



RECURSO DE REVISIÓN: RR/96/2020,
97/2020 y su acumulado 105/2020

RECORRENTE: [REDACTED]

MAGISTRADO PONENTE: BARUCH F.
DELGADO CARBAJAL

Toluca, México, diecinueve de noviembre de dos mil veinte.

VISTO para resolver el Recurso de Revisión número **RR/96/2020, 97/2020 y su acumulado 105/2020**, interpuestos por [REDACTED], así como por el **Órgano Interno de Control de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de México**, en contra de la sentencia de fecha trece de febrero de dos mil veinte, dictada por la Novena Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en el juicio administrativo número **227/2019**; y,

RESULTANDO:

1. Mediante escrito presentado el cuatro de junio de dos mil diecinueve, ante la Quinta Sala Regional, [REDACTED], interpuso demanda en contra de la resolución de fecha siete de mayo del dos mil diecinueve, emitida por el **Órgano Interno de Control de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de México**, en el recurso de inconformidad número **RAI/SM/02/2019**, por la que confirma la resolución de fecha veinte de febrero de dos mil dieciocho en la que se determinó responsabilidad administrativa disciplinaria y se le impuso una amonestación, así como una sanción económica de \$224,151.80 (doscientos veinticuatro mil ciento cincuenta y un pesos 80/100 M.N.).



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



2. Mediante proveído de seis de junio de dos mil diecinueve, la Quinta Sala Regional admitió a trámite la demanda y se registró bajo el número **403/2019**, ordenando correr traslado a la autoridad demandada.
3. Por acuerdo de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, se tuvo por contestada la demanda, por admitidas la pruebas ofrecidas por la autoridad demandada y como representas acreditados a las personas designadas.
4. Por diverso de fecha dos de julio del propio año, la Quinta Sala Regional se declaró incompetente para conocer del presente juicio y se ordenó remitir el expediente formado a la Novena Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con fundamento en el Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por el que se determina la asignación de asuntos de jurisdicción ordinaria a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México, Número 115, Tomo CCVII, el veintiséis de junio de dos mil diecinueve.
5. Mediante acuerdo de fecha cinco de septiembre de dos mil diecinueve, la Novena Sala Especializada de este tribunal, aceptó competencia y, ordenó el registro del juicio administrativo bajo el número **227/2019**.
6. En fecha veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia de ley, en la que se desahogaron las pruebas ofrecidas, se abrió la etapa de alegatos, teniendo por precluido el derecho de las partes para su desahogo y, se turnó el expediente para sentencia.
7. Mediante sentencia de fecha trece de febrero de dos mil veinte, emitida por la Novena Sala Especializada de este tribunal, en el juicio



administrativo **227/2019**, declaró la **invalidez** de la resolución de fecha siete de mayo de dos mil dieciocho, dictada por el **Órgano Interno de Control de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de México**, en el recurso de inconformidad número **RAI/SM/02/2019**.

8. Inconforme con esa determinación [REDACTED], interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva referida en el punto. ante esta Cuarta Sección, radicándose con los números **RR/96/2020** y **RR/97/2020**.

9. De igual forma, el **Órgano Interno de Control de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de México**, por conducto de su representante autorizado [REDACTED], interpuso recurso de revisión el veintisiete de agosto del año en curso, ante la Cuarta Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior de este tribunal, radicándose con el número **RR/105/2020**.

10. Por acuerdo de fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte, se ordenó la acumulación de los recursos de revisión antes descritos y se designó como ponente al magistrado **Baruch F. Delgado Carbajal** para la elaboración del proyecto de resolución, además se ordenó dar vista a las partes con los recursos de revisión antes descritos, para manifestar lo que a su derecho convenga.

11. Por diverso acuerdo de fecha veintiséis de octubre del propio año, se tuvo por desahogada en tiempo y forma la vista que realizó [REDACTED] [REDACTED], y se tuvo por prelucido el derecho del **titular del Órgano Interno de Control referido**, para tal efecto; en el propio auto se ordenó el turno para la elaboración del proyecto de resolución; por lo que:



CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. La Cuarta Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 285 fracción IV, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; 30, fracción II y 34, fracción III, IV y V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la propia entidad federativa, así como en términos del numeral primero inciso a) del Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por el que se determina la asignación de asuntos de jurisdicción ordinaria a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas y a la Cuarta Sección Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior, como medida de eficiencia y distribución de las cargas de trabajo, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México, Número 115, Tomo CCVII, de fecha veintiséis de junio de dos mil diecinueve.

SEGUNDO. Oportunidad en el recurso. Como se advierte de la certificación que obra en autos de fecha once de septiembre de dos mil veinte y, del acuerdo de fecha veintidós del mes y año referido, el presente recurso de revisión se interpuso dentro del plazo que establece el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.



