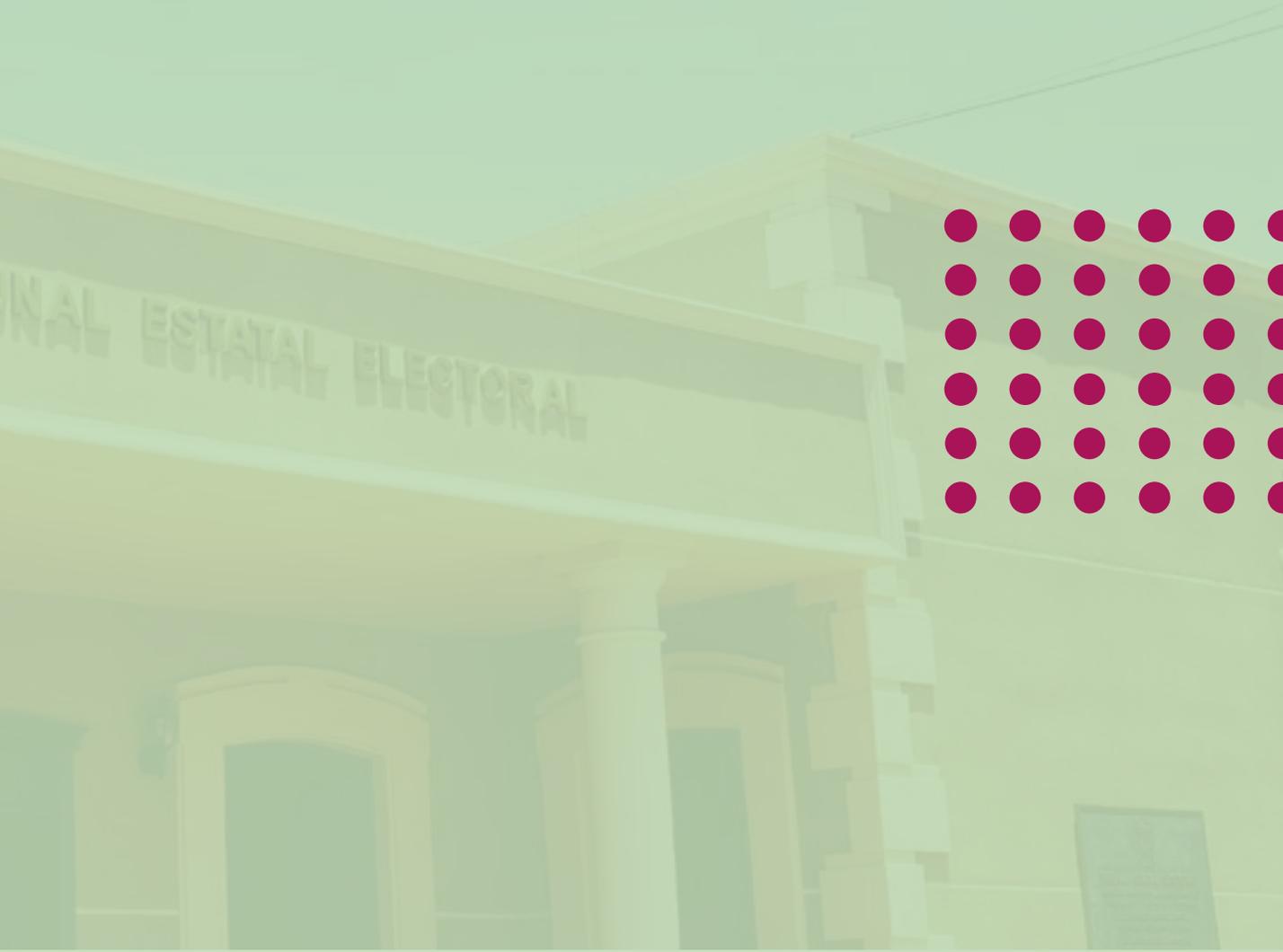


ARTÍCULOS

Quidluris No. 55

10

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA



Manuel *Jurado Torres*
Paulina *Chávez López*



LA OPTATIVIDAD DE INTERPONER LOS RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA PREVIO A ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, A LA LUZ DEL PRINCIPIO *PRO ACTIONE*

