



**RECURSO DE REVISIÓN:
RR/18/2024**

RECORRENTE: [REDACTED]

**MAGISTRADA PONENTE: ANA
LAURA MARTÍNEZ MORENO**

Toluca de Lerdo, Estado de México; a veintidós de mayo de dos mil veinticuatro.

VISTOS para resolver el recurso de revisión, interpuesto por [REDACTED], por su propio derecho, en contra del **acuerdo de fecha veintitrés de enero de dos mil veinticuatro**, emitido por la Octava Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo **05/2024**; y

RESULTANDO

Demanda del juicio administrativo 1318/2023.

1. A través de escrito presentado en fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés,¹ [REDACTED], promovió demanda administrativa, ante la Oficina de Correspondencia Común, en la que señaló como acto impugnado, el siguiente:

*“...la **resolución de fecha diecisiete de noviembre del año dos mil veintitrés**, emitida en el procedimiento de responsabilidad administrativa instaurado en mi contra*

¹ Págs. 1-137, de las actuaciones del juicio administrativo 05/2024.



por una falta administrativa denominada **NO** grave ...”
(sic)

Remisión del expediente a la Octava Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

2. Mediante acuerdo de fecha catorce de diciembre de dos mil veintitrés, la Magistrada de la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa, ordenó remitir el expediente del juicio administrativo 1318/2023, a la Octava Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del propio Tribunal.²

Aceptación de competencia.

3. Por acuerdo de fecha veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, la Octava Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, aceptó competencia y radicó el juicio administrativo bajo el número **05/2024**.³

Acuerdo que desecha la demanda en el juicio administrativo 05/2024.

4. El veintitrés de enero de dos mil veinticuatro,⁴ la Magistrada de la Octava Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con fundamento en lo previsto por los numerales 1, párrafo primero, 229, 246, fracción II, 267, fracción XI del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; y 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, determinó desechar la demanda.

Interposición del recurso de revisión RR/18/2024.

5. Inconforme con esa última decisión, [REDACTED] por su propio derecho, interpuso recurso de revisión, por escrito

² Págs. 138-142, del juicio administrativo 05/2024.

³ Págs. 145-150, del juicio administrativo 05/2024.

⁴ Pág. 150, del juicio administrativo 05/2024.





presentado el ocho de febrero de dos mil veinticuatro, en la oficialía de partes de la Primera Sección de la Sala Superior.⁵

6. Por acuerdo de fecha nueve de febrero de dos mil veinticuatro,⁶ la Secretaria General de Acuerdos de la Primera Sección de la Sala Superior, ordenó enviar a esta Cuarta Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de este Tribunal la promoción de referencia.

Admisión del recurso de revisión RR/18/2024.

7. Por acuerdo de fecha veintidós de febrero de dos mil veinticuatro,⁷ el Magistrado Presidente de la Cuarta Sección de la Sala Superior de este Tribunal admitió a trámite el recurso de revisión RR/18/2024. Y conforme al Registro de Promociones y Correspondencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, se designó Magistrado ponente y se requirió domicilio electrónico a las partes.

Domicilio electrónico.

8. Por acuerdo de fecha seis de marzo de dos mil veinticuatro,⁸ se tuvo por domicilio electrónico los estrados digitales de este Tribunal de Justicia Administrativa y se ordenó turnar el expediente a la ponencia designada para la emisión del proyecto de sentencia respectivo.

CONSIDERANDO

9. **PRIMERO. Competencia.** Esta Cuarta Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es

⁵ Págs. 2-6 del recurso de revisión RR/18/2024.

⁶ Pág. 1 del recurso de revisión RR/18/2024.

⁷ Págs. 12-14, del recurso de revisión RR/18/2024.

⁸ Pág. 16 del recurso de revisión RR/18/2024.



competente legalmente para conocer, tramitar y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 17, 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 4, 9, 30 fracción II y 34, fracciones III y IV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; **285 fracción I**, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad; 25 y 32 del Reglamento Interior del Propio Tribunal y el artículo PRIMERO, incisos **a)** y **b)** 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 la Cuarta Sección de la Sala Superior, como medida de eficiencia y distribución de las cargas de trabajo publicado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve en la "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, ya que se impugna una sentencia dictada por una Sala Especializada.

10. **SEGUNDO. Legitimación.** El recurso de revisión fue interpuesto por [REDACTED], por propio derecho, en su calidad de actora en el juicio administrativo 05/2024, por lo que se encuentra legitimada para interponer la revisión, en términos de los artículos 230 fracción I, 234 y 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
11. **TERCERO. Oportunidad.** El recurso de revisión fue presentado dentro del plazo de ocho días previsto en el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
12. Para ilustrar lo anterior, se toman en cuenta los datos que aparecen en la siguiente tabla:



Recurso de revisión	Acto recurrido	Fecha de notificación del acto recurrido	Fecha en que surtió efectos la notificación	Término de ocho días transcurridos	Fecha de presentación del recurso de revisión	Días inhábiles entre la fecha de conocimiento del acto recurrido y presentación del recurso de revisión
RR/18/2024	Acuerdo de fecha veintitrés de enero de dos mil veinticuatro.	Veinticinco de enero de dos mil veinticuatro. ⁹	Veintiséis de enero de dos mil veinticuatro.	Del veintinueve al ocho de febrero de dos mil veinticuatro.	Ocho de febrero de dos mil veinticuatro.	Veintisiete y veintiocho de enero; tres y cuatro de febrero de dos mil veinticuatro, por ser sábado y domingo, respectivamente. Cinco de febrero de dos mil veinticuatro por tratarse de un día inhábil de conformidad con el calendario oficial. ¹⁰

13. De manera tal que, si el recurso de revisión fue presentado el día **ocho de febrero de dos mil veinticuatro**, tal como se corrobora en la boleta de recepción del Tribunal de Justicia Administrativa con número de registro **436377** del escrito respectivo,¹¹ es evidente que su formulación es oportuna.

