

**SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA**

RECURSO DE REVISIÓN: 0580/2017

**EXPEDIENTE: 335/2016 DE LA SEXTA SALA
UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**PONENTE: MAGISTRADO ADRIÁN QUIROGA
AVENDAÑO.**

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE
DOS MIL DIECIOCHO.**

Por recibido el Cuaderno de Revisión **0580/2017**, que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del Juicio de Amparo promovido por *****, por conducto de su apoderado legal *****, en contra de la resolución dictada el 08 ocho de marzo de 2018 dos mil dieciocho; por esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, relativa al cumplimiento de este órgano jurisdiccional respecto a la ejecutoria de amparo **A.D 129/2018**, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, de 11 once de octubre del año en curso, se procede a dictar nueva resolución en los siguientes términos:

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, dictó resolución el ocho de marzo de dos mil dieciocho, en cuyos puntos resolutivos determinó:

*“PRIMERO. Se **MODIFICA** la sentencia dictada el 14 catorce de septiembre de 2015 dos mil quince, por las razones legales expuestas en el Considerando Tercero.*

***SEGUNDO. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE Y CÚMPLASE;** con copia certificada de la presente resolución, vuelvan las constancias remitidas a la Sexta Sala Unitaria de este Tribunal, y en su oportunidad archívese el cuaderno de revisión como asunto concluido.*

SEGUNDO.- En contra de dicha resolución *****, por conducto de su apoderada legal *****, promovió amparo ante el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo

Tercer Circuito, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, admitiéndose la misma y dándole vista a la Agente del Ministerio Público Federal adscrita a dicho Tribunal, posteriormente se turnó el asunto a la ponencia respectiva a fin de que formulara el proyecto de sentencia.

TERCERO.- En cumplimiento al oficio STCCNO/397/2018 de siete de mayo de dos mil dieciocho, el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, determinó girar oficio al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimotercer Circuito, así como al Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula Puebla, informándoles que el segundo apoyaría al primero en el dictado de sentencias, para cuyo efecto se señalaron los criterios de selección y envío de expedientes.

CUARTO.- El 07 siete de agosto de 2018 dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimotercer Circuito, resolvió el envío del asunto al Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, el cual fue recibido el 13 trece de agosto del citado año, quedando registrado con el número D-751/2018 el cual resolvió conceder el AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL al quejoso mediante ejecutoria de 11 once de octubre de 2018 dos mil dieciocho, al considerar:

“SÉPTIMO. [...]

*En su **segundo motivo de disenso** el quejoso expone que, la autoridad responsable violó en su perjuicio el principio de mayor beneficio, que rige en materia administrativa, ya que no estudió de manera oficiosa la caducidad del procedimiento disciplinario, pues dicha figura tiene como fin la certeza jurídica, así como puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo, para no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio.*

Añade que, la autoridad sancionadora tenía la obligación de dictar la resolución, en el plazo de diez días, de conformidad con el artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, lo cual no cumplió, ya que la resolución impugnada fue emitida transcurrido en exceso dicho plazo, pues las pruebas ofrecidas y admitidas en la audiencia de ley, desahogada el veintinueve de noviembre de dos mil once, data desde la que contaba con el plazo de diez días para emitir

su resolución, la cual transcurrió desde el treinta de noviembre de dos mil once al trece de diciembre del citado año y, la resolución se emitió hasta el trece de enero de dos mil doce.

Agrega que, en atención a lo anterior era evidente que, la demandada no cumplió con su obligación de respetar los plazos legales, por lo que ya habían concluido sus facultades para ello, lo que conlleva a declarar la caducidad de todos los actos procesales y sus consecuencias.

Tales argumentos devienen **fundados** y suficientes para conceder el amparo solicitado.

Lo anterior es así, en virtud de que, la sala responsable tenía la obligación de analizar la caducidad de la resolución emitida el trece de enero de dos mil doce, con independencia de que las partes lo plantearan o no.

La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, en sus artículos 3, 40, fracción IV, y 42, establecen lo siguiente:

[...]

De tales preceptos legales se desprende que, en relación con los procedimientos previstos en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, es aplicable supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, cuando exista alguna laguna en la ley de la materia.

Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la supletoriedad de una legislación procede a fin de integrar una omisión en alguna ley o bien para interpretar sus disposiciones y que se integre con otras normas o principios generales contenido en otras legislaciones y para lograr su propósito, se debe satisfacer lo siguiente:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

*Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por la citada Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1065, del Libro XVIII, Tomo 2, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a Marzo de 2013, con número de registro 2003161, de título y texto siguientes: **“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE” (...)***

Por otro lado, los preceptos antes transcritos disponen que, una de las maneras de dar por concluido a los procedimientos administrativos, es la caducidad.

Resulta pertinente precisar que, la caducidad se entiende no solamente como la extinción de la instancia por la inactividad procesal de las partes, para ejercerla en la forma y términos que la ley expresa, sino que también se produce por la inacción del titular, durante un tiempo prefijado; de ahí que, por regla general, la acción se encuentra sometida a un espacio de tiempo, dentro del cual debe ser ejercitada, pues en caso contrario se produce su caducidad, sin que se requiera la oposición del obligado mediante la excepción correspondiente.

Y, finalmente los numerales antes transcritos también establecen que, en la resolución que ponga fin a dichos procedimientos, se deberán resolver todas las cuestiones hechas valer por las partes y, de oficio, todas aquellas que deriven del mismo asunto.

Lo que significa que, las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, no sólo están obligadas a resolver la litis conforme lo que fue planteado en la demanda y en su contestación, sino también de manera oficiosa, respecto de todo aquello que tiene que ver o derive del propio asunto, como lo es el tema de la caducidad.

Lo anterior se corrobora, dado que del análisis del artículo 127 Bis, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, que resulta aplicable supletoriamente a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, según su artículo 3, se deduce en lo que aquí interesa que: (lo transcribe)

De tal numeral se desprende que, las autoridades se encuentran obligadas a analizar de oficio la caducidad del procedimiento, sin que sea necesario que las partes en dicho procedimiento lo soliciten, ya que, por un lado del artículo es claro al disponer que, los juicios caducarán de oficio; así como, la razón de ser de la caducidad, es dar certeza jurídica y puntualizar la eficacia de un procedimiento, en cuanto al tiempo para no dejar abierta la posibilidad de que no se actúe dentro de dicho lapso.

De acuerdo con lo anterior, el hecho de que no se haga valer la caducidad de un procedimiento administrativo a solicitud de alguna de

las partes, tal situación no exime a la autoridad resolutora de examinarla y hacer el pronunciamiento de oficio al emitir la sentencia respectiva, pues la ley claramente obliga a ello, al señalar el artículo 42 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca que, se decidirá de oficio las derivadas del mismo procedimiento, pues una de las formas de poner fin a éste, es la declaración de caducidad.

Se cita en apoyo a lo anterior por las razones que la informan, la tesis sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 514, Libro 35, correspondiente al mes de octubre de dos mil dieciséis, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD SANCIONADORA NO DICTE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS O DE SU EVENTUAL AMPLIACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ACTUALIZA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXVI/2007)”(...)

No pasa inadvertido para este órgano colegiado que, el anterior criterio fue motivo de contradicción entre los sustentados en el juicio de amparo directo en revisión 6047/2015 del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la contradicción de tesis 68/2006-SS de la Segunda Sala de este alto tribunal, la cual se basó en el hecho de que, en la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se establece como consecuencia jurídica, cuando la autoridad sancionadora no emita la resolución correspondiente dentro del plazo legal de cuarenta y cinco días, ni su respectiva ampliación (previa justificación), si se actualiza o no la Figura de la caducidad de las facultades punitivas de la autoridad y, por consecuencia, si esta disposición podía o no ser inconstitucional, aprobando por mayoría de votos de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto sometido a su consideración en el que se propuso que el mencionado numeral no viola los principios de igualdad y certeza jurídica al no prever una consecuencia concreta a la omisión de la autoridad de resolver en el plazo establecidos para ese efecto; criterio que, si bien a la presente fecha se encuentra pendiente de publicación en el Semanario Judicial de la Federación, también lo es que de la consulta de la versión taquigráfica de la sesión celebrada el trece de agosto de dos mil dieciocho, en la que se resolvió tal contradicción, cuya consulta se puede llevarse a cabo en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte el sentido de la resolución por mayoría.