12

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA

Paulina Chávez López

Licenciada en Derecho con Maestría en Procuración y Administración de Justicia en la Universidad Autónoma de Chihuahua y Especialidad en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España; Maestra de medio tiempo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua; Jefa del Departamento de Revisión Jurídica y Asuntos Legislativos de la Secretaría General de Gobierno; Secretaria Auxiliar y Titular de la Unidad de Transparencia del Tribunal Estatal Electoral; integrante del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Universidad Autónoma de Chihuahua; Visitadora General en la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Manuel Jurado Torres

Licenciado en Derecho; Oficial jurisdiccional adscrito a la Ponencia Uno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

LA OPTATIVIDAD DE INTERPONER LOS RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA PREVIO A ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO ACTIONE

Manuel **JURADO TORRES**¹ y Paulina **CHÁVEZ LÓPEZ**²

SUMARIO:

I. Introducción. II. Desarrollo de tema. III. Conclusiones IV. Fuentes de información

RESUMEN: Un buen número de disputas jurídicas tienen su origen en problemas terminológicos derivados de la comprensión con significados diferentes de los mismos términos legales, judiciales o doctrinales. Para muchas personas el hecho de que dos operadores del derecho mantengan tesis opuestas [o simplemente diferentes] sobre una cuestión, siendo que el sistema jurídico en el que se desenvuelven es uno solo, es algo inexplicable.³ Luego, en manos de las personas juzgadoras está el brindar seguridad jurídica por medio de la actividad interpretativa que realizan al decidir el derecho.

Tomando en cuenta lo anterior, es que se abordará el tema de la optatividad de la interposición, por parte de la persona gobernada, de los recursos en sede administrativa, previo a acudir al juicio contencioso administrativo, mediante una interpretación del vocablo “podrá” a la luz del principio pro actione y de la naturaleza del juicio de nulidad.

1 Oficial jurisdiccional adscrito a la Ponencia Uno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

2 Maestra de medio tiempo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

3 EZQUIAGA Ganuzas, Francisco Javier. La motivación de las decisiones interpretativas electorales. Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 2017, pág. 19.

I. INTRODUCCIÓN

Desde los inicios de la humanidad ha existido la necesidad de que las personas se organicen para poder vivir en armonía y para la satisfacción de sus necesidades, asignando atribuciones a ciertas personas o instituciones para dictar normas, resolver conflictos y tomar decisiones relevantes para la consecución del bien común.

Bajo esa óptica podemos llegar a la conclusión de que el derecho administrativo es tan viejo como la humanidad. Todos los grandes imperios que han existido necesitaron y desarrollaron reglas que fijaran los alcances y los límites de las relaciones entre el poder, los bienes y las personas. Así, se han implementado métodos para la planificación de los recursos, apoyadas en instituciones de esa naturaleza, que hoy denominamos como la administración pública.

Por ende, administración pública y derecho administrativo se retroalimentan. En el mundo contemporáneo en el que nos encontramos es difícil definir a la administración pública, pues la complejidad del sistema administrativo ha crecido exponencialmente en atención a que, con el paso del tiempo, las sociedades han progresado cuantitativa y cualitativamente, por lo que existen múltiples satisfactores que deben ser colmados.

Esa creciente asignación de facultades a la administración pública no sólo incrementa su ingeniería estructural, sino que también es un incentivo para que concentren cada vez más potestades y técnicas orientadas a cumplir con los fines que tienen encomendados. Por lo tanto, estamos frente a un escenario en el que existen mayores tareas y atribuciones, pero también más recursos humanos, materiales y financieros a su disposición, lo que genera la tentación de incurrir en excesos y abusar del poder.

En tales circunstancias, resulta más didáctico describir a la administración pública que definirla, haciendo alusión a su impacto diario en la vida de todas las personas gobernadas. Desde las calles por las que transitamos cotidianamente, hasta el acta de nacimiento que necesitamos para poder llevar a cabo un acto jurídico, todos son vías que nos conducen a esa íntima relación entre administración pública y derecho administrativo.