14. **CUARTO.** Para mejor comprensión del asunto, se citan los siguientes antecedentes:

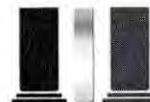
15. Por resolución de fecha diecisiete de noviembre de dos mil veintitrés, la autoridad resolutora adscrita a la Contraloría de [REDACTED] en el expediente [REDACTED]/CM/ASRA/OF/002/2023, determinó imponer a [REDACTED] la sanción consistente en la inhabilitación temporal para desempeñar, empleos, cargos, comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones arrendamientos, servicios u obras públicas por un período de un año.

16. Inconforme con dicha determinación en fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés interpuso juicio administrativo,

⁹ Págs. 348 del juicio administrativo 31/2022.

¹⁰ Véase el "CALENDARIO OFICIAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL AÑO 2023", disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/diciembre/dic151/dic151n.pdf](https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/diciembre/dic151/dic151n.pdf)

¹¹ Fecha de recepción visible boleta de registro en las págs. 2-3 del recurso de revisión RR/18/2024.



ante la oficialía de partes común de este Tribunal de Justicia Administrativa.

17. A través de acuerdo de fecha veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, la Magistrada de la Octava Sala Especializada de este Tribunal de Justicia Administrativa, desechó la demanda propuesta por [REDACTED] [REDACTED], al resultar notoriamente improcedente.
18. Inconforme con dicha determinación el ahora recurrente en fecha ocho de febrero de dos mil veinticuatro promovió recurso de revisión en contra de dicho acuerdo.
19. **CUARTO. Agravios del recurrente.** Los agravios que hace valer la recurrente, dentro de su escrito, por el que presentó el **recurso de revisión RR/18/2024**, se hacen consistir en lo siguiente:

PRIMERO. –

Manifiesta que le causa agravio ya que la norma jurídica debe ser interpretada de manera sistemática y armónica, de lo contrario no se garantiza el principio de seguridad jurídica, ya que si sólo se realiza una interpretación literal del contenido del precepto legal aplicable se estarían violentando derechos humanos, por lo refiere se transgrede en su perjuicio el principio de seguridad jurídica ya que se emite una resolución que no es clara, precisa, ni concisa, aun sabiendo que el derecho le asiste, donde se aprecia que no se cumple con el respeto de los derechos consagrados en las normas nacionales, no sujetándose a lo estipulado en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. –

Arguye que no se está aplicando la interpretación de manera correcta pues si bien es cierto la Ley Adjetiva establece las causas de desechamiento, lo cierto es que no



debió de hacerlo de manera literal sino de manera sistemática, a fin de estar en posibilidad de realizar un análisis correcto y minucioso sobre del fondo del juicio promovido para no transgredir sus derechos fundamentales, tomando como base que es el medio de defensa idóneo para combatir el acto porque como se puede advertir a través del recurso de revocación que contemplan los artículos 196, 197, 198 y demás relativos y aplicables de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, no se advierte que dicha ley exista un medio de defensa que se pueda interponer en caso de que la autoridad que resuelva dicho recurso niegue la solicitud de suspensión del acto reclamado, por lo que en ese momento se me estaría dejando en estado de indefensión, por lo que el Juicio Contencioso es el medio de defensa correcto.

Asimismo, refiere que se debe aplicar a su favor el principio pro persona, es decir, la norma e interpretación de la misma en el sentido que más me favorezca, por lo que en el caso que nos ocupa se me debe dar la oportunidad de defenderme.

Lo anterior a efecto de que se otorgue certeza y seguridad jurídica, pero sobre todo se le permita el acceso a un recurso efectivo, pues refiere que al desecharle la demandad se le ha dejado en estado de indefensión.

Por último, señala que, por los argumentos expuestos, es que reitera que la resolución de referencia es contraria a derecho y en consecuencia se debe decretar como infundada y carente de motivación, resolviendo así a favor y ordenando la restitución del derecho vulnerado, por lo que se debe ordenar la reposición del acto que es contrario a derecho.

20. **QUINTO. Consideraciones de la Octava Sala Especializada.** Por lo que, es menester traer a contexto, el criterio que la Sala Especializada consideró para emitir el acuerdo en el sentido en que lo hizo y que principalmente radican en lo siguiente:

"IV. DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA INTERPUESTA POR LA PARTE ACTORA.



Como prefacio, resulta **dable subrayar** a [REDACTED], parte actora, que, en todo el orden jurídico mexicano, el establecimiento de recursos o medios de defensa es parte del derecho humano a la tutela judicial efectiva, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, lo anterior, tal garantía también prevé requisitos para el análisis de las pretensiones, las cuales implican el establecimiento de presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo, pues en todo procedimiento o proceso existe en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquellas

...

De lo que se sigue, que si bien en el caso concreto, [REDACTED], parte actora, se encuentran instando un juicio contencioso administrativo contra la resolución de fecha **diecisiete de noviembre de dos mil veintitrés**, dictada en el expediente número [REDACTED]/CM/ASRA/OF/002/2023, [REDACTED] en su carácter de **Autoridad Resolutora adscrita a la Contraloría Municipal de [REDACTED]**, cierto es también que **dicho acto no es susceptible de ser impugnado en esta vía jurisdiccional**, toda vez que conforme al criterio jurisprudencial:

...

Y de una interpretación sistemática y teleológica de lo dispuesto por el numeral 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se arriba a la convicción de que contra la resolución dictada en el procedimiento de responsabilidad administrativa que determina la comisión de una falta administrativa no grave, resulta procedente el **recurso de revocación** previsto en la **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios**, y no así el juicio contencioso administrativo, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 267 fracción XI, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la cual establece que el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es improcedente en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición constitucional o legal.