De lo anterior se advierte que, en la citada contradicción de tesis no se cuestionó, si en los procedimientos administrativos debe analizarse de oficio si opera la caducidad en los mismos, razón por la cual se estima que debe atenderse a la ley que rige el acto reclamado como se ha sostenido en esta sentencia, esto es, que la autoridad tiene la obligación de analizar de manera preferente si se configura la caducidad en el procedimiento administrativo, sin que las partes en el juicio lo hagan valer.

De ahí que, la omisión de la sala responsable de analizar si en el caso operó o no la caducidad, a la luz de los preceptos antes transcritos, trascendió al resultado del fallo, razón por la cual se estima que su actuar no resultó apegado a derecho, pues dicha autoridad estaba obligada a declarar de oficio, por derivar del propio procedimiento, si en el caso había operado su caducidad, sin que fuera necesario que existiera solicitud de parte, para que procediera a su estudio, análisis, determinación y, en su caso, declaración.

En las relatadas consideraciones y en reparación de la citada violación, procede conceder el amparo solicitado al quejoso, para el efecto que se precisará en el considerando posterior.

Atento al sentido de esta ejecutoria, se torna innecesario el estudio de los conceptos de violación, toda vez que la responsable deberá emitir una nueva determinación que, de atender a los efectos planteados, puede variar lo resuelto en la resolución que se impugna. Sirve de apoyo la jurisprudencia de la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 85, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, que dice:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS”(...)

OCTAVO. EFECTOS DEL AMPARO. *El amparo que se concede es para el efecto de que, la sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar emita otra, en la que siguiendo los lineamientos de esta ejecutoria, analice si en el caso se actualizó o no la caducidad del procedimiento de origen y, determine lo que en derecho proceda.”*

QUINTO. Mediante oficio **13280/2018** de 30 treinta de octubre de 2018 dos mil dieciocho, el Secretario de Acuerdos del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, transcribe el acuerdo de esa misma fecha dictado en el juicio de amparo **A.D 129/2018, EXP. AUX. D-751/2018** de su índice, y con el que requiere a este Órgano Jurisdiccional para que en el plazo de tres días cumpla la

Datos personales
protegidos por el
Art. 116 de la
LGTAIP y el Art.
56 de la LTAIPEO

ejecutoria de amparo pronunciada el 11 once de octubre de 2018 dos mil dieciocho, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región en San Andrés Cholula Puebla, en la cual se concedió el amparo y protección de la justicia federal a

SEXTO. Mediante oficio **13762/2018** de 9 nueve de noviembre de 2018 dos mil ocho, del Secretario de Acuerdos del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, concede a esta Sala Superior, un plazo de diez días hábiles más para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo de 11 once de octubre del año en curso, el cual se computa a partir del días siguiente al en que feneció el diversos de tres días otorgado en primer término.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Se deja insubsistente la resolución de 08 ocho de marzo de 2018 dos mil dieciocho, dictada por esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, y en su lugar se dicta la siguiente:

Datos personales
protegidos por el
Art. 116 de la
LGTAIP y el Art.
56 de la LTAIPEO

SEGUNDO. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 QUÁTER, Párrafo Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Cuarto y Décimo Transitorios del Decreto número 786 de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de enero de dos mil dieciocho y 86, 88, 92, 93 fracción I, 94, 201, 206 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, dado que se trata de un Recurso de Revisión interpuesto en contra de la sentencia de 04 cuatro de julio de 2017 dos mil diecisiete, dictada en el expediente **0542/2013** de la antes Segunda Sala de Primera Instancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca, ahora expediente **0335/2016** de la actual Sexta Sala Unitaria de Primera Instancia.

TERCERO. El recurrente manifiesta que le causa agravios la

sentencia recurrida, dado que la resolución de fecha cuatro de octubre de dos mil trece, dictada en el expediente de responsabilidades administrativas **820/RA/2011**, carece de fundamentación y motivación y con ello transgrede los elementos de validez que señala el artículo 7 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa, refiere que artículo 178 fracción II de la citada Ley, determina que al declararse la nulidad lisa y llana los requisitos de fundamentación y motivación deben ser analizados debidamente por el juzgador, argumentando el motivo de éstos.