Ciertamente, la marca de la administración pública está presente en hospitales, escuelas, caminos y carreteras, fiscalías y universidades. Función administrativa es prevenir riesgos a la salud de la población, facilitar el acceso a la educación pública, mantener las calles en buen estado y ordenar el tráfico, combatir la delincuencia, entre otros tópicos enfocados al bienestar común.

Esa omnipresencia del derecho administrativo requiere, sin lugar a dudas, la existencia de mecanismos de contención que eviten los riesgos de estar frente a una tiranía.

Así, es válido sostener que el derecho administrativo es una expresión cultural de la necesidad de un ejercicio equilibrado del poder, lo que propicia una administración eficiente, eficaz, organizada, contundente, racionalizada y coordinada con el resto de poderes u órganos estatales, lo que es un factor decisivo para contar con un Estado Constitucional de Derecho.

Entonces, el derecho administrativo está revestido de notas distintivas que lo diferencian del resto de las ramas del derecho. Sobresale, como objeto de su regulación, la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública,

así como sus relaciones con las personas gobernadas.

Ello nos conduce a una relación estrecha con el derecho constitucional en tanto aquél vive a cuenta de éste y, a la vez, lo concreta, al grado que autores como Fritz Werner consideran al derecho administrativo como el derecho constitucional concretizado.

Dicho de otra manera, el derecho constitucional establece las cuestiones políticas fundamentales, los órganos y poderes en que se deposita el Estado, mientras que el derecho administrativo define los aspectos técnicos, así como las facultades de las entidades de la administración, sustraídas de cualquier tinte político, que permiten llevar a la realidad esas políticas a la realidad, con el objetivo de satisfacer el interés general y el bien común.

Ello nos conduce a que el derecho administrativo ha buscado la coexistencia entre las atribuciones cada vez mayores de la administración pública con los derechos subjetivos de las personas gobernadas, lo que permite un equilibrio entre la potestad de la que se encuentra revestido el Estado, con los derechos de las personas y sus garantías.

Consecuentemente, los Tribunales de Justicia Administrativa son la fiel balanza con la que cuentan las personas cuando existe una confrontación entre el interés general y el particular, dentro de cauces justos, mediante el control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones administrativas.

Es por ello, que las personas juzgadoras que conforman dichos órganos jurisdiccionales especializados, deben actuar con una altura de miras, bajo principios constitucionales como el pro persona y el pro actione, que faciliten a las personas el acceso a la justicia, y así cuenten con un dique de contención frente a la tentación de la administración pública de incurrir en excesos o abusos en el ejercicio de sus atribuciones.

II. DESARROLLO DE TEMA

Precisado lo anterior, se destaca que, históricamente, la materia administrativa ha sido poco explorada por el gremio en nuestra entidad, en comparación con el resto de las materias.

En esa línea, se destaca que nuestro estado, Chihuahua, fue el último del país en contar con un Tribunal especializado que resuelva los conflictos en materia administrativa.

Lo anterior fue posible en virtud de que, en concordancia con las reformas a la Constitución General en materia de combate a la corrupción, el texto actual del artículo 116, fracción V de esa Norma Fundamental ordena que en cada entidad federativa se instituya un Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones, por lo que Chihuahua adecuó su marco constitucional local y se expidieron, tanto la Ley de Justicia Administrativa del Estado, como la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, y esta última creó el órgano jurisdiccional que lleva su nombre, el cual comenzó a ejercer sus funciones a partir del 2 de septiembre de 2019, fecha en la cual se instaló.

Y es de tenerse en consideración los tantos avances que incorpora la nueva ley, pues ahora se cuenta con texto legal que establece un amplio catálogo de las resoluciones y actos que serán susceptibles de impugnación ante el nuevo Tribunal, listado que no existía con amplitud en la legislación previa, pues sus elementos se encontraban dispersos y escuetamente regulados en la vasta gama de leyes administrativas y fiscales del Estado, lo que complicaba no solo el ejercicio de la función jurisdiccional, sino el trabajo de las personas litigantes.

Ahora bien, lo anterior se aborda no solo como un mero dato histórico, sino para brindar el contexto al cual se enfrentó (y sigue enfrentando) tanto el Tribunal, como las personas justiciables que acuden a él.