TERCERO. Legitimación. El recurso de revisión fue interpuesto por una parte por [REDACTED], parte actora en el juicio administrativo de origen, quien se encuentra legitimado para interponer el presente recurso, conforme a los artículos 230 fracción I y 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

De igual forma, el recurso de revisión fue interpuesto por el Licenciado [REDACTED], persona autorizada por el Titular del Órgano Interno de Control demandado, (acuerdo de fecha veintiséis de junio de dos mil diecinueve, a fojas 518 del juicio administrativo de origen), quien se encuentra legitimado con base en los artículos 230 fracción II, inciso a), 234 y 286 del código adjetivo de la materia.

CUARTO. Conforme a los artículos 22, 273, 285, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, la materia de la litis del recurso de revisión se fija atendiendo a la resolución impugnada y, los agravios que se expresan por la parte recurrente, a fin de confirmar, modificar o revocar la propia resolución; en la especie, la sentencia de trece de febrero de dos mil veinte emitida por la Novena Sala Especializada de este tribunal, en el juicio administrativo **227/2019**, en relación con los agravios que hacen valer las partes.

QUINTO. En primer término, es conveniente precisar que la Sala Especializada de origen para decretar la **invalidez** de la resolución de fecha siete de mayo de dos mil diecinueve, emitida por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, lo hizo a partir de las siguientes consideraciones:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



- En el Considerando Cuarto del fallo recurrido, la Sala A que señaló que de conformidad con lo previsto por el artículo 273 fracción III del CPAEM, las sentencias que dicten las Salas deben contener el análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, que no obstante, el propio dispositivo contiene una salvedad, al permitir el estudio de una o algunas de las cuestiones planteadas por el gobernado, que resulte suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado.
- Que la parte actora en sus conceptos de invalidez, señaló que la resolución del siete de mayo del dos mil diecinueve, debe declararse inválida, en virtud de que carece de la debida fundamentación y motivación trascendiendo gravemente al sentido de la misma.
- Que la autoridad demandada señala que la resolución dictada en el recurso de inconformidad, se encuentra fundada y motivada, por lo que se decretó la improcedencia del mismo, ya que la resolución dictada en el procedimiento administrativo CI/SM/AU/02/2018 en el que se resolvió la existencia de la responsabilidad administrativa de [REDACTED] indica con claridad los preceptos legales aplicables al caso y se hace el enlace lógico jurídico con respecto a la conducta que se desprende de los hechos que le fueron imputados y su adecuación con respecto a las hipótesis previstas en el artículo 42 fracciones I, XXII y XXXVII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, por lo que la resolución del recurso de inconformidad se encuentra debidamente fundada y motivada.
- Que analizados los argumentos de las partes, se arriba a la conclusión de que asiste razón jurídica al accionante, en virtud de que conforme al artículo 16 primer párrafo de la CPEUM, que consagra la garantía de legalidad, todo acto de autoridad ya sea privativo o de molestia, debe estar fundado y motivado, a efecto de otorgar a su destinatario la oportunidad de conocer las razones que asisten a la autoridad emisora para justificar su acto; que lo anterior se confirma con el criterio contenido en la jurisprudencia número 9 del Tribunal de Justicia Administrativa, que al rubro señala: **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. SE DEBEN EXPRESAR EN EL MOMENTO DE PRODUCIRSE"**.
- Que la autoridad demandada se limitó a señalar que el accionante incumplió con el artículo 42 fracciones I, XXII y XXXVII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios,



que sin embargo, este dispositivo legal no es aplicable a la conducta atribuida, en razón de que ya no se encontraba vigente al momento en que se señaló fue consumada la conducta imputada al gobernado.

- Que lo anterior porque la conducta que se le imputó por la demandada, fue en el periodo de cuatro de diciembre de dos mil diecisiete y trece de febrero de dos mil dieciocho, en virtud de que omitió verificar e inspeccionar que en el servicio público de transporte se cumplieran las disposiciones jurídicas administrativas de la materia, al haberse detectado que existían vehículos que no contaban con la documentación en regla.
- Que se puede advertir que las supuestas retenciones vehiculares atribuidas al ahora actor, se realizaron en los meses de octubre, noviembre y diciembre del año dos mil diecisiete, meses en los que ya se encontraba en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.
- Que es importante traer a contexto que en el artículo Noveno Transitorio de esta última, se determina que a su entrada en vigor, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios quedaría abrogada, que además sólo los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas, se substanciarían y resolverían conforme a la legislación vigente al momento de su inicio, esto es, con la ahora abrogada ley de responsabilidades.
- Que con base en la exposición señalada, es que se afirma que la resolución de fecha siete de mayo de dos mil diecinueve dictada en el recurso de inconformidad **RAI/SM/02/2019**, no se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que de ella se desprende que la autoridad responsable fundó la conducta atribuida al actor en el numeral 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en sus fracciones I, XXII y XXXVII, no obstante que ésta se abrogó el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, por lo que al haberse consumado la presunta responsabilidad del gobernado a partir del mes de octubre del dos mil diecisiete, la ley que la autoridad debió aplicar para iniciar el procedimiento en contra del impetrante es la que entró en vigor a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, siendo esta la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que sin embargo, la autoridad demandada fundó todo el procedimiento y



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



la resolución dictada en el recurso de inconformidad, en una ley que se encontraba abrogada.