Atingente a lo anterior, es sable traer a contexto el criterio de especialidad "**LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI**", el cual consiste en que dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda; el criterio se sustenta en que la ley especial substraer una parte de materia regida por la de mayor amplitud, para someter a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria) razonamiento que se robustece con la aplicación por analogía de la Tesis Aislada (Civil) número 165344, Novena Época, Tomo XXXI, misma que se encuentra a foja dos mil setecientos ochenta y ocho del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es: "**ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN.**"

En las apuntadas circunstancias, con fundamento en lo previsto por los numerales 1, párrafo primero, 229, 246, fracción II, 267, fracción XI del



Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se **desecha** la demanda propuesta por [REDACTED], parte actora, al **resultar notoriamente improcedente**, toda vez que la justiciable no agotó el recurso de revocación antes de acudir a la presente instancia jurisdiccional." (sic)

21. **SEXTO. Estudio de fondo del recurso de revisión.** Ahora bien, la materia de este recurso consiste en resolver si el acuerdo de veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, dictado por la Octava Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de este Tribunal, en el juicio administrativo 05/2024, se encuentra apegado a derecho o no, ello por ser el acto impugnado en el presente medio recursivo.
22. Los agravios hechos valer por la recurrente los cuales por orden y técnica jurídica se analizarán en manera conjunta dada su estrecha relación, esto conforme a la tesis jurisprudencial (IV Región) 2o. J/5 (10a.), con número de registro digital 2011406, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 29, abril de 2016, Tomo III, página 2018, Décima Época, cuyo rubro señala: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO"**.
23. Ahora bien, los agravios marcados con los numerales PRIMERO y SEGUNDO resultan **inoperantes** para revocar o modificar el acuerdo de fecha veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, emitido en el juicio administrativo 05/2024.
24. Lo anterior es así toda vez que, en el recurso de revisión deben considerarse inoperantes por insuficientes, los agravios expresados contra cualquier tema que se aleje de la litis planteada en el juicio principal, dado que no es jurídicamente posible abordar el estudio de aspectos que no tienen relación directa con el acto combatido.



25. Ahora bien, el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ¹² dispone que el recurso de revisión puede ser interpuesto por cualquiera de las partes con expresión de agravios, lo cierto es que, un agravio se entiende como el argumento de defensa, a través del cual se exponen las razones por las que el acuerdo o sentencia que se busca combatir por medio del recurso de revisión, resulta contraria a derecho y afecta los intereses de la parte que lo hace valer.
26. Argumentos que para alcanzar la pretensión que el recurrente intenta de forma mínima deben contener los elementos de la causa pretendi, esto es, un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida.¹³
27. Lo cual, no implica que el recurrente pueda limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a él corresponde exponer razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que recurre, sin que ello requiera que se deba abundar o exceder en los argumentos y que éstos deban cumplir con algún formalismo.
28. Por el contrario, el razonamiento expresado, debe contener la mínima explicación de por qué la resolución recurrida se aparta de derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable y la conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento).

¹² **Artículo 286.-** El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida...

¹³ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia con número de registro digital 185425, sustentada por Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 61, cuyo rubro es: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO”**.



29. Desde esa perspectiva, se deduce que las estructuras gramaticales que hacen valer a manera de agravio deben estar dirigidos a combatir de manera frontal los elementos que componen el sustento total del acuerdo que pretende combatir, pues de lo contrario, deben considerarse inoperantes y ello conduce a la confirmación del acto jurisdiccional controvertido.
30. A partir de lo anterior, en el caso que nos ocupa, se advierte que los planteamientos hechos valer a manera de agravio no se encuentran dirigidos a contradecir el sustento total del acuerdo recurrido, toda vez que las aseveraciones realizadas por él recurrente en el escrito presentado ante esta Cuarta Sección no se encuentran directamente relacionadas con el acto reclamado.
31. Ante dichas circunstancias es que, de la confrontación entre las consideraciones que sustentan el auto recurrido y los motivos de disenso en comento, se advierte la inoperancia de los agravios en estudio, pues en ellos no se exponen las razones por las cuales deben ser considerados incorrectos los motivos de la *a quo* para desechar el escrito inicial de demanda del justiciable y, por tanto, no pueden tenerse como aptos para ser materia de resolución por parte de esta Sección Especializada.
32. Lo anterior es así toda vez que, la recurrente pierde de vista que el desechamiento decretado por la magistratura natural tiene sustento en la resolución de diecisiete de noviembre de dos mil veintitrés, emitida por la Autoridad Resolutora adscrita a la Contraloría Municipal [REDACTED], en el expediente [REDACTED]/CM/ASRA/OF/002/2023, (acto reclamado),¹⁴ por lo que, sostuvo que si su motivo de inconformidad es en torno a esa determinación

¹⁴ mediante la cual resolvió que la justiciable es administrativamente responsable de la falta no grave que se le atribuyó, consistente en realizar su manifestación de bienes por conclusión, dentro del plazo legal que prevé la LRAEMyM, por lo que inobservó lo dispuesto en los artículos 50, fracción IV, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en relación con los diversos 33, 34, fracción III y 44 del mismo ordenamiento legal.



disciplinaria, la vía idónea para impugnarla es el recurso de revocación previsto en el numeral 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y no a través del juicio contencioso administrativo.

33. En ese sentido, la parte recurrente no esgrime argumento que indique que lo considerado por la primigenia fue jurídicamente incorrecto, pues si bien señala que se le debe otorgar certeza y seguridad jurídica, pero sobre todo se le debe permitir el acceso a un recurso efectivo, lo cierto es que, este Órgano Colegiado advierte que el asunto que nos ocupa es regulado por la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, mismo que en su artículo 196,¹⁵ señala que los servidores públicos que resulten responsables por la comisión de una falta administrativa no grave, podrán interponer el recurso de revocación dentro del término de quince días hábiles y que la resolución emitida en este serán impugnables ante el Tribunal de Justicia Administrativa, vía juicio contencioso administrativo, es decir, debió agotar el recurso de revocación, sin posibilidad de instar directamente juicio administrativo, tomando en consideración que dicho medio de impugnación no es de carácter optativo.
34. Por otro parte, el recurrente no esgrimió argumento alguno tendiente a controvertir el acto reclamado o si es que debe de agotar primero el principio de definitividad y la razón para que la *a quo* admitiera la demanda y con ello estar en posibilidad de analizar si la primigenia interpretó de manera correcta o no el numeral 246 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.¹⁶

¹⁵ **Artículo 196.** Los Servidores Públicos que resulten responsables por la comisión de Faltas administrativas no graves, en los términos que se establezcan en las resoluciones administrativas que se dicten por la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, conforme a lo previsto en el presente Título, podrán interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante el Tribunal, vía juicio contencioso administrativo.