Arguye que la resolución de cuatro de julio de dos mil diecisiete, dictada por la Sexta Sala de Primera Instancia de este Tribunal, carece de motivación en base a que deja pasar de manera sustanciosa lo valorado en la resolución de cuatro de octubre de dos mil trece, toda vez que la misma se encuentran debidamente fundada y motivada respecto a las faltas administrativa señaladas en la citadas resolución, aunando a que la autoridad se valió de todas las pruebas aportadas en el procedimiento, por lo que la manera de resolver del A quo es arbitraria al declarar su nulidad lisa y llana.

Señala que en la sentencia recurrida, la autoridad juzgadora en ningún momento determina que no existe responsabilidad administrativa atribuible a ***** , que éste a su vez, por ningún motivo logró rebatir eficazmente las faltas que le fueron atribuidas, ya que no desvirtuó ni justificó por algún medio su actuar, motivo por el cual es prudente validar la resolución de 04 cuatro de octubre de 2013 dos mil trece dictada dentro del expediente **820/RA/2011**.

Sigue exponiendo que en caso de que se desprendiera que la resolución administrativa contiene deficiencias, la sentencia recurrida se encuentra indebidamente fundada y motivada al declarar la nulidad lisa y llana de la misma, puesto que existen criterios jurisprudenciales para el caso en concreto, en donde se señala que las resoluciones que emita el órgano jurisdiccional en dichos casos, serán para efectos y no para declarar la nulidad lisa y llana.

De las constancias que conforman este cuaderno de revisión que tienen pleno valor probatorio en términos del artículo 173 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, por tratarse de actuaciones judiciales, se advierte lo siguiente:

“...se advierte de manera **cierta y efectiva** que la autoridad demandada **no realiza una debida fundamentación y motivación** dentro del acto impugnado por el actor, y en consecuencia este resulta **ilegal** por no contemplar lo así considerado en el artículo 7 fracción V de la Ley de la Materia, por las siguientes consideraciones:-----

I. En la parte transcrita, la autoridad demandada resuelve que el actor realizó una falta administrativa **grave**, sin embargo es omiso al expresa(sic) fundamento alguno o motivos específicos para calificar de grave tal determinación. -----

Tal hecho implica que la autoridad demandada, no realiza una debida fundamentación o motivación en tan trascendente determinación, ya que dicha calificación es indispensable para determinar la sanción impuesta y hoy combatida por el actor, por lo que al realizar tal omisión la autoridad demandada colocó al administrado en una incertidumbre jurídica, ya que además de lo anterior, la autoridad demandada, no esgrime explicación textual para motivar su determinación, con lo que, tal acto se convierte en una violación contundente a lo ordenado por el artículo 7 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado relativo a la debida fundamentación y motivación dentro de la emisión del acto administrativo por parte de la autoridad demandada. -----

II. De la transcripción que arriba se realizó, se observa de igual manera el hecho que la autoridad demandada no hace razonamientos jurídicos respecto de los elementos probatorios de manera precisa, ya que no señala en que documentos se apoya para determinar la existencia de la falta calificada como grave; pues se limita a señalar “acorte a las circunstancias del caso”, sin embargo, tal señalamiento no corresponde a una debida motivación, pues no basta con mencionar los preceptos jurídicos, como lo hace, sino que además debe mencionar las razones, motivos o circunstancias aplicables al caso en concreto, y al no indicar a que constancias se refiere, ni indicar el tomo o foja donde se encuentran o bajo que apoyo legal da tal valor probatorio con el cual arriba a la justificación de la existencia de la falta calificada como grave. -----

[...]

Por lo antes expuesto y en apoyo a la jurisprudencia de número **193439** y como ha quedado establecido con anterioridad, la falta de una debida fundamentación y motivación sin duda encuadra en la trasgresión de los elementos de validez que señala el invocado artículo 7 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa, mismos que deben revestir todo acto administrativo, por lo que **resulta ilegal** el acto administrativo impugnado por las razones ya expuestas, ya que se recalca el hecho que la indebida motivación

violaron, pero además que se explique con razones lógico jurídicas la lesión sufrida, debido a que conforme al artículo 118 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, impera el principio dispositivo según el cual, sólo opera la suplencia de la queja tratándose del administrado y en primera instancia.