SEXTO. Los agravios que hace valer el actor [REDACTED], obran a fojas de la dos a la cinco del expediente que integra este recurso de revisión, en los que de manera esencial se manifiesta:

PRIMERO. Que le causan agravios los considerandos IV y V de la resolución impugnada.

Que la A quo viola en su perjuicio los numerales 95, 100, 105 y 273 del CPAEM, ya que si bien consideró que la resolución de fecha siete de mayo de dos mil diecinueve dictada en el recurso de inconformidad RAI/SM/02/2019, no está debidamente fundada y motivada, al basarse en una conducta regulada por el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en sus fracciones I, XXII y XXXVII, ley que fue abrogada el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, sin embargo, de manera improcedente condenó a la demandada a emitir una resolución en la que tome en consideración las manifestaciones vertidas en la sentencia recurrida, que ello lo deja en estado de indefensión ya que la A quo permite a la autoridad demandada subsanar un acto administrativo que no puede ser subsanable, de acuerdo a los artículo 1.8 fracciones II, IV y VIII y 1.12 del Código Administrativo del Estado de México.

Que la A quo da pauta a que la autoridad demandada le ocasiones agravios de imposible reparación, ya que le permite remediar su error, que desde el inicio se debió solicitar la regularización en cuanto a los vicios de la fundamentación, ya que al continuarse conforme a una ley abrogada, no se debe permitir resarcir invalidando todo el procedimiento, sino declarándolo nulo por no haber sido debidamente fundado desde su origen y no dejar a la autoridad emitir una nueva resolución basada en la ley vigente, con lo que refiere está facultando a la demandada a volver a juzgar las faltas administrativas cometidas, con un ordenamiento legal diferente, es decir juzgándolo nuevamente por las mismas acciones, en perjuicio del principio non bis in ídem, consagrado en el artículo 23 de la CPEUM.



Que la resolución carece de fundamentación y motivación, ya que no es clara al establecer la forma en que la autoridad debe dar cumplimiento a la misma.

Que existe una insuficiente e indebida motivación, ya que no le permite al afectado tener conocimiento pleno de los elementos considerados por la autoridad en la decisión administrativa.

Que la A quo está obligada oficiosamente a revisar la procedencia del acto administrativo como el que nos ocupa, que al basarse en una legislación abrogada, se convierte en nulo y al darle la posibilidad de que se fundamenten con base en otra legislación los mismos hechos, deviene improcedente, ya que si no se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento se debe anular el acto de la autoridad, para que no se incurra en arbitrariedades.

Que ante tales circunstancias, se debe declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado en el juicio de origen y no vincular a la autoridad demandada a realizar acto alguno, por ser lo procedente conforme a derecho.

SEGUNDO. Que le causa agravios la sentencia recurrida, ya que deja al arbitrio de la autoridad demandada emitir un nuevo acto administrativo, en donde si bien no debería poder subsanar aquel que se declaró inválido, tiene plena apertura para juzgar al recurrente nuevamente por el mismo acto, contraviniendo el artículo 23 de la CPEUM.

Que al condenar a la autoridad demandada a emitir una resolución en la que se tome en consideración las manifestaciones vertidas en la sentencia, carece de fundamentación y motivación, ya que se debe de precisar con claridad el efecto que debe tener dicha resolución, además de la declaratoria de invalidez que opera.

Que al dejar esta ambigüedad en la condena, la autoridad condenada tiene plena disposición de emitir otro acto fundado y motivado con base en la ley que no estaba abrogada, o bien incluso pretender volver a realizar el procedimiento administrativo que también estuvo viciado, teniendo como consecuencia que la Sala A quo haya suplido al deficiencia de la queja en favor de la autoridad responsable.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



Que de conformidad con el artículo 276 del CPAEM, la autoridad puede emitir una resolución fundada y motivada, que el ahora recurrente puede presentar nuevo juicio de nulidad para impugnarla, que sin embargo, si la contraloría instauró un procedimiento y emitió una sentencia con base en una ley abrogada, resulta inconcuso que ello implicaría en todo caso iniciar un nuevo procedimiento con base en la ley aplicable, juzgando al recurrente dos veces por el mismo motivo, lo que contraviene el artículo 23 constitucional, ya que una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo delito, lo que es aplicable a la materia administrativa, ya que son las mismas partes y los mismos hechos.