¹⁶ **Artículo 246.** Cuando en el curso del procedimiento incoado a un servidor público de los mencionados en la Constitución Local, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta



35. Asimismo, se obtiene que la *a quo* fundamentó su determinación, en la tesis de jurisprudencia, con número de registro digital 2027830, de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. DEBE INTERPONERSE PREVIO A PROMOVER JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA COMISIÓN DE UNA FALTA ADMINISTRATIVA NO GRAVE".
36. En torno a ello, tampoco hizo señalamiento alguno, sin embargo esta Cuarta Sección Especializada no pierde de vista que tal y como la refirió la Magistrada de la Octava Sala Especializada en el acuerdo de fecha veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, de conformidad con lo dispuesto por el Título Cuarto, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 217, la jurisprudencia es de aplicación obligatoria, teniendo únicamente como condición, el hecho de no tener efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
37. Por lo que al realizar un análisis de la misma se puede apreciar que fue emitida en 2023, lo cual implica que se encontraba vigente al momento de decidir la situación de la ahora recurrente, así mismo se advierte que el contenido de lo dispuesto en el artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es en esencia similar a lo dispuesto por el artículo 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, por lo que resulta aplicable por analogía la jurisprudencia.
38. Entendiendo que una jurisprudencia se aplica por analogía cuando el supuesto de un hecho no contemplado por en la ley de referencia,

Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.



pero que es semejante al previsto y tal cómo quedo expresado en líneas anteriores el contenido del artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el 196 de la Ley aplicable en el Estado, son de naturaleza similar, por ello se les considera semejantes, de ahí su aplicación análoga.

39. Es decir, existe correspondencia entre los elementos normativos y los factores de hecho en el presente caso, ello derivado de la coexistencia de la situación, por la cual pueden ser resueltas bajo el mismo argumento de razón.

40. Ahora bien, debe precisarse que, esta Cuarta Sección Especializada, no está basando únicamente su determinación en la jurisprudencia con número de registro digital 2027830, cuyo rubro es rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. DEBE INTERPONERSE PREVIO A PROMOVER JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA COMISIÓN DE UNA FALTA ADMINISTRATIVA NO GRAVE", sino en el contenido del artículo 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, mismo que señala claramente que las resoluciones emitidas por los Órganos Internos de Control, podrán ser impugnado mediante recurso de revocación, refiriéndose al derecho con que cuenta el presunto responsable de accionar legalmente contra esa determinación, no a la optatividad de la vía, es decir, no a tener la opción de promover el recurso de revocación ante la propia autoridad o el juicio contencioso administrativo ante este Tribunal de Justicia Administrativa.

41. Por otra parte, tal y como quedo señalado en líneas superiores se observa que los conceptos de agravio en estudio no se encuentran



dirigidos a contradecir el sustento total del acuerdo de fecha veintiséis de enero de dos mil veinticuatro.

42. Bajo ese contexto, si lo que la particular recurrente pretendía al instar esta segunda instancia, era que se revocara el acuerdo de fecha veintitrés de enero de dos mil veinticuatro y con ello realizar el estudio de la resolución del diecisiete de noviembre de dos mil veintitrés, emitida por la Autoridad Resolutora adscrita a la Contraloría de [REDACTED], mediante la cual se determinó su responsabilidad administrativa y fue sancionada, debió de exponer los motivos por los cuales a su consideración resultó contrario a derecho la determinación que se recurre; esto es, explicar por qué se debió admitir la demanda en el juicio contencioso administrativo sin agotar previamente el recurso de revocación, aun cuando el artículo 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios prevé que dicha determinación podrá controvertirla a través de tal recurso y de qué manera ello repercute en afectación a sus derechos sustantivos y precisar cuáles de ellos se trasgreden, así como la razón de ello.
43. En consecuencia, sus planteamientos jurídicos debieron encaminarse a evidenciar los motivos por los cuales debió de admitirse el escrito inicial de demanda de conformidad con el artículo 229, fracción XI del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
44. En conclusión, es la parte que se perjudica con la determinación quien tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de los agravios correspondientes, lo que se cumple cuando los argumentos expresados se encaminan a combatir las consideraciones en que se apoya la resolución recurrida. Aspectos que no se cumplieron, ya que los agravios no demeritan las consideraciones del auto recurrido.



45. En sustento de lo anterior, es aplicable la jurisprudencia con número de registro digital 20100038, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo III, materia común, página 1683, de rubro: **“CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR “RAZONAMIENTO” COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO.”**
46. **SÉPTIMO. Determinación.** En las referidas circunstancias, atento a lo inoperante de los conceptos de agravio esta Sección de la Sala Superior, en términos del artículo 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, determina **confirmar** el acuerdo de veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, pronunciado por la Octava Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo 05/2024.
47. **OCTAVO.** En términos del artículo 5, párrafos décimo séptimo, décimo octavo, y décimo noveno de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; los numerales 1, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 23, fracción VI, y 24, fracción VI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México; y en los diversos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 17, 40 y 41 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México en versión pública de la presente sentencia, se deberá suprimir la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadre en los supuestos normativos.



Resuelve

PRIMERO. Se **confirma** el acuerdo de veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, dictado por la Octava Sala Especializada en el juicio administrativo 05/2024.