En este contexto, las expresiones vertidas no pueden considerarse un verdadero agravio que permita a esta Superioridad su análisis. Estas consideraciones encuentran apoyo en la jurisprudencia IV.3o. J/12 del Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito de la octava época, la cual está publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 57, de septiembre de 1992 y visible a página 57 con el rubro y texto del tenor literal siguientes:

“AGRAVIOS. DEBEN DE IMPUGNAR LA ILEGALIDAD DEL FALLO RECURRIDO. Si el recurrente no formula ninguna objeción contra el considerando que rige el sentido del fallo y sólo hace el señalamiento de las disposiciones legales que estima se infringieron por la responsable, sus expresiones no pueden considerarse como un auténtico y verdadero agravio, pues para que se estime que dichos argumentos reúnen los requisitos que la técnica procesal señala al efecto, debió precisar y exponer los argumentos y razonamientos tendientes a impugnar la ilegalidad del fallo, señalando las violaciones que cometió la autoridad recurrida.”

Datos personales
protegidos por el
Art. 116 de la
LGTAIP y el Art.
56 de la LTAIPEO

Asimismo, el recurrente culmina sus argumentos diciendo que la Primera Instancia debió decretar una nulidad para efectos de que se emitiera otra fundando debidamente su resolución, no así, decretar una nulidad lisa y llana como lo hizo.

Esto es **infundado**, porque la nulidad lisa y llana que decretó la primera instancia obedeció a la indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, luego no es viable la declaratoria de una nulidad para efecto, ya que la indebida fundamentación y motivación constituye un vicio de fondo que no puede ser subsanado como lo sería la ausencia de fundamentación y motivación, pues en ese caso el vicio sería de forma y por tanto podría ser subsanado. Sirve de apoyo la jurisprudencia I.3o.C. J/47 del Tercer Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito emitida en la novena época, la cual ha sido publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta a

Tomo XXVII de febrero de 2008, y que es consultable a página 1964 bajo el rubro y texto del tenor literal siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo

protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.”

Por otra parte, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo dictada el 11 once de octubre de 2018 dos mil dieciocho, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región en San Andrés Cholula Puebla, procede el estudio de oficio de la caducidad que alude la parte actora, al indicar que la Salas de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, no solo están obligadas a resolver la Litis conforme lo que fue planteado en la demanda y su contestación, sino también de manera oficiosa respecto de todo aquello que tiene que ver o derive del propio asunto, de conformidad con lo establecido en los artículos 3, 40 fracción IV y 42 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, así como el precepto 127 Bis fracción I del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, que resulta aplicable supletoriamente a la referida ley.

Ahora bien, el artículo 127 Bis fracción I del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, señala que la caducidad de la instancia la declarará el juez de oficio o a petición de partes y la misma operara de pleno derecho cualquiera que sea el estado del juicio, desde el emplazamiento hasta antes de la citación para sentencia, cuando concurren las circunstancias a que se refiere el

presente artículo; esto es, cuando transcurridos ciento ochenta días naturales, no hubiere promoción por escrito de cualquiera de las partes para impulsar el procedimiento.

Al respecto, es de señalar que la caducidad es una forma extraordinaria de terminación del proceso debido a la inactividad procesal de una o ambas partes, que persigue cumplir con los principios de justicia pronta y expedita y de seguridad jurídica consagrados en los artículos 16 y 17 constitucionales, ya que los actos que integran el procedimiento judicial, tanto a cargo de las partes como del órgano jurisdiccional, deben estar sujetos a plazos o términos y no pueden prolongarse indefinidamente; sin embargo, la caducidad sólo puede operar mientras existe una carga procesal para las partes en el proceso; esto es, actos del proceso en los que se requiera de su intervención, ya que a falta de dicha participación, el juicio no puede seguir adelante, puesto que el juez no tendría elementos suficientes para emitir una resolución.

Así, una vez que las partes aportaron al juicio todos los elementos que les corresponde, la caducidad no puede operar en su perjuicio, por lo que celebrada la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, se termina la carga procesal de las partes y queda sólo la obligación del juez de dictar sentencia, por lo que para decretar la caducidad, no sólo debe considerarse el mero transcurso del tiempo sin impulso procesal de las partes, sino que dicha inactividad deberá verificarse mientras exista una carga procesal cuya satisfacción, en interés propio, se encuentre pendiente de colmarse por las partes en ese momento procesal. Por el contrario, resultará inadmisibles imponer dicha sanción por mera inactividad del órgano jurisdiccional para emitir la resolución dentro del procedimiento administrativo.