Que si la autoridad cometió este error no puede subsanarse dándole oportunidad de juzgarlo nuevamente con la ley que debió aplicar desde el inicio, invocando como aplicable la tesis que al rubro señala **“PROHIBICIÓN DE DOBLE ENJUICIAMIENTO. EL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM SE VIOLA EN SU VERTIENTE ADJETIVO-PROCESAL, SI SE SOBRESEE EN LA CAUSA PENAL A FAVOR DE UNA PERSONA Y CON POSTERIORIDAD SE LE SOMETE A PROCESO PENAL PARA REPROCHARLE LOS MISMOS HECHOS”**.

Que conforme a la jurisprudencia anterior, no obstante que en el juicio no se haya resuelto sobre el fondo del acto, si se declaró inválido, no debe someterse a procedimiento nuevamente, aun basándose en la legislación vigente, pues se trata de los mismos hechos, es decir, la acción deriva de la misma que ya se había sometido a un proceso jurídico.

Por lo anterior, concluye que la resolución que se recurre debió declarar la nulidad lisa y llana del acto de autoridad, ya que se basó en un procedimiento y una legislación abrogada, por lo que no puede contravenirse lo establecido por la constitución, solicitando se revoque la resolución y se declare la nulidad lisa y llana del acto reclamado.

Que ofrece como pruebas, la documental pública consistente en todo lo actuado en el juicio de origen, así como la presuncional legal y humana e instrumental de actuaciones.

Los referidos agravios se estudian en su conjunto dada su estrecha vinculación, mismos que resultan **infundados**, para revocar o modificar el fallo recurrido.



En efecto, del análisis a los argumentos que por vía de agravio expresa el recurrente, se advierte que el aspecto central de su inconformidad en contra de la sentencia recurrida, es que al haberse declarado la invalidez de la resolución administrativa impugnada por haberse aplicado una ley abrogada, no se debe condenar a la autoridad demandada a emitir otra resolución en la que tome en consideración las manifestaciones vertidas en la propia sentencia, con lo que refiere, se le deja en estado de indefensión al permitírsele a la autoridad subsanar su error y darle la posibilidad de emitir una nueva resolución basada ahora en la Ley de Responsabilidades Administrativas de Estado de México y Municipios.

La apreciación del recurrente, resulta inexacta.

Esto es así, en virtud de que como ha quedado referido con anterioridad, la Sala A quo, al estimar fundados los conceptos de invalidez que hizo valer el actor en su escrito inicial de demanda, declaró la invalidez de la resolución de fecha siete de mayo del dos mil diecinueve, emitida por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de México, al resolver el recurso de inconformidad número RAI/SM/02/2019, en virtud de no encontrarse debidamente fundada y motivada, ya que se desprende que la autoridad responsable fundó la conducta atribuida al actor en el procedimiento administrativo disciplinario ante el Órgano Interno de Control respectivo, en el numeral 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en sus fracciones I, XXII y XXXVII, no obstante que ésta se abrogó el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, por lo que al haberse consumado la presunta responsabilidad del gobernado durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del dos mil diecisiete y, febrero de dos mil dieciocho, la ley que la autoridad debió aplicar para iniciar el procedimiento en contra del impetrante es la que entró en vigor a partir del diecinueve de julio de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO

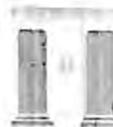


dos mil diecisiete, siendo esta la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que sin embargo, la autoridad demandada fundó todo el procedimiento y la resolución dictada en el recurso de inconformidad, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que a esa fecha ya se encontraba abrogada.

Como consecuencia de la invalidez declarada, la Sala A quo con fundamento en el artículo 276 del CPAEM, condenó al órgano de control interno demandado, a que en el término de tres días a partir de que cause ejecutoria la sentencia, proceda a emitir nueva resolución en el recurso de inconformidad referido, en la que tome en consideración las manifestaciones vertidas en la propia sentencia.

De lo anterior, en forma contraria a lo aducido por el recurrente, no se advierte que en el fallo recurrido la Sala A quo permita a la autoridad demandada subsanar la resolución administrativa que se declaró inválida, ni que haya ordenado la regularización del procedimiento y su fundamentación para que se emita una nueva resolución ahora con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

En efecto, de la parte considerativa del fallo recurrido, se advierte que se declaró la invalidez de la resolución dictada en el recurso de inconformidad número **RAI/SM/02/2019**, por carecer de debida fundamentación y motivación, en virtud de que se aplicó la ley de responsabilidades abrogada a conductas atribuidas al servidor público, que acontecieron durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año dos mil diecisiete y en el mes de febrero del años dos mil dieciocho, en virtud que desde el diecinueve de julio del año dos mil diecisiete entró en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, por



lo que con fundamento en el artículo 276 del CPAEM, se condenó a la autoridad demandada a que en el plazo de tres días contados a partir de que causara ejecutoria la propia sentencia, se emita nueva resolución al recurso de inconformidad en la que se atiendan tales manifestaciones.