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

TERCERO. Con testimonio de esta determinación, devuélvanse al *a quo* las constancias del proceso que remitió para sustanciar esta alzada; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno y, en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

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 veintidós de mayo de dos mil veinticuatro, por mayoría de votos de los magistrados, **ANA LAURA MARTÍNEZ MORENO** y **VÍCTOR ALFONSO CHÁVEZ LÓPEZ**, con el voto particular del magistrado **LUIS OCTAVIO MARTÍNEZ QUIJADA**, siendo ponente la primera de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria General de Acuerdos quien da fe.

MAGISTRADO

PRESIDENTE

LUIS OCTAVIO

MARTÍNEZ QUIJADA



MAGISTRADA


**ANA LAURA
MARTÍNEZ MORENO**

MAGISTRADO


**VÍCTOR ALFONSO
CHÁVEZ LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS


**INGRID SOLEDAD
SALYANO PEÑUELAS**

La que suscribe, licenciada Ingrid Soledad Salyano Peñuelas, Secretaria General 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 resolución dictada el veintidós de mayo de dos mil veinticuatro, en el recurso de revisión **RR/18/2024. DOY FE.**







VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO LUIS OCTAVIO MARTÍNEZ QUIJADA EN LOS AUTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN RR/18/2024, DEL ÍNDICE DE LA CUARTA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, EN REFERENCIA AL SENTIDO DEL FALLO DICTADO EN SESIÓN DE FECHA VEINTIDÓS DE MAYO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

Con fundamento en el artículo 31 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, me permito emitir, de manera respetuosa, el voto particular que justifica el disenso que he expresado al momento de la votación del proyecto de sentencia de este recurso de revisión, sin dejar de reconocer el esfuerzo argumentativo vertido en ella.

En esencia, el motivo de mi voto en contra deriva de la aplicación al presente caso, del artículo 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Ello, pues considero que, con respecto a esa norma, esta Sección de la Sala Superior se encuentra en aptitud de ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad que se reconoce a su favor, lo cual podría permitir a la persona justiciable el ejercicio de su derecho fundamental a una justicia efectiva.

Consideraciones previas.

Antes de exponer las razones que sustentan mi postura, quiero dejar en claro que el voto de la mayoría es acertado en cuanto al significado que se adscribe al artículo 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en el sentido de que tal disposición obliga a las personas a agotar el recurso de revocación en contra de las resoluciones a través de las cuales se imponen sanciones por la comisión faltas administrativas no graves, antes de acudir a la vía del juicio contencioso administrativo.





Lo anterior deriva de la obligación de acatar, por analogía, lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios de la cual derivó la jurisprudencia de rubro "RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. DEBE INTERPONERSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA COMISIÓN DE UNA FALTA ADMINISTRATIVA NO GRAVE."¹

Obligación que se origina a partir del artículo 217 de la Ley de Amparo y, por tanto, el voto mayoritario es correcto en cuanto a la interpretación que se lleva a cabo sobre el artículo 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

De manera que, partiendo de la base aceptada de que esa disposición legal exige a las personas agotar el recurso de revocación en forma previa a acudir a la vía de juicio administrativo, conviene formular las siguientes dos preguntas:

- Esta norma, al no prever la posibilidad de acudir de manera directa al sistema de justicia ¿se ajusta al estándar de constitucionalidad y convencionalidad?
- La restricción que se deriva de esta disposición ¿supera un juicio de razonabilidad?

Contexto en el sistema interamericano de derechos humanos

Conviene recordar que el numeral 1 del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la protección judicial, a través de un recurso que ampare a las personas contra actos que violen sus derechos.²

¹ Registro digital: 2027830. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 73/2023 (11a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Diciembre de 2023, Tomo III, página 2332. Tipo: Jurisprudencia.

² 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



De acuerdo con la literalidad de este precepto del Pacto de San José, los recursos deben tener como características mínimas las siguientes:

- a) Sencillez y rapidez
- b) Efectividad
- c) Naturaleza jurisdiccional

Es importante precisar que la palabra “recurso” que se contiene en el invocado artículo 25, no se refiere a los recursos administrativos, sino a los medios de defensa de naturaleza jurisdiccional, entre los cuales se encuentra el juicio administrativo.

En efecto, pues de otra forma no podría comprenderse el enunciado de “*recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes*” que se contiene en la disposición convencional en estudio.

Por ello, los recursos que prevén las leyes para su formulación ante los entes de la administración pública, no tienen relación con el derecho a la protección judicial. Particularmente, el recurso de revocación no es la materia del derecho a la protección judicial.

Esta última afirmación es coincidente con lo escrito por Héctor Faúndez Ledezma, quien al analizar la exigibilidad de agotar los recursos en sede administrativa concluye que: “...*los recursos que hay que agotar son los de la jurisdicción interna; es decir, los recursos cuyo conocimiento corresponde a una autoridad judicial, de acuerdo con un procedimiento pre-establecido, y cuyas decisiones poseen fuerza ejecutoria. Por ende, están excluidas las gestiones o peticiones que se puedan interponer ante autoridades administrativas –que ciertamente no son recursos jurisdiccionales– y cuyo examen carece de las características antes referidas, especialmente por el grado de discrecionalidad con que la autoridad puede dar respuesta a las mismas...*”.³

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.

³ Faúndez, H. (Julio-Diciembre de 2007). El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de derechos humanos. (I. I. Humanos, Ed.) *Revista IIDH*(46), 52. Obtenido de <https://www.iidh.ed.cr/en/component/content/article/revista-iidh-edicion-46?catid=10:revista-iidh&Itemid=101>



Por otro lado, en cuanto a la efectividad de los recursos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, ha indicado que tal atributo no se reúne con la sola existencia formal de medios de defensa en las disposiciones legales, sino que se requiere “...que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla...”.⁴

Adicionalmente, al resolver el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, la propia Corte Interamericana asumió que, de considerar cumplido el requisito de efectividad con la sola existencia formal de los recursos “...la actividad judicial no significaría un verdadero control, sino un mero trámite formal, o incluso simbólico, que generaría un menoscabo de la libertad del individuo...”.⁵

En este orden de ideas, para determinar si la exigencia de agotar recursos administrativos se ajusta a lo prescrito en el artículo 25 de la Convención, resulta interesante traer a colación el Informe No 105/99, suscrito por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relacionado con el caso Narciso Palacios vs. Argentina.