Lo anterior demuestra que es incorrecto que el precepto 127 Bis, fracción I del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, permita decretar la caducidad "sin salvedad alguna", puesto que limita el periodo del juicio durante el cual puede ser decretada, y establece expresamente un plazo objetivo durante el cual debe presentarse al menos alguna promoción encaminada a impulsar el procedimiento para evitar que la caducidad se decrete; si ello ocurre, el plazo se interrumpe y se reinicia el cómputo.

Luego entonces, la caducidad de la instancia se entiende como la terminación del proceso debido a su paralización durante un plazo de tiempo señalado por la ley, como consecuencia de la inactividad de las partes; se trata por tanto, de una de las causas de terminación anormal del procedimiento, ya que se produce por motivos distintos a su normal terminación con sentencia sobre el fondo, que es la resolución que culmina la controversia en la instancia o recurso. Por consiguiente, la caducidad solo puede operar mientras existen actos del proceso en los que se requiera la intervención de las partes, ya que a falta de dicha participación en juicio no puede seguir adelante, puesto que no se tendría todos los elementos suficientes para que se emita la resolución correspondiente.

Tiene aplicación a la anterior determinación, la Jurisprudencia con número de Registro 2007583, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III, Tesis: XXVII.3o. J/1 (10a), visible en la página 2411, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

“CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. SÓLO OPERA MIENTRAS EXISTE UNA CARGA PROCESAL PARA LAS PARTES (INTERPRETACIÓN PRO PERSONA Y CONFORME DEL ARTÍCULO 131 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO). El citado numeral prevé que operará la caducidad de la instancia transcurridos seis meses de inactividad procesal. Ahora bien, la interpretación pro persona y conforme de dicho precepto, esto es, favoreciendo a las personas en su protección más amplia como lo ordena el artículo 1o. de la Constitución Federal, de acuerdo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad legislativas previstos en ésta, conlleva a estimar que dicha institución procesal es una medida restrictiva tendente a impedir que los litigantes alarguen indefinidamente los procesos, cuya validez, en cuanto acota los derechos fundamentales judiciales y de acceso a la justicia, se justifica siempre que: a) persiga una finalidad constitucionalmente válida y permitida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos; b) sea necesaria en una sociedad democrática para la consecución de aquélla; y, c) resulte proporcional. Así las cosas, para decretar la operancia de dicha institución procesal -aun en los procedimientos de orden dispositivo-, no sólo debe considerarse el mero transcurso del tiempo sin impulso procesal de las partes, sino que dicha inactividad deberá verificarse mientras exista una carga procesal cuya satisfacción, en interés propio, se encuentre pendiente

de colmarse por las partes en ese momento procesal; por el contrario, resultará inadmisibles imponer dicha sanción por mera inactividad del órgano jurisdiccional en desempeñar las diligencias que la ley le encomienda y que hubiere asumido durante el proceso. Ello es así, pues el nuevo modelo y estándar interpretativo de protección a los derechos humanos implica ahondar en la concepción primigenia que identificaba dicha institución con una simple sanción procesal impuesta al promovente del juicio por el abandono del proceso durante determinado tiempo y migrar hacia un concepto procesal que involucre el quehacer jurisdiccional, fijando límites a la discrecionalidad del Juez en mantenerse alejado de una sana dinámica procesal, en la que actúe con rectoría en el proceso, a fin de desahogar las diligencias que le competen, acordes a la etapa procesal y a los requerimientos que las partes hubieren formulado a fin de impulsar el proceso acotando, en consecuencia, los casos en que la inactividad de las partes verdaderamente implique un abandono y desinterés manifiesto del juicio que deba sancionarse de tal manera, sin que la omisión de elevar reiteradas solicitudes al juzgador a fin de que actúe como le ordena la ley pueda estimarse como una falta de impulso procesal, pues basta que se formule por una sola ocasión la solicitud correspondiente quedando a cargo del juzgador, a partir de ese momento, la completa y exclusiva obligación de llevar a cabo la diligencia o actuación procesal a la que hubiere accedido o acordado de conformidad, lo cual, sin duda es acorde con la prevalencia de los derechos fundamentales de acceso a la justicia en su vertiente de igualdad y de debido proceso. Por tanto, aun cuando la caducidad de la instancia prevista en el citado precepto legal persiga una finalidad constitucionalmente válida, permitida por la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que no haya litigios prolongados pendientes por tiempo indefinido, su operancia debe acotarse al lapso en que exista omisión de las partes de cumplir con sus cargas procesales y no puede imponerse por la mera inactividad del juzgador, ya que por sí sola, la inactividad del órgano jurisdiccional resulta insuficiente para que se decrete la caducidad, pues ello atentaría contra los derechos fundamentales de igualdad procesal y de acceso a la justicia previstos en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, así como 8 y 25 de la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de derecho de defensa.”