Esto es, al dictar nueva resolución al recurso de inconformidad número **RAI/SM/02/2019**, la autoridad demandada deberá resolver conforme a lo considerado en el fallo recurrido, es decir, deberá declarar fundado el recurso de inconformidad y como consecuencia declarar la invalidez de la resolución impugnada en el propio recurso, por haberse aplicado y sancionado al ahora actor en el procedimiento disciplinario instruido ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, con base en una ley de responsabilidades que se encontraba abrogada a la fecha en que acontecieron las conductas atribuidas al propio actor.

Por lo anterior, resulta inexacto que la condena en los términos apuntados, resulte contraria a derecho, así como a lo dispuesto por los artículos 1.8 fracciones II, IV y VIII y 1.12 del Código Administrativo del Estado de México.

En efecto, si bien el acto administrativo que se declara inválido con base en lo dispuesto por las fracciones de la I a la IX del artículo 1.8 del código administrativo referido, no es subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse uno nuevo por la autoridad demandada, también lo es que en el caso en análisis, al declararse la invalidez de la resolución dictada en el recurso de inconformidad que interpuso el ahora recurrente en contra de la resolución administrativa de fecha veinte de febrero de dos mil dieciocho por la que se le impuso una amonestación, así como una sanción económica de \$224,151.80 (doscientos veinticuatro mil ciento cincuenta y un pesos 80/100 M.N.), la autoridad demandada debe dictar una nueva



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



resolución en cumplimiento a la resolución definitiva dictada en el juicio administrativo de origen, para el efecto de no dejar de resolver el recurso de inconformidad referido.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 276 del CPAEM, conforme al cual las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado, precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, sin perjuicio de que conforme al párrafo último del propio dispositivo legal, se pueda impugnar el nuevo acto administrativo en el plazo previsto por la ley.

Al respecto, es dable precisar que cuando el acto impugnado tiene su origen en una solicitud, instancia o recurso del particular, al declararse su invalidez por indebida fundamentación y motivación como en el caso en análisis, se debe dictar nueva resolución a la instancia o recurso planteado por el gobernado, lo que en el caso deberá hacerse considerando las manifestaciones de la Sala A quo, conforme a las que declaró la invalidez de la resolución impugnada en el juicio de origen, al haberse aplicado en el procedimiento administrativo de responsabilidad una ley abrogada, pues de lo contrario quedaría sin resolverse el recurso de inconformidad planteado en sede administrativa, por el ahora recurrente.

A efecto de apoyar la anterior consideración, resulta aplicable la jurisprudencia PE-69 del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que dice:

SENTENCIAS QUE DECLARAN LA INVALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. CASO EN QUE PROCEDE ORDENAR EL DICTADO DE OTRO ACTO. Es criterio de esta Instancia de



Justicia Administrativa que cuando se determina la invalidez del acto impugnado por la carencia de los requisitos formales de fundamentación y motivación es improcedente señalar el sentido de una distinta resolución que deban emitir las autoridades demandadas, dado que si bien no puede impedírseles que dicten un diverso acto que purgue los vicios del anterior, tampoco es factible obligarles a que lo hagan, pues todo depende de que cuenten o no con los fundamentos y motivos correspondientes. Como excepción a esta regla, en acatamiento de las garantías vertidas en los artículos 8° y 16 de la Constitución Federal, tratándose de resoluciones de recursos administrativos, decisiones de concursos para la prestación de determinados servicios y en general de respuestas a peticiones o instancias de los gobernados, que se nulifiquen por falta de fundamentación y motivación, las Salas del Tribunal ordenarán a las autoridades responsables que pronuncien una distinta resolución, adecuadamente fundada y motivada, que ponga fin a los aludidos medios de defensa, concursos, peticiones o instancias.

(lo subrayado es propio)

Así como la tesis de jurisprudencia: XVI.1o.A. J/17 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro 2008190, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 14, Enero de 2015, Tomo II, Pag. 1659, que dice:

"SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevén los tipos de nulidad que pueden decretarse en el juicio contencioso administrativo, los cuales dependerán del origen de la resolución impugnada y de los vicios detectados; aspectos a los que debe acudir para determinar la forma en que las autoridades deben cumplir las sentencias de nulidad. En cuanto a su origen, debe distinguirse si la resolución se emitió con motivo de una instancia, solicitud o recurso promovido por el gobernado o con motivo del ejercicio de una facultad de la



autoridad. En el primer caso, donde el orden jurídico exige de la autoridad demandada un pronunciamiento, la reparación de la violación dictada no se colma con la simple declaración de nulidad de dicha resolución, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra para no dejar incierta la situación jurídica del administrado. En cambio, cuando la resolución administrativa impugnada nace del ejercicio de una facultad de la autoridad, no es factible, válidamente, obligarla a que dicte una nueva, ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe o no actuar y para determinar cuándo y cómo debe hacerlo. Por lo que corresponde al vicio en que se incurrió, éste puede ser material o formal; en aquél, su ineficacia es total y, por eso, la declaración de nulidad que se impone, impide a la autoridad demandada volver a emitir el acto impugnado, si éste no tuvo su origen en una solicitud, instancia o recurso del particular, pues de ser así, al emitirlo de nuevo deberá prescindir del vicio material detectado. Para el caso de que el vicio incida en la forma del acto, esto es, en su parte estructural o en un acto procedimental que puede ser susceptible de reponerse, la ineficacia debe ser para el efecto de que se emita otro en el que se subsane esa deficiencia, si deriva de una solicitud, instancia o procedimiento promovidos por el gobernador o, simplemente, declarar su nulidad si no tiene ese origen, lo que no impide que la autoridad vuelva a emitir otro en idéntico sentido, siempre que purgue el vicio formal detectado."

Por otra parte, resulta inexacto lo aducido en el segundo de los agravios, en el sentido de que al emitirse un nuevo acto administrativo, se permita a la autoridad subsanar aquel que se declaró inválido, lo que refiere contraviene lo dispuesto por el artículo 23 de la CPEUM, al iniciarse un nuevo procedimiento disciplinario, con base en la ley aplicable, juzgando al recurrente dos veces por el mismo motivo.

Tal argumento resulta **infundado**, pues de la parte considerativa y de los puntos resolutivos del fallo recurrido, en forma contraria a lo aducido por el recurrente, no se advierte que la Sala A quo haya condenado a la autoridad



demandada a que le iniciara un nuevo procedimiento disciplinario con la ley aplicable, ya que la condena consiste en que, de conformidad con el artículo 276 del CPAEM, a efecto de salvaguardar el derecho afectado al particular demandante, la autoridad demandada proceda en el término de tres días siguientes a aquel en que cause ejecutoria la resolución a *“Emitir una resolución en la que tome en consideración, las manifestaciones vertidas en la presente sentencia”*.

Por lo anterior, resulta inexacto que el fallo recurrido, contravenga lo dispuesto por el principio “non bis in ídem” que prohíbe el artículo 23 de la CPEUM, pues en el caso no se advierte la existencia de resolución alguna que sancione al ahora recurrente, por el mismo motivo o hechos respecto de los cuales haya sido sancionado por anterior resolución.

En tal sentido, al no existir condena en el fallo recurrido para el efecto de que el ahora recurrente sea sometido a un nuevo procedimiento administrativo disciplinario por los mismos hechos, los agravios que sobre el particular se vierten resultan infundados.

Finalmente, en términos de lo dispuesto por el artículo 288 fracción IV del código adjetivo de la materia, al momento de resolver el presente recurso, se tienen a la vista las constancias y actuaciones procesales que obran en el juicio de origen, sin que haya lugar a tener por ofrecida la prueba presuncional a que alude el recurrente, por no acreditarse que no haya tenido oportunidad procesal para rendirla en el juicio de origen.

SÉPTIMO. Los agravios que expresa la autoridad demandada, obran a fojas de la catorce a la diecisiete del recurso de revisión en estudio, los que de manera esencial, se hacen consistir en lo siguiente.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



ÚNICO. Que la consideración de la Sala A quo, por la cual declara la invalidez de la resolución de fecha siete de mayo del dos mil diecinueve emitida en el recurso de inconformidad **RAI/SM/02/2019**, mediante la cual se confirmó la validez de la resolución del veinte de febrero del dos mil diecinueve dictada en el procedimiento administrativo **CI/SM/AU/02/2018**, le causa agravio, pues si bien la Sala a Quo al fijar la litis debe valorar los planteamientos expuestos por las partes, también lo es que no debe ir más allá de los conceptos de invalidez manifestados en el escrito inicial de demanda, pues refiere que en materia contenciosa administrativa no se establece jurídicamente la litis abierta al no estipularse así en el CPAEM.

Que no obstante lo anterior, la Sala A quo introduce un argumento novedoso que nunca fue esgrimido por el actor en su demanda, ni en su recurso de inconformidad, ya que el impetrante en ningún momento se pronunció en contra de la LRSPEyM que le fue aplicada en el procedimiento administrativo que le fue instaurado, por lo que es ilegal la actuación de la Sala Especializada al no ajustarse exclusivamente a los planteamientos expresados por el actor en su demanda y transgrediendo el artículo 22 del CPAEM.

Que la magistrada A quo al invocar como argumento para declarar la invalidez de la resolución impugnada, la circunstancia de que se instauró un procedimiento administrativo al actor aplicándole la abrogada ley de responsabilidades, lo que no fue hecho valer por el actor ni en su demanda ni en su recurso de inconformidad, emite una sentencia que no es congruente con las cuestiones planteadas, por lo que se debe revocar la sentencia recurrida.

Que la sentencia recurrida, transgrede lo dispuesto por el artículo 273 fracción II del CPAEM, ya que no es legal realizar algún pronunciamiento sobre un hecho no vertido por las partes en contienda, ya que tal



circunstancia implicará la sustitución de hechos de la sentencia y una violación flagrante al principio de legalidad.

Que por lo anterior, la apreciación de la Novena Sala Especializada respecto a la supuesta actuación incorrecta de esa instancia administrativa, de aplicar al actor la abrogada ley de responsabilidades, le causa agravio, ya que tal argumento no fue propuesto por el actor ni mucho menos que se hubiere derivado de la suplencia de la deficiencia de la queja, lo que señala podría haber justificado tal pronunciamiento.

Que aun cuando en el proceso administrativo se establece la figura de la suplencia de la queja, en términos del artículo 273 fracción VI del CPAEM, ello será sólo cuando no se cambien los hechos planteados por las partes, por lo que al haberse cambiado los hechos propuestos por el actor, es ilegal la sentencia recurrida.

Que por tal motivo, la manifestación de la Sala A quo al haber señalado que la autoridad demandada fundó todo el procedimiento y la resolución dictada en el recurso de inconformidad en una ley que se encontraba abrogada, es un aspecto novedoso que en ningún momento se hizo valer por el actor en el recurso de inconformidad.

Al respecto invoca como aplicables la tesis aislada de jurisprudencia II.4º.A.17 A (10ª.), con número de registro 2002827, de rubro: **"LITIS ABIERTA. AL NO ESTAR PREVISTO DICHO PRINCIPIO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, EN EL JUICIO CONTENCIOSO LOCAL QUE SE PROMUEVA CONTRA LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD, NO DEBEN EXAMINARSE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE NO HAYAN SIDO PLANTEADOS EN ÉSTE"**



Así como la tesis (III Región) 3º.9 A (10ª.) con número de registro 2007706, de rubro: ***“LITIS ABIERTA. AL NO ESTAR PREVISTA EN LAS LEYES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, NO ES DABLE QUE EL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO ANALICE EL ACTO RECURRIDO EN SEDE ADMINISTRATIVA, SINO SÓLO LA RESOLUCIÓN QUE RECAYÓ AL MEDIO DE IMPUGNACIÓN CORRESPONDIENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)”***

Los argumentos que por vía de agravio expresa la autoridad recurrente, en concepto de este órgano jurisdiccional, resultan **infundados**.

En efecto, es inexacto que el fallo recurrido contravenga lo dispuesto por el artículo 22 del código adjetivo de la materia, conforme al cual las resoluciones deberán precisas, exhaustivas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes, pues en forma contraria a lo argumentado por la recurrente se advierte que la Sala A quo, al fijar la materia de la litis con apoyo en lo establecido por el artículo 273 fracción II del propio dispositivo legal, determinó que se circunscribió a reconocer la validez o la invalidez del acto consistente en la: *“Resolución de siete de mayo de dos mil diecinueve, emitida por el Órgano de Control Interno de la secretaría de Movilidad del Estado de México, a través de la que se resuelve el recurso de inconformidad número RAI/SM/02/2019”*

Ahora bien, no se coincide con que se contravengan los principios de precisión, exhaustividad y congruencia que establece el artículo 22 del código adjetivo de la materia, al considerar la recurrente que la Sala A quo introdujo un argumento novedoso no esgrimido por el actor en su escrito inicial de demanda ni en el recurso de inconformidad referido.

Lo anterior es así, en virtud de que como lo señaló la Sala A Quo en el considerado cuarto del fallo recurrido, el actor manifestó entre sus



conceptos de invalidez, *“Que la resolución de siete de mayo de dos mil diecinueve, debe declararse inválida, en virtud de que carece de la debida fundamentación y motivación, trascendiendo gravemente al sentido de la misma”*, argumento que se analizó a la luz de lo dispuesto por el artículo 273 fracción III del código adjetivo de la materia.

A partir de tal argumento, la Sala A que declaró la invalidez del acto impugnado al advertir que la autoridad demandada aplicó al accionante el artículo 42 fracciones I, XXII y XXXVII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, dispositivo legal que ya no se encontraba vigente al momento en que acontecieron las conductas atribuidas como irregularidades al actor demandante, por lo que en tal sentido declaró la invalidez de la resolución administrativa impugnada, por indebida fundamentación y motivación, bajo la consideración de que la norma aplicable en el aspecto sustantivo lo debe ser aquella que se encuentre vigente en el momento de la consumación de la conducta que como irregularidad se atribuye a un servidor público, es decir, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que entró en vigor el diecinueve de julio del dos mil diecisiete, en virtud de que las conductas que se atribuyen al actor demandante acontecieron durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año dos mil diecisiete y, febrero del año dos mil dieciocho, concluyendo declarar la invalidez de la resolución impugnada, en términos de los artículo 1.11 fracción I en relación con el 1.8 fracciones II y VII del CAEM, al haberse aplicado al actor demandante, tanto en lo sustantivo como en lo procesal una ley abrogada.