Dentro de ese documento se analizó el caso denunciado por Narciso Palacios quien fue cesado de su cargo de Contador Municipal de la Municipalidad de Daireaux, Provincia de Buenos Aires, a partir de un decreto emitido por el intendente de dicho municipio.

En contra de ese acto, Palacios formuló una demanda contenciosa administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, dicha corte desechó “In limine” (de plano) esa demanda, en virtud de “...la falta de interposición previa del recurso de revocatoria en sede administrativa antes de recurrir a la instancia judicial”.

⁴ Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (Corte Interamericana de Derechos Humanos 22 de junio de 2015). Obtenido de https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/CasoGranierotrosVsVenezuela_ExcepcionesFondoReparacionesCostas.htm

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Párrafo 133. Visible en:



Frente a ello, la conclusión emitida por la Comisión Interamericana fue en el siguiente sentido:

“51. Adicionalmente, la actual interpretación jurisprudencial del texto legal que fuere aplicado al peticionario para negarle la admisión de su demanda contencioso-administrativa, por falta de agotamiento de la vía administrativa, consiste en sostener que dichos recursos administrativos son de carácter facultativo y, por ende, no constituyen un requisito sine qua non para la habilitación de la instancia judicial....

...57. El principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. Este principio implica lógicamente un conjunto de garantías elementales en la tramitación de los procesos judiciales.

58. Sin embargo, puede darse el caso que la incertidumbre o falta de claridad en la consagración de estos requisitos de admisibilidad constituya una violación a dicho derecho fundamental.

59. Y esta es precisamente la situación en el presente caso, donde la falta de agotamiento de la instancia administrativa no puede, en modo alguno, imputarse al peticionario, pues éste sencillamente se dejó llevar por la interpretación correcta y autorizada de las normas vigentes que le eran aplicables, las cuales --para el momento de la interposición de su demanda-- le permitían acceder al contencioso-administrativo sin necesidad de agotar los recursos administrativos.”⁶

A partir de lo hasta aquí expuesto, es dable concluir que, en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos, los recursos administrativos no están reconocidos como exigibles de agotar previamente a las instancias jurisdiccionales.

Asimismo, el carácter facultativo o no facultativo de este tipo de medios de impugnación está condicionado a la efectividad de sus alcances y no solamente a su existencia formal.

Contexto en la jurisprudencia mexicana

⁶ Narciso Palacios Argentina, 10.194, Informe 105/99 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 29 de Septiembre de 1999). Obtenido de <https://www.cidh.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Argentina10.194.htm>



El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 35/2000, realizó un análisis constitucional de la obligatoriedad de agotar los recursos administrativos previstos por las disposiciones legales, como condicionante para acudir ante una instancia jurisdiccional.

Al respecto, textualmente el más alto tribunal indicó:

“En tal virtud, al contrario de lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Cuarto Circuito, la potestad que se otorga al legislador ordinario en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, no es ilimitada sino que se encuentra sujeta a cumplir con la finalidad que llevó al Poder Revisor de la Constitución a precisar el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia y, por ende, al no establecer requisitos o presupuestos que sin justificación constitucional impidan el pleno ejercicio de ese derecho o que al no atender a la naturaleza de la prerrogativa cuya tutela se pide, su cumplimiento pueda implicar su pérdida o grave menoscabo.

Por otra parte, para abordar el punto de contradicción que resta dilucidar, debe tomarse en cuenta que en relación con las limitantes o condiciones para obtener una resolución jurisdiccional sobre el fondo de lo pedido, en ocasiones el legislador ha estimado conveniente condicionar tal derecho al agotamiento previo de una instancia o recurso, principalmente cuando en la relación jurídica que subyace a la litis planteada participa una autoridad administrativa.

Al efecto, destaca que los recursos administrativos constituyen medios de defensa que se establecen a favor de los gobernados para impugnar en la propia sede administrativa la legalidad de un acto de una autoridad administrativa, con el fin de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía lo anule o reforme como consecuencia de una violación al ordenamiento aplicado o por falta de aplicación de la disposición debida.

Cabe agregar que estos recursos administrativos tienen principalmente los siguientes objetivos:

- a) Autolimitar las atribuciones discrecionales de la autoridad administrativa.*
- b) Controlar la actividad administrativa.*
- c) Proteger los derechos de los administrados.*
- d) Disminuir la carga de los tribunales administrativos.*



Por lo que ve a estas instancias administrativas, cabe dejar sentado que, en cuanto a la función jurisdiccional que materialmente se desarrolla al resolverlos, con independencia de que en términos de lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, su establecimiento pueda significar para los administrados un medio para ejercer su derecho de acceso efectivo a la justicia, resulta innecesario determinar tal cuestión cuando el propio legislador ha establecido respecto de un derecho sustantivo de los gobernados, por un lado, la posibilidad de acudir a solicitar su tutela ante un tribunal previsto constitucionalmente y, por el otro, ha condicionado el acceso a la respectiva vía formalmente jurisdiccional al agotamiento de un recurso en sede administrativa, ya que en ese contexto legal con independencia de que la referida instancia conllevara un acceso a la justicia, lo cierto es que legal e incluso constitucionalmente ya se ha otorgado el derecho a solicitar la tutela de la respectiva prerrogativa ante un tribunal establecido constitucionalmente, por lo que, en todo caso, debe verificarse si el requisito que condiciona la obtención de una resolución sobre el fondo de lo pedido ante este último órgano, ante el cual se desarrolla, indudablemente, el derecho de acceso efectivo a la justicia se encuentra constitucionalmente justificado, lo que acontece, entre otras hipótesis, cuando esa condición o presupuesto no desconoce la naturaleza de la relación jurídica que subyace a la litis que se pretende entablar.”⁷