Ciertamente, en el derecho mexicano, existen diversas acepciones que los Tribunales le han asignado al vocablo “podrá”, dependiendo del contexto y el marco normativo en el que se inserte. De la misma manera, podemos encontrar diferentes criterios en relación con la naturaleza y alcances del principio de definitividad, así como sus excepciones.

En ese sentido, las leyes que rigen la emisión de los actos o resoluciones impugnadas ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado prevén diversos recursos en sede administrativa y el legislador estatal, en la mayoría de tales ordenamientos, estableció que los actos o resoluciones administrativas “podrán” ser recurridas por las personas interesadas a través de los mismos, ante lo cual surge la interrogante siguiente:

¿La persona justiciable debe agotar el recurso en sede administrativa antes de acudir al Tribunal, o es optativo para ella hacerlo?

Afortunadamente, al resolver diversos recursos de reclamación en contra de autos de admisión de demanda interpuestos por las autoridades, el Pleno del Tribunal generó el

criterio de que, cuando el legislador local ha utilizado el vocablo “podrá”, con base en el principio pro actione y la naturaleza del juicio contencioso administrativo, lo correcto es leerlo como la posibilidad de que la persona justiciable acuda directamente al Tribunal, sin la necesidad de agotar el recurso en sede administrativa, como enseguida se expone.

El gran obstáculo a vencer fue que existen diversos criterios del Poder Judicial de la Federación en los cuales se brindan diversas interpretaciones del vocablo “podrá” en relación con el principio de definitividad y sus excepciones.

Así, para removerlo y poder brindar una respuesta exhaustiva, compatible con el derecho de acceso a la justicia, se contrastó la naturaleza del juicio de amparo, frente a la del juicio contencioso administrativo, pues no son iguales, ni persiguen los mismos objetivos.

En efecto, debemos recordar que el juicio de amparo no es un recurso con el contenido que a tal concepto confiere la doctrina procesal; esto es, una instancia o procedimiento utilizado por las partes para impugnar una resolución y así obtener su revocación, reforma o modificación; sino que es un medio de defensa extraordinario de jerarquía constitucional, tendente a salvaguardar los derechos humanos de las personas, es decir, es un medio de control constitucional.

En cambio, vale la pena recordar que, en el juicio contencioso administrativo, la función del Tribunal es dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública estatal y municipal, y las personas gobernadas.

Ello se enmarca en el tema de los medios de protección en sede administrativa y en sede jurisdiccional, establecidos a efecto de lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho.

Esos medios de impugnación se han considerado de dos tipos: indirectos y directos.

En los primeros, la persona afectada no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad, es decir, buscan la eficacia de la administración pública.

En los segundos, la participación de las personas gobernadas es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales, esto es, buscan la protección de los particulares, en cuanto a la actuación de la autoridad.

Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal.

Luego tenemos que, conforme a la tesis IV.2o.A.146 A, de rubro: “RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS”,⁴ algunas diferencias entre los recursos administrativos y el juicio de nulidad, son:

⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación con el número de registro 177844.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

JUICIO DE NULIDAD

La autoridad que conoce de los recursos administrativos, generalmente es la misma que emitió el acto o su superior jerárquico.

La autoridad que resuelve el juicio contencioso administrativo, es una autoridad ajena a la autoridad que emitió el Acto impugnado, autónoma e independiente del poder al que pertenece, lo que resulta en una contienda.

Los efectos de los recursos administrativos pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado, o de reconocimiento de un derecho.

Los efectos del juicio de nulidad son de mera anulación y de plena jurisdicción, en este último caso, sólo a efecto de reconocer y reparar un derecho subjetivo de la Actora, lesionado por el Acto impugnado, tiene el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar sus derechos y condenar a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos.

La autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y cuando es el superior jerárquico, en algunos casos, al examen de la oportunidad del acto impugnado.

El tribunal se sujeta a los agravios y en algunos casos está facultado para analizar oficiosamente algunas cuestiones, como la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación.

La función del recurso administrativo es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares, no obstante que el particular resulte beneficiado, puesto que cuando éste interpone el recurso, existe colaboración de su parte para lograr la eficiencia administrativa.