En tal contexto, resulta inexacto que al declararse la invalidez del acto impugnado, se hayan introducido argumentos novedosos, no esgrimidos por el actor en su demanda ni en su recurso de inconformidad, pues como se ha indicado uno de los conceptos de invalidez vertidos por el accionante



en su demanda inicial, fue la indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, por lo que a partir de tal concepto de invalidez, donde se expresa la causa de pedir del actor como parte de sus pretensiones, es que se determinó la invalidez de la resolución impugnada, por lo que la determinación de la Sala A quo se encuentra correcta y ajustada a derecho.

Por otra parte, es erróneo que en el fallo recurrido la Sala de origen, se haya excedido de la litis en el juicio administrativo de origen, al aducir que se hizo el pronunciamiento sobre hechos que no fueron planteados por el actor en la demanda, ya que como se ha precisado con anterioridad, uno de los conceptos de invalidez del demandante que adujo en su escrito inicial, fue la indebida fundamentación y motivación del acto impugnado.

No se omite señalar que en forma contraria a lo aducido por el recurrente, en concepto de este órgano jurisdiccional, el artículo 239 párrafo último del CPAEM, reconoce la litis abierta en el juicio administrativo, al señalar que los demandantes podrán formular conceptos de invalidez y ofrecer pruebas, aun cuando no se hayan hecho valer en el procedimiento administrativo o en el recurso de inconformidad, por lo que los argumentos que por vía de agravio se exponen sobre el particular, resultan **infundados**, además que las tesis de jurisprudencia que invoca no son vinculatorias para este tribunal.

De igual forma, aun cuando no lo señaló la Sala A quo, conforme al artículo 273 fracción VI del CPAEM, las sentencias que dicten las salas del tribunal, deberán contener la suplencia de la deficiencia de la queja del particular demandante, cuando el caso lo requiera, sin cambiar los hechos planteados por las partes.



Por lo anterior, si la Sala A quo en el caso en análisis, declaró la invalidez de la resolución reclamada al advertirse una evidente violación al principio de legalidad por indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, al aplicarse al servidor público demandante una ley abrogada para sancionarlo, tal consideración se encuentra ajustada a derecho, pues no se advierte que la Sala A quo haya cambiado los hechos planteados por las partes, pues a partir de los mismos hechos planteados en la demanda, es que se advirtió una indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, lo que transgredió en agravio del particular demandante el principio de legalidad consagrado por el artículo 16 de la CPEUM.

Por lo expuesto, al resultar infundados los agravios en estudio, con fundamento en los artículos 285 fracción IV, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se confirma la sentencia de fecha trece de febrero de dos mil veinte, emitida por la Novena Sala Especializada de este tribunal, en el juicio administrativo **227/2019**.

SEGUNDO. Elabórese la versión pública de la presente sentencia en el que deberá suprimirse la información considerada legalmente como reservada o confidencial.

TERCERO. Háganse las anotaciones en el libro de gobierno y, con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a la Sala de origen y en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



Notifíquese personalmente a las partes.

Así lo resolvió la Cuarta Sección Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el **diecinueve de noviembre de dos mil veinte**, por unanimidad de votos de los Magistrados **Víctor Alfonso Chávez López**, **Baruch F. Delgado Carbajal** y **Luis Octavio Martínez Quijada**, siendo ponente el segundo de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria de Acuerdos de la Sección, que da fe. **DOY FE.**

PRESIDENTE
MAGISTRADO


VÍCTOR ALFONSO CHÁVEZ LÓPEZ

MAGISTRADO


BARUCH F. DELGADO
CARBAJAL

MAGISTRADO


LUIS OCTAVIO MARTÍNEZ
QUIJADA



SECRETARIA GENERAL DE
ACUERDOS


MA. GUADALUPE MONROY
CRUZ

La que suscribe, Licenciada Ma. Guadalupe Monroy Cruz, Secretaria de Acuerdos de la Cuarta Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con fundamento en el artículo 56, fracciones IV, V y VII de la Ley Orgánica que rige la actividad de este Tribunal, **certifico** que las firmas contenidas en el presente folio, forman parte de la sentencia dictada el **diecinueve de noviembre de dos mil veinte**, en el expediente del recurso de revisión número **RR/96/2020, 97/2020 y acumulado 105/2020. DOY FE.**