Datos personales
protegidos por el
Art. 116 de la
LGTAIP y el Art.
56 de la LTAIPEO

Así se tiene, que la resolución emitida primeramente por el Director de Procedimientos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, en el expediente administrativo

820/R.A./2011, en la que se impuso a ***** la sanción administrativa de inhabilitación por el periodo de veinte años para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público y la sanción económica por la cantidad de \$***** se emitió el 13 trece de enero de 2012; por tanto, desde la audiencia de ley que se desahogó el 29 veintinueve de noviembre de 2011 dos mil once, a la fecha en que se emitió dicha resolución, transcurrieron cuarenta y cinco días.

No obstante que se emitió después de los diez días que establece el artículo 57 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, de aplicación supletoria en el desarrollo del procedimiento administrativo, la resolución de 13 trece de enero de 2012 dos mil doce, se dictó dentro de los ciento ochenta días que establece el artículo 127 Bis fracción I del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, aplicado supletoriamente a la ley de la materia, que establece la caducidad de la instancia por inactividad procesal; por consiguiente, no puede operar la caducidad de la instancia por mera inactividad de la autoridad competente para emitir la resolución respectiva, puesto que como ya se señaló en párrafo precedentes, la inactividad para que se dé la caducidad de la instancia, deberá verificarse mientras exista una carga procesal cuya satisfacción, en interés propio, se encuentre pendiente de colmarse por las partes en ese momento procesal.

Datos personales
protegidos por el
Art. 116 de la
LGTAIP y el Art.
56 de la LTAIPEO

Empero, la resolución de 13 trece de enero de 2012 dos mil doce, emitida por el Director de Procedimientos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, se dejó sin efectos en cumplimiento a la sentencia de 20 veinte de junio de 2013 dos mil trece, dictada por la Magistrada de la Primera Sala de Primera Instancia del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado, al haberse declarado la nulidad de la citada resolución, para el efecto de que la autoridad demandada emitiera otra debidamente fundada y motivada, por lo que en cumplimiento a dicha determinación, se emitió la resolución de fecha 04 cuatro de octubre de 2013 dos mil trece, la cual fue impugnada mediante juicio de nulidad por *****, apoderada general para pleitos y cobranzas de *****, al estar inconforme con dicho fallo.

Consecuentemente, no puede operar la caducidad de la instancia en contra de una resolución que fue declarada nula por no cumplir con los requisitos impuestos por la ley de la materia.

En tal virtud al no existir agravio que reparar, se **CONFIRMA** la sentencia dictada el 04 cuatro de julio de 2017 dos mil diecisiete, por lo que con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, vigente al inicio del juicio principal, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se deja insubsistente la resolución de 08 ocho de marzo de 2018 dos mil dieciocho, dictada por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. Se **CONFIRMA** la sentencia recurrida, por las razones expuestas en el Considerando Tercero.

TERCERO. Remítanse copias certificadas de la presente resolución al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimotercer Circuito, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, como constancia de cumplimiento para los efectos legales correspondientes.

CUARTO. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, con copia certificada de la presente resolución remítanse los autos a la Sexta Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal, y en su oportunidad archívese el presente cuaderno de revisión como concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca; quienes actúan con la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe.

Datos personales
protegidos por el
Art. 116 de la
LGTAIP y el Art.
56 de la LTAIPEO

MAGISTRADO ADRIÁN QUIROGA AVENDAÑO.
PRESIDENTE

MAGISTRADO HUGO VILLEGAS AQUINO.

MAGISTRADO ENRIQUE PACHECO MARTÍNEZ.

Datos personales
protegidos por el
Art. 116 de la
LGTAIP y el Art.
56 de la LTAIPEO

MAGISTRADA MARÍA ELENA VILLA DE JARQUÍN

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA

LICENCIADA SANDRA PÉREZ CRUZ.
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS.