las prerrogativas ahí contenidas deben adicionarse con los postulados que surgen del artículo 25 de la convención.

Sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca del alcance del artículo 25, tanto en casos contenciosos, como en opiniones consultivas. La práctica de la Corte ha sido la de ir cristalizando en párrafos los estándares hermenéuticos producidos a través de distintos casos y opiniones consultivas, de modo que las mismas frases se emplean una y otra vez. Así, la Corte ha dicho respecto del

alcance del numeral de trato, entre otras cosas:

- Que "el derecho, de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare, contra actos que violen sus derechos fundamentales constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención. El artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención Americana, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes".<sup>12</sup>

- Que "la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley".<sup>13</sup>

- Que "para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla".<sup>14</sup>

- Que "no basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos".<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Castillo Páez, sentencia de 3 de noviembre de 1997, párrs. 82-83; Caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 65; Caso Blake, sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 102; Caso Paniagua Morales y otros, sentencia de 8 de marzo de 1998, párr. 164; Caso Castillo Petruzzi y otros, sentencia de 30 de mayo de 1999, párr. 184; Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 101; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 112; Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, sentencia de 21 de junio de 2002, párr. 150, entre otros.

<sup>13</sup> Cfr. Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 89; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 111; Caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párr. 52; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 23, entre otros.

<sup>14</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 102; Caso Cantoral Benavides, sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 164; Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 136; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 113; Garantías judiciales en estados de emergencia, (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 24, entre otros.

<sup>15</sup> Cfr. Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni,

- Que "los recursos deben ser idóneos para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el que fueron concebidos".<sup>16</sup>

- Que "para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido, en los términos del artículo 25 de la Convención".<sup>17</sup>

- En el marco de la discusión sobre excepciones al agotamiento de los recursos internos, la Corte ha dicho que eximiría de la necesidad de agotar recursos internos "la existencia de recursos que, en la práctica, no pueden alcanzar su objeto".<sup>18</sup>

- Que "para satisfacer el derecho de acceso a la justicia no basta que en el respectivo proceso se produzca una decisión judicial definitiva. También se requiere que quienes participan en el proceso puedan hacerlo sin el temor de verse obligados a pagar sumas desproporcionadas o excesivas a causa de haber recurrido a los tribunales".<sup>19</sup>

- Que "no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias

---

sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 111; Caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párr. 52; Caso Juan Humberto Sánchez, sentencia de 7 de junio de 2003, párr. 121; Caso Maritza Urrutia, sentencia de 27 de noviembre de 2003, párr. 117; entre otros.

<sup>16</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrs. 64 y 66; Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrs. 67 y 69; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrs. 88 y 91; Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 36.

<sup>17</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Paniagua Morales y otros, sentencia de 8 de marzo de 1998, párr. 164; Caso Cesti Hurtado, sentencia de 29 de septiembre de 1999, párr. 125; Caso Bámaca Velásquez, sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 191; Caso del Tribunal Constitucional, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 90; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 114, entre otros.

<sup>18</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 68; Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 71; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 93; Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 34, entre otros.

<sup>19</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párr. 55.

particulares de un caso dado, reúnen ilustros. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial".<sup>20</sup>

- Que "el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales".<sup>21</sup>

- Que "los recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1)".<sup>22</sup>

- Que la institución procesal del amparo y del habeas corpus "reúnen las características necesarias para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, esto es, la de ser sencilla y breve".<sup>23</sup>

- Que "la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte".<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 137; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 24, entre otros.

<sup>21</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Villagrán Morales y otros (caso de los "Niños de la Calle), sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 237.

<sup>22</sup> Cfr. Corte IDH, Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbi y Solís Corrales y Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, sentencias del 26 de junio de 1987, párrs. 90, 90 y 92, respectivamente; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 24.

<sup>23</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Cantoral Benavides, sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 165; Caso del Tribunal Constitucional, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 91; El habeas corpus bajo la suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, párrs. 32, 33 y 34; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 23, entre otros.

<sup>24</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 102; Caso Cantoral Benavides, sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 164; Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 136; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 113, entre otros.

De lo anterior se obtiene que el derecho a la protección judicial, previsto por el artículo 25 de la convención, implica la existencia de un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales; entendido dicho recurso efectivo como la acción que resulte adecuada para tratar el objeto propuesto, y que el remedio sea adecuado para hacer cesar, reparar e impedir que la violación se repita.

Es decir, que acorde con la concepción internacional del derecho, no basta que los recursos existan formalmente en las legislaciones, sino que los mismos deben ser aptos para dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, amén de que éstos puedan ser considerados efectivos.

Así como también, que esa efectividad lleva implícita el que los recursos sean idóneos para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado, por lo que para satisfacer el derecho de acceso a la justicia no basta que en el respectivo proceso se produzca una decisión judicial definitiva, sino que se exige que las partes participen en él sin temor de incurrir en pagos excesivos por acudir a los tribunales.

Resulta de relevancia el que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios; condición esta última que se verifica ante cualquier situación que implique denegación de justicia, como puede ser un retardo injustificado en la decisión, o por cualquier causa que no permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial y la obtención de una resolución definitiva, capaz de cesar, reparar e impedir que la violación se repita.

Finalmente, dichos postulados resultan claros al establecer que es responsabilidad del Estado el diseño y concepción normativa de un recurso eficaz, así como también el asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales, conforme a



las reglas del debido proceso legal, consagradas por el artículo 3.1 de ese tratado, y contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal del País.<sup>25</sup>

De ahí que en apreciación de este tribunal, resulte válido el cuestionar si la disposición legal en controversia, artículo 57, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa de este Estado, al contemplar la posibilidad de que los juicios se *cancelen* en su tramitación por la falta de impulso procesal de las partes, no riñe con los derechos de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva, protección judicial y recurso efectivo, que hoy en día, bajo la perspectiva de la protección de los derechos humanos, rige en nuestro país y vincula el actuar de la autoridad jurisdiccional.

Lo anterior, debido a que concebido el juicio contencioso administrativo que prevé la Ley de Justicia Administrativa, como uno de los recursos que están al alcance de los gobernados para la defensa de sus derechos, corresponde examinar e interpretar las disposiciones atinentes concediendo el alcance más amplio a los citados derechos y a su protección; mayor amplitud que, como se indicó en líneas precedentes, consiste en la aplicación de los postulados del artículo 25 de la convención, a las disposiciones de la ley estatal.

Ahora bien, si el mencionado numeral exige que los recursos previstos por las legislaciones sean accesibles para la población –en la medida de lo posible– que sean sencillos y rápidos; que sean idóneos y aptos para producir el resultado buscado y para remediar, hacer cesar, e impedir de nueva cuenta la violación del derecho; que no deriven en cargas gravosas para las partes por haber acudido ante los tribunales; y que las condiciones generales del país o de los órganos

<sup>25</sup> "(...) 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)".

de justicia, no resulten impedimento para que se obtenga el resultado buscado, en criterio de este tribunal, la posibilidad de caducar el juicio por falta de impulso procesal de las partes, no va acorde con la protección amplia del derecho humano, puesto que dicha sanción lleva implícita una denegación de justicia por parte del órgano jurisdiccional.

En efecto, debe tenerse en consideración que el espíritu de las reformas constitucionales de dos mil once –y que abrió el espectro de aplicación del derecho internacional, incluso a costa del fuero interno– no sólo imprimieron en nuestro sistema jurídico la necesidad de evaluar el derecho litigioso bajo la panorámica del derecho humano, sino que impusieron en las autoridades del país, y con especial relevancia en las autoridades jurisdiccionales, la obligación *siempre activa* de velar y hacer velar por la protección de los citados derechos.

Lo que en la materia jurisdiccional implica la obligación –y correlativa facultad– de administrar justicia conforme a los principios constitucionales y de derecho internacional que han sido destacados, y que presupone, desde luego, la obligación de que los procesos legales sean efectivos e idóneos para brindar a las partes en conflicto, el resultado buscado.