A partir de esta ejecutoria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las jurisprudencias por contradicción de tesis cuyos rubros son los siguientes:

“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.”⁸

“SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS

⁷ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ejecutoria de la contradicción de tesis 35/2000. Documento visible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/2843>

⁸ Registro digital: 188804. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 113/2001. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 5. Tipo: Jurisprudencia



*PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO,
TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA
JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17
CONSTITUCIONAL.”⁹*

De esta manera, es de observarse que el criterio de la Suprema Corte de Justicia respecto a la obligatoriedad de los recursos administrativos se cierce en las siguientes líneas:

- Las facultades otorgadas al legislador para fijar plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, no es ilimitada y, por el contrario, debe estar justificada en el acceso efectivo a la justicia.
- No deben establecerse en las disposiciones legales requisitos o presupuestos que, sin justificación constitucional, impidan el acceso a la justicia.
- Los recursos administrativos tienen como objetivo autolimitar las atribuciones discrecionales de la autoridad; controlar la actividad administrativa; proteger los derechos de los administrados; y disminuir la carga de los tribunales administrativos.
- Consecuentemente, debe revisarse si el requisito que condiciona la obtención de una resolución de fondo se encuentra o no constitucionalmente justificado.

En las condiciones apuntadas queda claro que las restricciones al derecho fundamental de acceso a la justicia y a acudir a un juicio ante un tribunal, no deben aplicarse de manera acrítica y, por el contrario, es prudente analizar su justificación constitucional.

A partir de ello, para verificar si la regla que obliga a agotar un recurso administrativo antes de acudir a la vía contenciosa administrativa, tiene una

⁹ Registro digital: 188737. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: P./J. 114/2001. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 7. Tipo: Jurisprudencia.



justificación constitucional, es viable tener en cuenta las ventajas y desventajas que representa esta instancia procesal.

Para el Doctor Miguel Alejandro López Olvera, los recursos administrativos, si bien pueden representar algunas ventajas (tales como la posibilidad de que la autoridad administrativa corrija su actuación o la de constituir un filtro respecto del contencioso administrativo) también tienen diversos inconvenientes. Entre los más notorios se encuentran los siguientes:

“Ellos pueden ser factores que compliquen o que retarden la resolución de los asuntos, lo anterior debido a que su instrucción puede requerir demasiado tiempo.

Los recursos no permiten siempre una verdadera conciliación, debido a que, en un gran número de casos, la administración se limita a confirmar su decisión inicial sin realmente reexaminar el expediente; otras veces es imposible realizar un nuevo examen en razón de la gran extensión del procedimiento.

La administración puede sentirse tentada de retardar la solución de un asunto, ejemplo de ello lo constituye la solidaridad que existe en los cuerpos administrativos.

La eficacia de los recursos administrativos se encuentra limitada por la ignorancia de los administrados en materia de procedimiento administrativo.

En fin, los recursos pueden tener consecuencias desagradables para los terceros interesados, en los casos en los que éstos no son informados de la existencia de un recurso, o cuando la administración no reconoce sus intereses”.¹⁰

Cabe recordar, además, que en la tendencia actual de las disposiciones reguladoras de los procedimientos administrativos, se ha procurado dar certeza a la defensa de los particulares mediante la creación de un recurso único y de carácter optativo, evitando un régimen en el que proliferen diversos recursos con formalidades distintas, algunos de ellos de carácter optativo y otros obligatorio.

¹⁰ Olvera, M. A. (2007). El recurso administrativo como mecanismo de control de la administración pública. En A. C. otros, *Control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. (págs. 230-231). UNAM. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/18.pdf>



Muestra de ello lo son el recurso de revisión previsto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹¹ y el recurso de inconformidad al que se refiere el artículo 186 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.¹²

Análisis de la regla de obligatoriedad del recurso de revocación

Es dable puntualizar que la materia de análisis no es acerca de si la existencia de un recurso de revocación previsto en el artículo 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios se ajusta o no al estándar constitucional, pues resulta cierto que, para algunas personas y en algunos casos pudiera ser conveniente acudir a esa vía de defensa.

Lo que se encuentra en tela de duda es si la regla que obliga a agotar ese recurso, está orientada a cumplir con el derecho de acceso a una justicia efectiva o bien, si constituye una limitante injustificada.

En la opinión de quien suscribe este voto particular, tal restricción no supera un juicio de razonabilidad (también conocido como principio de proporcionalidad).

Para justificar lo anterior, es conducente llevar a cabo un análisis basado en los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.¹³

¹¹ Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

¹² Artículo 186.- Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal...

¹³ El principio de proporcionalidad se identifica a través de tres subprincipios, que son sintetizados por Bernal Pulido de la siguiente forma: "1.- Según el principio de idoneidad, toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. 2.- De acuerdo con el subprincipio de necesidad, toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. 3.- En fin, conforme al principio de proporcionalidad en sentido estricto, la importancia de los objetivos perseguidos por toda intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido. En otros términos, las ventajas que se obtienen mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general". Bernal Pulido, Carlos. El Principio de Proporcionalidad y los Derechos Fundamentales. 3ª Edición. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007. Pág. 42.



Conforme al subprincipio de idoneidad, toda intervención en derechos fundamentales debe estar justificada en la obtención de un fin reconocido a nivel constitucional.

Lo cual en el presente caso no sucede, pues como se ha dicho anteriormente, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no identifica a los recursos administrativos como base del cumplimiento del deber de los estados parte de establecer un *recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes*. Por ello, no puede decirse que la obligatoriedad del recurso de revocación persiga un fin constitucional.