La función del tribunal es dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

Los recursos administrativos no implican una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa

En el juicio de nulidad sí existe una verdadera controversia entre el particular afectado y la administración pública, por lo que realiza una función jurisdiccional.

Gabino Fraga sostiene que el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos en esa sede, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el del inferior como ilegal y, para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más aun cuando en el seno de la administración sus órganos proceden normalmente con criterios uniformes.⁵

Por su parte, Sánchez Pichardo realiza las precisiones siguientes:

a) Indica que la actuación de la autoridad administrativa al interponerse un recurso administrativo consistirá no tanto en llevar a cabo una función materialmente judicial, dado que no existen intereses en conflicto en relación a los cuales la autoridad administrativa esté por encima para dirimir la composición de los intereses en conflicto.

b) El recurso administrativo puede servir para eliminar un acto no conforme a derecho y que se interpone por quien haya sufrido perjuicio a causa del acto jurídico administrativo.

Este remedio contra la injusticia del acto es útil para el gobernado y salvaguarda el Estado de Derecho, puesto que tanto este como la autoridad se encuentran sometidos al principio de legalidad.

c) A pesar de lo anterior, en el caso de los recursos administrativos no estamos frente a una composición de una controversia de intereses, dado que quien revisa el acto es la propia autoridad que lo emite o su superior jerárquico,

⁵ FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, cuadragésima octava edición, Ciudad de México, 2012, pág. 436.

de donde se deduce parcialidad en cuanto al acto a revisar.

Por ende, estamos ante un desenvolvimiento de un interés en conflicto y no ante la composición de un conflicto.

d) De lo anterior se sigue que la finalidad procesal de una autoridad administrativa es la de desarrollar el interés en conflicto contenido en el acto jurídico administrativo hasta contrastarlo, en autoreexamen, contra el parámetro legal en el que le está permitido actuar, al grado de confirmar o revocarlo.

Por el contrario, la finalidad procesal de una autoridad judicial está en juzgar una litis propuesta por las partes contradictorias, es decir, en la composición de un conflicto.⁶

También, se destaca que Gonzalo Armienta hace referencia a la necesidad de que toda actividad jurídica de la administración pública cuente con mecanismos de control de legalidad de las resoluciones que de ella emanan, lo cual permite no solo una mayor eficiencia por parte de los órganos que la integran, sino el respeto a los derechos de las personas administradas.⁷

6 SÁNCHEZ Pichardo, Roberto. Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicios de nulidad tradicional, en línea y sumario. Amparo en materia fiscal y administrativa. Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2019, págs. 125-127.

7 Coord. OLIVAS Campos, José René. Derecho administrativo. Editorial Po-

A la luz de las precisiones anteriores, se comparte la conclusión a la que arribó el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, en el sentido de que no es posible sustentar una interpretación del vocablo “podrá” en el marco del juicio de amparo, pues se refiere a una base fáctica y legal diversa a la que rige el juicio contencioso administrativo.

Lo anterior, pues se atiende a que aquél es un medio de defensa extraordinario en el que se tutelan los derechos humanos del justiciable y la litis versa sobre la constitucionalidad del acto reclamado, a diferencia del juicio contencioso administrativo, en el que su materia es el control la legalidad de los actos emanados de la administración pública.

Así, resultan entendibles los criterios de las personas juzgadas en materia de amparo, pues con ellos evitan un uso excesivo de ese medio de control constitucional excepcional para combatir actos que previamente pueden ser modificados, confirmados o revocados por un tribunal ordinario, como lo es mediante el juicio contencioso administrativo.

Además, como la función de los recursos administrativos es lograr la eficacia de la actuación de la administración pública, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares aun y cuando las personas pudieran resultar beneficiadas con su interposición, a partir de una interpretación a la luz del principio pro actione, insertado en el texto del artículo 17 de la Constitución General desde el 15 de septiembre de 2017, para efectos del juicio contencioso administrativo, el término “podrá” debe entenderse como la posibilidad, no la obligación, segunda edición, Ciudad de México, 2018, pág. 278.

gación, de agotar el recurso en sede administrativa previo a promover la acción de nulidad ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Dicho en otras palabras, el no haber agotado el recurso en sede administrativa, no condiciona la procedencia del juicio contencioso administrativo, pues su interposición es optativa.

Lo expuesto se orienta con dos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El primero de ellos es la jurisprudencia 2a./J. 139/99, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, cuyo rubro y texto son:⁸

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De la interpretación literal

⁸ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación con el registro 191656.

y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrati-

vas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Notas:

El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa; véase la tesis 2a./J. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 131.”

El segundo, es lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 147/2019.⁹

En ese precedente se resolvió que no existía la contradicción de tesis denunciada por las razones siguientes:

⁹ Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas,

“Consecuentemente, la diferencia radica en que las hipótesis analizadas por la Primera Sala¹⁰ se refieren al recurso ordinario establecido en un procedimiento jurisdiccional, que debe agotarse como requisito sine qua non, a fin de cumplir con el principio de definitividad, para que sea procedente el juicio de amparo contra la última determinación. En cambio, el caso estudiado por la Segunda Sala¹¹ tiene relación con el recurso establecido en un procedimiento administrativo, cuyo agotamiento es optativo para el gobernado, previo a acudir a un procedimiento jurisdiccional para dilucidar la problemática contendida; en esa tesitura, es incuestionable que no hay contradicción de criterios entre las Salas contendientes, en virtud de que el ejercicio interpretativo que cada una realizó no parte de supuestos jurídicos que tengan un punto de toque de derecho, sino de razonamientos de interpretación en torno a diferentes problemas jurídicos.”

De la misma manera, se comparte el criterio sostenido por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la tesis VII-P-SS-106.¹²

Finalmente, se destaca y celebra que el artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado, publicada el 4 de septiembre de 2021, disponga que: “Las personas interesadas afectadas por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán a su elección interponer el recurso de revisión previsto en esta Ley, o el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.”, con lo cual el legislador estatal se inclinó por privilegiar [con claridad] el acceso a la justicia de las personas, tomando en consideración el precedente establecido por el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

respecto del considerando tercero, relativo a la inexistencia de la contradicción de tesis.

10 Contradicción de tesis 89/2007-PS, que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 148/2007.

11 Contradicción de tesis 122/2016, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 113/2016 (10a.).

12 Cuyo rubro es: “RECURSO ADMINISTRATIVO, EL EMPLEO DEL TÉRMINO “PODRÁ” EN LA LEGISLACIÓN QUE LO PREVEA, IMPLICA LA OPTATIVIDAD EN SU PRESENTACIÓN DE MANERA PREVIA A ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.”, sus datos de identificación son R.T.F.J.F.A., Séptima época, Año III, No. 25, agosto 2013, p. 82.

III. CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto, se advierte que, al hablar del combate de los actos o resoluciones administrativas, cuando el legislador estatal utilizó el vocablo “podrán”, se refiere a la posibilidad de interponer el recurso correspondiente.

Así, conforme al significado común de las palabras, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece que la palabra “poder” significa tener expedita la facultad o potencia de hacer algo, o tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo.

Luego, conforme a ese medio de consulta por “expedito” se entiende desembarazado, libre de todo estorbo y, por otro lado, nos indica que la expresión “optar” entraña escoger algo entre varias cosas y la diversa “deber” implica estar obligado a algo por ley divina, natural o positiva.

A la luz de la interpretación gramatical y sistemática de las voces referidas, se concluye que la interposición de los recursos en sede administrativa resulta optativa y, por ende, no debe agotarse previo a acudir ante los órganos jurisdiccionales en materia administrativa.

Ello es así, al quedar claro que cuando la legislación utilice la palabra podrá, se refiere a que la persona justiciable está libre de cualquier estorbo para poder ejercer esa facultad, esto es, interponer el recurso de referencia, sin que en algún momento la norma lo obligue agotar previo a acudir a esta instancia, lo que revela la voluntad del legislador de concederle la posibilidad de elegir la vía que conforme a sus intereses convenga para impugnar una resolución administrativa emitida en términos de dicho ordenamiento.

Así, esa optatividad constituye un elemento esencial que torna inaplicable el principio de definitividad, pues debe entenderse como la posibilidad, no la obligación, de agotar el medio ordinario de defensa indicado, previo a promover la acción de nulidad ante el Tribunal Administrativo correspondiente.

En esa línea se afirma que, de erigir la interposición de los recursos en sede administrativa como un presupuesto que condicione el ejercicio de la acción ante los Tribunales, constituiría una obstáculo sin sustento alguno y, por ende, carente de razonabilidad y proporcionalidad que vacíe de contenido el artículo 17 de la Constitución General que¹³ incluyó expresamente en su texto el principio pro actione.¹⁴

13 El quince de septiembre de dos mil diecisiete se adicionó un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución General, cuya redacción se encuentra en los términos siguientes:

“Artículo 17. [...]

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. [...].”

En la exposición de motivos de la reforma constitucional se señaló que en el Estado mexicano predomina la percepción de que la justicia funciona mal y dos de los mayores problemas que se perciben son la injusticia y la desigualdad; y se añadió que en la actualidad se confunde la aplicación de normas con la impartición de justicia, lo cual causa insatisfacción y frustración en la sociedad y genera la paradoja que el sistema de impartición de justicia es uno que genera injusticias.

Lo anterior se considera así, pues se dijo que predomina una ideología procesalista que impide la resolución de fondo de los conflictos planteados ante los tribunales. Además, se observó que en la impartición de justicia, en todos los niveles de gobierno, las leyes se aplican de forma tajante o irreflexiva, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación del derecho sustantivo por encima del derecho adjetivo para resolver la controversia.

Es por ello que el Poder Revisor de la Constitución fue categórico en señalar que la referida reforma constitucional exige un cambio de mentalidad en las autoridades jurisdiccionales para que no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por aquella que decida efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustantivo.

14 Con relación a lo anterior la Primera Sala de la Suprema Corte señaló, al resolver el amparo directo en revisión 1080/2014, que el principio pro actione está encaminado a no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva por lo

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

EZQUIAGA Ganuzas, Francisco Javier. La motivación de las decisiones interpretativas electorales. Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 2017, pág. 19

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, cuatragésima octava edición, Ciudad de México, 2012, pág. 436.

Coord. OLIVAS Campos, José René. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, segunda edición, Ciudad de México, 2018, pág. 278.

que ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deberán ser interpretados siempre en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho humano, esto es, en caso de existir un dilema jurídico entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa que amplíe el acceso a la justicia.

Además, al resolver la contradicción de tesis 74/2009 reconoció que este principio interpretativo deriva del principio pro persona, lo anterior, con base en que este principio permite establecer que, ante eventuales interpretaciones distintas de una misma norma, se debe optar por aquella que conduzca a una mejor protección de los derechos fundamentales, para descartar así las que restrinjan o limiten su ejercicio.

Sobre este aspecto, la Corte Interamericana señaló que los jueces, como rectores del proceso, tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con la finalidad de no sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo y la impunidad.

En esa misma tesitura, la Comisión Interamericana al interpretar el artículo 25 de la Convención americana en el informe 105/99 estableció:

“[...] 61. Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.”

SÁNCHEZ Pichardo, Roberto. Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicios de nulidad tradicional, en línea y sumario. Amparo en materia fiscal y administrativa. Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2019, págs. 125-127.

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en línea el treinta de marzo de dos mil veintidós.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chihuahua, consultada en línea el treinta de marzo de dos mil veintidós.

Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, consultada en línea el treinta de marzo de dos mil veintidós.

Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Chihuahua, consultada en línea el treinta de marzo de dos mil veintidós.

JURISPRUDENCIAS

Jurisprudencia 2a./J. 139/99, de rubro: “REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación con el registro 191656.

Tesis IV.2o.A.146 A, de rubro: “RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS.”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación con el número de registro 177844.

Ejecutoria de la contradicción de tesis 147/2019, sustentada entre la Primera y Segunda Salas del Alto Tribunal.

tesis VII-P-SS-106, cuyo rubro es: “RECURSO ADMINISTRATIVO, EL EMPLEO DEL TÉRMINO “PODRÁ” EN LA LEGISLACIÓN QUE LO PREVEA, IMPLICA LA OPTATIVIDAD EN SU PRESENTACIÓN DE MANERA PREVIA A ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.”, sus datos de identificación son R.T.F.J.F.A., Séptima época, Año III, No. 25, agosto 2013, p. 82.