Es así que ante la conducta activa que hoy en día se exige a la autoridad jurisdiccional, se estima que no es válido el justificar que un juicio no culmine con el dictado de una sentencia definitiva, capaz de remediar, hacer cesar e impedir violaciones a derechos, so pretexto de una aparente pasividad de las partes, puesto que lo que no debería de existir, es la pasividad jurisdiccional en su obligación de administrar justicia.

Se considera entonces que la aplicación en juicio del precepto legal que estatuye el sobreseimiento por caducidad, por parte del órgano jurisdiccional, implica calificar de ocioso el pronunciamiento sobre el tema debatido que le fue planteado, obviar la acción ejercida y el impulso que las partes brindaron al procedimiento, y excusar la

denegación de justicia en un aparente desinterés de las partes; cuando es obligación del juzgador el concretar en los juicios de su conocimiento, el derecho a un recurso efectivo en favor de las partes.

Luego, al tenor de los derechos de acceso a la justicia (reconocido por la Carta Magna), de tutela judicial efectiva y de recurso efectivo (reconocido por los instrumentos internacionales), no es dable el cancelar la consecución y fin de un juicio, caducándolo con base en la aparente pasividad de las partes, puesto que es obligación de la autoridad jurisdiccional el velar por la culminación del juicio, a través de la resolución correspondiente, una vez que las partes han impulsado el proceso a través de sus etapas respectivas.

Consecuentemente, este tribunal califica de inconvencional la hipótesis de sobreseimiento por caducidad, a que alude la fracción V del artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa.

Criterio que, cabe destacar, se corrobora al tenor del texto reformado de la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación en dos de abril de dos mil trece, en que se aprecia que el legislador suprimió de este ordenamiento, la figura de la caducidad.

En efecto, se torna interesante el examen de la postura sostenida por este tribunal respecto de la temática de la caducidad, a la luz de las nuevas disposiciones de la Ley de Amparo, que eliminaron la hipótesis de sobreseimiento en el juicio por la inactividad procesal que antes se contemplaba en el artículo 74, fracción V, y que ahora se agota en el correlativo artículo 63 del ordenamiento vigente.

Así como también, se suprimió la posibilidad de que los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo caducaran por inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada; dado que el actual artículo 214 (antes 113) no prevé dicha sanción.

En concordancia con lo anterior, no es más procedente el recurso de queja, que antes se contemplaba en contra de la determinación sobre la caducidad en el procedimiento tendiente al

cumplimiento de las sentencias de amparo, a que se refería el segundo párrafo del artículo 113 del propio ordenamiento.

Los artículos que ilustran lo planteado, se reproducen a continuación.

#### Ley de Amparo anterior:

"Artículo 74.- Procede el sobreseimiento:

(...)

V.- En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso:

En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

En los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia."

"Artículo 95.- El recurso de queja es procedente:

(...)

X.- Contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo a que se refiere el artículo 105 de este ordenamiento, así como contra la determinación sobre la caducidad en el procedimiento tendiente al cumplimiento de las sentencias de amparo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113, y

(...)"

"Artículo 113.- No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición.

Los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo caducarán por inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada durante el término de trescientos días, incluidos los inhábiles. En estos casos el juez o tribunal, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre la caducidad y ordenará que la resolución que la declare se notifique a las partes.

Sólo los actos y promociones que revelen un interés del recurrente por la prosecución del procedimiento interrumpen el término de caducidad."

#### De la Ley de Amparo vigente:

"Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

I. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los

casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio.

No obstante, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la Asamblea General, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio;

II. El quejoso no acredite sin causa razonable a juicio del órgano jurisdiccional de amparo haber entregado los edictos para su publicación en términos del artículo 27 de esta Ley una vez que se compruebe que se hizo el requerimiento al órgano que los decretó;

III. El quejoso muera durante el juicio, si el acto reclamado sólo afecta a su persona;

IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional; y

V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y

h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo;

II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;

b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación

de daños y perjuicios; y

d). Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados."

"Artículo 214. No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional o no exista materia para la ejecución y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada.

Luego, es válido sopesar en fortalecimiento del criterio aquí contenido, que las mencionadas reformas partieron de la idea de que el juicio de amparo, como el instrumento jurídico de mayor trascendencia en el país, necesitaba modernizarse; ello, principalmente en atención a las recientes reformas de los artículos 94, 103, 104, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que se dispuso la ampliación del objeto de protección del juicio de amparo, a fin de que a través de éste, se protejan de manera directa, además de las garantías que actualmente prevé nuestra Constitución, los derechos humanos reconocidos por ésta así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

"CAMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F. martes 15 de febrero de 2011.

1. INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)

Gaceta No. 208

(...)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

(...)

El juicio de amparo, como se ha señalado, es el instrumento jurídico de la mayor trascendencia en el Estado mexicano y es por eso que se vuelve imperativo llevar a cabo una serie de cambios y modificaciones a la Ley que lo regula a fin de modernizarlo y en consecuencia, fortalecerlo. Ello con el propósito firme de que se mantenga como el mecanismo jurisdiccional más importante dentro de nuestro orden jurídico.

En fechas recientes fue aprobada una importante reforma a los artículos 94, 103, 104, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma sin duda de suma importancia dado que ello conduce necesariamente a transformar nuestro juicio de amparo.

El primero de los cambios más importantes contenidos en la reforma constitucional antes referida se refiere a la ampliación del objeto de protección del juicio de amparo. (...) La extensión del juicio

de amparo se ha limitado, anteriormente, por las interpretaciones que se dan a las garantías de legalidad y de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales, así como a las reinterpretaciones a ciertos preceptos de la Constitución.

Se pretende en consecuencia, afines a la lógica internacional que ha extendido el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades públicas, ampliar el marco de protección de ese proceso extendiendo la materia del control.

Es en ese sentido de que mediante el juicio de amparo se protegerán de manera directa, además de las garantías que actualmente prevé nuestra Constitución, los derechos humanos reconocidos por ésta así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Los derechos humanos como objeto de protección del juicio de amparo

Al entrar al estudio del contenido de la ley, uno de los cambios más importantes es el relacionado con el objeto de protección del juicio de amparo. Como fue referido en párrafos anteriores, actualmente este juicio se ha limitado y restringido a la protección y tutela de las garantías individuales que fueron establecidas en la Constitución General de 1857 y, en lo sustancial, fueron retomadas en la de 1917.

Sin embargo, en el plano internacional, la visión protectora de los derechos fundamentales ha ido más allá de la protección de los derechos y principios consagrados en las constituciones propias de los Estados y ha previsto la tutela del contenido previsto por diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Se debe apuntar que en el derecho comparado se ha generado un movimiento diametralmente diferente al que se presencia en México, pues en otros países el ámbito de protección de los juicios constitucionales ha abarcado también lo previsto en materia de derechos humanos por diferentes instrumentos del derecho internacional. Al respecto, las soluciones han variado, pues en algunos casos se ha dado jerarquía constitucional a todos los instrumentos internacionales celebrados por un Estado; en otros sólo a algunos de ellos; en otros se han dejado como objeto de protección, pero sin darle la jerarquía constitucional o en otros, finalmente, se ha previsto que el contenido de esos instrumentos debe guiar la interpretación que de los derechos fundamentales hagan los tribunales nacionales.

En ese sentido, el Estado mexicano ha quedado rezagado. Esto fue apuntado en el dictamen realizado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, en relación con la reforma a los artículos 103, 104, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Se pretende en consecuencia, afines a la lógica internacional que ha extendido el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades, ampliar el marco de protección de ese proceso extendiendo la materia del control.

La solución que se propone es en el sentido de que mediante el juicio de amparo se protejan de manera directa, además de las

garantías que actualmente prevé nuestra Constitución, los derechos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

De esta forma se establece que los tribunales federales serán los encargados de resolver cualquier controversia relativa a la trasgresión de los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por nuestra Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

[E]s importante destacar que desde el texto constitucional se establece claramente la materia de control por parte de los tribunales de la Federación dentro del juicio de amparo, es decir, normas generales, actos de autoridad y omisiones de éstas mismas cuando violen las referidas garantías y derechos humanos reconocidos por nuestra Carta Magna.

Por ello, en esta iniciativa se propone incorporar en el texto del artículo 1º de la Ley de Amparo, una disposición espejo de la norma constitucional antes referida.

Por la trascendencia de esta norma constitucional, es evidente que el juicio de amparo habrá de sufrir una transformación de fondo y no sólo en cuanto a su denominación como "juicio de garantías". Con esto México se posiciona de nuevo en la ruta protectora de los derechos fundamentales.

(...)"

Por tanto, si a propósito del espíritu protector *amplificado* de las reformas constitucionales, el legislador dispuso la supresión de la figura de la caducidad en la Ley de Amparo, sea también conducente abanderar bajo la protección de los derechos humanos y los cambios al sistema jurídico que provocaron las reformas constitucionales, el criterio de que la caducidad, como causa de sobreseimiento del juicio contencioso administrativo, sea contrario a los principios constitucionales y de derecho internacional, como se ha desarrollado.

Finalmente, como última acotación dentro de este examen normativo, resta decir que no pasa inadvertido para este tribunal que la redacción del artículo 57, fracción V, del ordenamiento en consulta, en cuanto señala que *podrá señalarse fecha para pruebas y alegatos si se estima pertinente*, induce a establecer, conforme a una interpretación literal de la norma inconvencional, que es potestativo para el órgano instructor del procedimiento el señalamiento de la audiencia respectiva; sin embargo, tal como se



na desarrollado en las presentes consideraciones, dicha interpretación debe ceder ante la conclusión que se obtiene del ejercicio hermenéutico que se basa en el principio constitucional de mayor protección de la persona titular de derechos humanos.

Así las cosas, señalado el marco normativo de la actual controversia, ahora se procede a precisar el contexto fáctico que acompañó al juicio contencioso administrativo de origen:

El apoderado legal del \*\*\*\*\*, ocurrió ante el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, a solicitar la nulidad de los actos consistentes en a) la resolución administrativa de cuatro de octubre de dos mil diez, dictada dentro del expediente administrativo \*\*\*\*\* , por la directora de Recaudación Inmobiliaria de la Tesorería Municipal de Monterrey, en que se fijó cantidad líquida como obligación fiscal, por concepto de pago del impuesto predial y accesorios y; b) el estado de cuenta del impuesto predial de trece de diciembre de dos mil diez, correspondiente al inmueble con expediente catastral \*\*\*\*\*.

En esa demanda se ofrecieron diversas pruebas documentales, la instrumental de actuaciones y la presuncional.

Cumplido un requerimiento, la Segunda Sala Ordinaria del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, por auto de siete de marzo de dos mil once, admitió la demanda y ordenó el emplazamiento de las autoridades demandadas.

Por escritos de veintiocho y veintinueve de abril de dos mil once, respectivamente, la directora de Recaudación Inmobiliaria de la Tesorería del Municipio de Monterrey y el síndico Segundo del citado municipio, comparecieron a dar contestación a la demanda, ofreciendo como pruebas de su intención, en suma, la documental, la confesional espontánea, la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana.

Escritos que fueron acordados mediante proveídos de

veintinueve de abril de dos mil once, en los que se estableció –en lo que interesa– que las demandadas habían contestado en tiempo y forma; que se tenían por ofrecidas las pruebas señaladas en los respectivos escritos de contestación y, se decía a la parte actora que quedaba a su disposición copia simple del escrito de contestación, para que se impusiera de ella, por el término de tres días hábiles, en el entendido de que transcurrido dicho plazo, se depuraría la copia respectiva.

Luego, por auto de cinco de marzo de dos mil doce, la Sala Ordinaria decretó el sobreseimiento por inactividad procesal, de conformidad a lo establecido por el artículo 57, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa.

En el caso particular –destacó–, se advertía que la última actuación tendente a impulsar el procedimiento fue el veintinueve de abril de dos mil once y notificada a las partes el dos de mayo de ese año, por lo que habían transcurrido trescientos cinco días, razón para decretar el aludido sobreseimiento.

Inconforme con esa determinación, el actor interpuso recurso de revisión, que fue resuelto por sentencia interlocutoria de treinta y uno de julio de dos mil doce confirmando el auto recurrido.

Hechas las anteriores precisiones, se reitera lo *fundado* de los argumentos en análisis, en razón de que la Sala Superior trasgredió los derechos humanos de la ahora quejosa, al aplicar el inconvencional artículo 57, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, al pronunciar la sentencia reclamada.

Lo anterior, porque en el referido fallo se confirmó la resolución recurrida en la que se decretó el sobreseimiento por caducidad de la instancia, de conformidad con lo previsto en la fracción V del artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado.

Sin embargo, tal como han evidenciado las consideraciones precedentes, la determinación anterior es jurídicamente incorrecta.

Se afirma lo anterior, en razón de que se aplicó en perjuicio de

la quejosa una posición normativa inconvencional, que al impedir la consecución y fin del juicio instado, a través del dictado de la sentencia respectiva, por una aparente falta de impulso procesal, riñe con los derechos de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y protección judicial (recurso efectivo), previstos por los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los diversos 8, numeral 1 y artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por lo tanto, se considera que la sentencia reclamada transgrede los artículos 14, 16 y 17 constitucionales y los diversos preceptos 8, numeral 1 y artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el numeral 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues con la determinación adoptada, no se le dio la oportunidad a la quejosa de que se siguieran las etapas del procedimiento, es decir, de que se celebrara la audiencia de pruebas y alegatos en el juicio contencioso, a fin de que pudiera hacer las manifestaciones que estimara pertinentes, así como de poder obtener el dictado de una sentencia que dirimiera la litis planteada en el juicio de origen.

De esa manera, en seguimiento de la directriz jurisprudencial 18/2012<sup>26</sup> del Máximo Tribunal, se estima suficientemente probado

<sup>26</sup> Tesis jurisprudencial 18/2012(10ª): "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1º constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales

que el artículo 57, fracción V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, resulta inconvencional porque trasgrede directamente los principios inherentes al derecho de acceso a la justicia, en tanto que no respeta los derechos de tutela judicial efectiva y protección judicial (recurso efectivo).

En las relatadas condiciones, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa \*\*\*\*\* contra la sentencia de treinta y uno de julio de dos mil doce, en que se aplicó la fracción V del artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, a fin de que la responsable deje insubsistente dicha sentencia apoyada en el precepto inconvencional y dicte una nueva en que supere el tema de aplicación del citado numeral, permitiendo el seguimiento del juicio a través de sus etapas respectivas, por lo que en dicha determinación deberá ordenarse que se fije fecha para la audiencia respectiva.

Así las cosas, siendo suficiente el motivo de inconvencionalidad advertido por este tribunal para conceder el amparo, no es el caso analizar las restantes manifestaciones vertidas, ya que su examen no variaría el sentido ni los alcances de la presente resolución y la parte quejosa no podría obtener mayores beneficios que la concesión del amparo que se ha conferido.

En este sentido es aplicable la tesis jurisprudencial consultable a página 86, Tomo VII-Abril del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, que es del tenor literal siguiente:

como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos."

"CONCEPTOS DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO. Si al considerarse fundado un concepto de violación, ello trae como consecuencia la concesión del amparo, es innecesario analizar los restantes, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada variaría el sentido de la sentencia."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.- La Justicia de la Unión AMPARA y PROTEGE a \*\*\*\*\* , contra la sentencia que reclamó de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, acorde con lo expuesto en el considerando último de esta ejecutoria.

Notifíquese, con testimonio de esta resolución vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos de los señores Magistrados Jorge Meza Pérez, Jesús R. Sandoval Pinzón y Miguel Ángel Cantú Cisneros; lo resolvió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con adiciones y reformas, siendo ponente y presidente el último de los nombrados, quien firma en unión del secretario de acuerdos licenciado Marco Antonio Arroyo Torres, a cuyo cargo corre la función de autorizar y dar fe, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

PONENTE Y PRESIDENTE.

MAGDO, MIGUEL ANGEL CANTU CISNEROS.

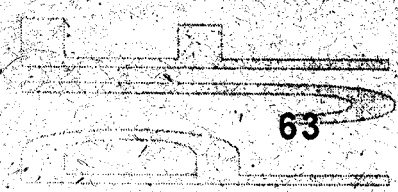
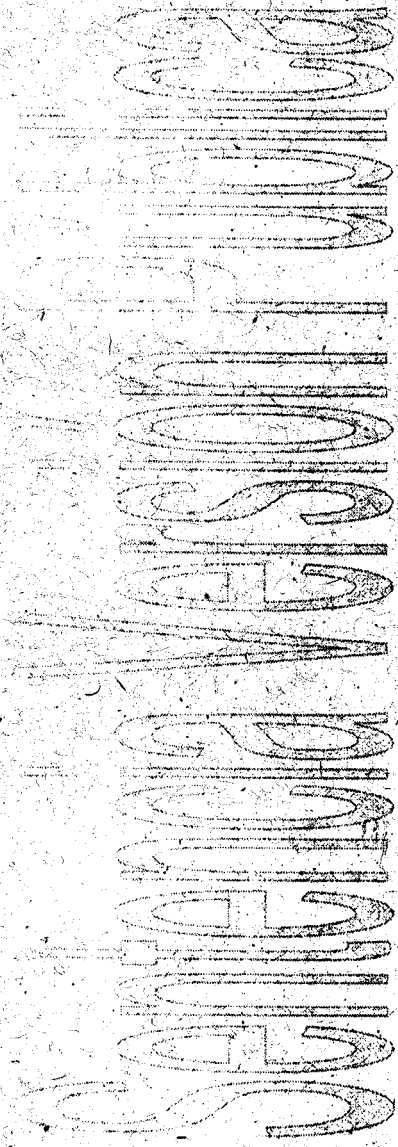
EL SECRETARIO DE ACUERDOS.

LIC. MARCO ANTONIO ARROYO TORRES.

El licenciado Marco Antonio Arroyo Torres, secretario de acuerdos del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, hace constar que el texto y firmas que anteceden corresponden a la ejecutoria de cuatro de abril de dos mil trece, emitida en el amparo directo 379/2012, donde se determinó conceder el amparo a la parte quejosa.- Conste.

Cotejó: Lic. Mariana Alejandra Ortega Sepúlveda.  
\* jcr.

El licenciado(a) Mariana Alejandra Ortega Sepúlveda, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.





H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN  
LXXIII LEGISLATURA  
OFICIALIA MAYOR

Oficio Núm. O.M./LXXIII/144/2013

**C. C. Miguel Oswaldo Zárate Martínez, Marcelo Alejandro González Guzmán  
y Víctor Manuel Montero Rodríguez.  
Presentes.-**

Con relación a su escrito, mediante el cual presentan Iniciativa de Reforma al Artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, por modificación de la fracción cuarta y derogación de la fracción quinta., me permito manifestarle que el C. Presidente del H. Congreso del Estado, en Sesión de la Diputación Permanente celebrada el día de hoy, conoció de su escrito dictando el siguiente acuerdo:

**“Trámite: De enterado y en virtud de que la presente iniciativa es presentada por particulares y de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para ser turnada a Comisiones se requiere la aprobación del Pleno del Congreso, por lo que se reserva para conocimiento del Pleno en el próximo Periodo Ordinario de Sesiones.**

Reitero a Usted mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE  
“SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN”  
Monterrey, N.L., a 08 de Agosto de 2013

EL C. OFICIAL MAYOR

  
LIC. BALTAZAR MARTÍNEZ MONTEMAYOR

*Recibido  
González  
9-16-2013*