En cambio, el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa sí encuadra dentro de este enunciado del texto convencional, pues se trata de un medio de defensa efectivo, ante una autoridad jurisdiccional.

No obstante ello, es inevitable aceptar que el recurso de revocación, pudiera estar sustentado en algunas ventajas tales como permitir que la autoridad administrativa corrija por sí misma su actuación o bien, evitar cargas de trabajo de los tribunales administrativos.

Ventajas que están sustentadas en la búsqueda de una adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, pero no en la procuración de un medio de defensa efectivo a favor de las personas.

Ello, aunado a que, como se ha visto en la práctica, la formulación de un recurso administrativo implica una posibilidad real de que la autoridad competente sostendrá la misma postura expresada en el acto recurrido.

A su vez, esto se traduce en que deba postergarse el momento en el que será formulada una demanda de juicio administrativo, con las implicaciones en gasto de tiempo y economía pues las personas pueden verse en la necesidad de pagar los servicios de un abogado especializado.

Así que, si bien puede aceptarse que este recurso fue creado para proteger un bien constitucionalmente reconocido (una adecuada impartición de justicia), tal protección es débil.

Ello nos conduce al análisis del siguiente subprincipio que es el de necesidad, el cual consiste en revisar si la medida restrictiva en estudio es



la más idónea para proteger el bien constitucional que busca proteger, de entre todas aquellas que pudieran existir.

En este orden de ideas, es claro que las intenciones de desahogar la carga de trabajo de los tribunales y de dar a las autoridades la posibilidad de perfeccionar por sí mismas su actuación, pueden estar satisfechas a través de otras estrategias tales como la capacitación del personal jurídico, la implementación de medios tecnológicos en la prestación de los servicios o el incremento en el presupuesto que se destina en la atención de los asuntos administrativos y jurisdiccionales.

Tales estrategias podrían ser más eficientes para una mejor impartición de justicia que el hecho de condicionar la procedencia de una demanda, a que las personas hayan acudido previamente a hacer un peregrinaje legal ante la autoridad administrativa.

Finalmente, el principio de proporcionalidad en sentido estricto consiste en revisar si las ventajas que se obtienen mediante la restricción del derecho fundamental intervenido, compensan los sacrificios que ésta implica para sus titulares y la sociedad.

Lo cual, en el caso que se estudia, no se cumple, pues el condicionar a las personas la formulación de una demanda al cumplimiento de la regla de obligatoriedad del recurso de revocación, tiene un impacto contundente y cierto.

Ello es así, pues es altamente considerable el grado de afectación que se produce en una persona al obligarla a acudir a un recurso del que muy probablemente derivará una resolución confirmatoria.

Igualmente dañino lo es el escenario en el que una persona vea desechada su demanda o sobreseído su juicio administrativo por no agotar el recurso de revocación, con la consecuente firmeza de la sanción que se le ha impuesto.

En cambio, el beneficio que podría tener la sociedad por el hecho de que las autoridades tengan a su favor la posibilidad de autocorregir su





actuación o de reducir la carga de trabajo de los tribunales administrativos, es notablemente menor.

Lo anterior, sin considerar que ese supuesto beneficio solamente se perseguiría en los supuestos de impugnación de faltas administrativas no graves, lo cual constituye solamente un tipo de los casos dentro del universo de competencias de un tribunal administrativo.

Por ello, el hecho de que se cumpla esta regla (obligatoriedad del recurso de revocación) no garantiza que los tribunales administrativos tendrán menos carga de trabajo.

Finalmente, no debe perderse de vista que el derecho de acceso a una justicia eficaz, constituye una preocupación mayor de la sociedad y, por tanto, las decisiones del poder público deben orientarse a ella.

Conclusiones

Los argumentos anteriormente expuestos en el presente documento podrían ser la base para el cumplimiento de la metodología a la que se hace alusión en las tesis del Pleno y de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS;¹⁴ y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. METODOLOGÍA PARA REALIZARLO.¹⁵

Lo anterior es así pues, con base la argumentación expuesta de manera abundante, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

- El derecho humano de acceso a una justicia efectiva ante un juez o tribunal tiene reconocimiento en los artículos 25 de la Convención

¹⁴ Registro digital: 160525. Instancia: Pleno. Décima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P. LXIX/2011(9a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 552. Tipo: Aislada.

¹⁵ Registro digital: 2024830. Instancia: Primera Sala. Undécima Época. Materias(s): Común. Tesis: 1a./J. 84/2022 (11a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 14, Junio de 2022, Tomo V, página 4076. Tipo: Jurisprudencia.



Americana sobre Derechos Humanos y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La regla implícita que se contiene en el artículo 196 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios se traduce en una restricción a este derecho humano.
- Ello, pues tal disposición –de acuerdo con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- obliga a las personas a agotar el recurso de revocación ante la autoridad administrativa, antes de acudir a defenderse ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.
- Tal restricción no admite una interpretación conforme en sentido estricto ni en sentido amplio, pues no es razonable ni proporcional.

En suma, la regla de obligatoriedad del recurso de revocación no cumple con el estándar del bloque de constitucionalidad y convencionalidad, pues no está orientada a la protección del derecho a una justicia efectiva.

Lo cual debería dar lugar a que esta Sección de la Sala Superior ejerciera la potestad ex officio que se reconoce a su favor por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, se estaría moldeando el sistema procesal para entender al recurso de revocación como un recurso optativo y permitir el acceso directo a un medio de defensa efectivo, como lo es el juicio contencioso administrativo.

Son éstas las razones de mi disenso.

LUIS OCTAVIO MARTÍNEZ QUIJADA
MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA CUARTA SECCIÓN
DE LA SALA SUPERIOR ESPECIALIZADA EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

ELIMINADO. Fundamento legal: Artículos 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Así como lo dispuesto en los artículos 2 fracción I, VII, VIII y XII, 6 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. En virtud de tratarse de información concerniente a una persona identificada o identificable