

**RECURSO DE APELACIÓN
ADMINISTRATIVA**

EXPEDIENTE: SUP-ASA-3/2019

RECORRENTE: CONSORCIO INDUSTRIAL
JARDINERÍA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE
CAPITAL VARIABLE

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN
DE ADMINISTRACIÓN DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN

MAGISTRADO INSTRUCTOR: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: EDWIN NEMESIO ÁLVAREZ
ROMÁN

Ciudad de México, a seis de febrero de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación administrativo, interpuesto por Rufino Antonio Reyes Martínez, representante de Consorcio Industrial en Jardinería, Sociedad Anónima de Capital Variable, a fin de controvertir la resolución de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento de responsabilidad administrativa TEPJF-CI-USR-PRA-1/2019, mediante el cual determinó que el recurrente es responsable de la infracción administrativa prevista en el artículo 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en consecuencia, se le impuso una inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como una sanción económica.

RESULTANDO

PRIMERO. Antecedentes. De las actuaciones que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Mediante oficio TEPJF-DGIRA/254/2018, el titular de la Dirección General de Investigación de Responsabilidades Administrativas remitió a la Contraloría Interna del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el informe de presunta responsabilidad administrativa emitido en el procedimiento de investigación DGIRA/PI-15/2018.

2. El nueve de enero de dos mil diecinueve, la Contraloría Interna admitió a trámite el informe de presunta responsabilidad administrativa y formó el expediente de procedimiento de responsabilidad administrativa, registrado en el libro de gobierno de la Unidad de Sustanciación de Responsabilidades con la clave TEPJF-CI-USR-PRA-1/2019.

3. La Contraloría Interna del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sustanció el citado procedimiento de responsabilidad administrativa contra Consorcio Industrial en Jardinería, Sociedad Anónima de Capital Variable, por la probable comisión de una falta grave.

4. **Acto impugnado.** En sesión ordinaria de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el

procedimiento de responsabilidad administrativa TEPJF-CI-USR-PRA-1/2019, en el que determinó que Consorcio Industrial en Jardinería, Sociedad Anónima de Capital Variable, es responsable de la infracción administrativa prevista en el artículo 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en consecuencia, se le impuso una inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como una sanción económica.

SEGUNDO. Recurso de apelación administrativa.

1. Recurso. El diecinueve de diciembre del dos mil diecinueve, Rufino Antonio Reyes Martínez, representante de Consorcio Industrial en Jardinería, Sociedad Anónima de Capital Variable, interpuso recurso de apelación administrativa en contra de la resolución dictada por la Comisión de Administración.

2. Turno a Ponencia. El presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-ASA-3/2019** y ordenar su turno a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

3. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en su Ponencia el expediente al rubro identificado.

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de

conformidad con lo previsto en los artículos 99, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, 189, fracción XIX, 199, fracción XV, y 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 147 al 164 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque se trata de un recurso de apelación administrativa interpuesto contra la resolución dictada por la Comisión de Administración en el procedimiento de responsabilidad administrativa TEPJF-CI-USR-PRA-1/2019.

SEGUNDO. Cuestión previa. Acceso a un recurso judicial efectivo.

La Comisión de Administración, en la propia resolución controvertida, dejó establecido que ésta podría ser impugnada mediante el recurso de apelación previsto en el artículo 147 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora, de los artículos 147 y 149 del referido Reglamento, se advierte que sólo los servidores públicos del Tribunal Electoral podrán impugnar, mediante el recurso de apelación administrativa, las resoluciones en donde se le impongan sanciones administrativas.¹

¹ “**Artículo 147.** El personal del Tribunal Electoral podrá impugnar mediante el recurso de apelación administrativa a que se refiere el artículo 219, párrafo segundo, de la Ley Orgánica, las resoluciones mediante las cuales sean sancionados administrativamente.” “**Artículo 149.** Son partes en el procedimiento: **I.** La actora, quien es la o el servidor público del Tribunal Electoral que haya sido sancionado; y **II.** La autoridad responsable.”

De este modo, puede afirmarse que, conforme a la literalidad de las disposiciones reglamentarias citadas, sólo los servidores públicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden interponer el referido recurso de apelación, para inconformarse con las sanciones que se les hubieren impuesto.

Lo precisado es relevante, porque en el caso que nos ocupa, el recurrente no es un servidor público, sino que se trata de una persona jurídica que participó en el proceso de licitación pública nacional TEPJF/LPN/014/2017 para la contratación del servicio de mantenimiento y conservación de áreas verdes interiores y exteriores para el ejercicio fiscal 2018.

A dicha persona jurídica se le inició un procedimiento de investigación de responsabilidad administrativa y, posteriormente, se sustanció el procedimiento de responsabilidad administrativa, el cual culminó con una resolución en la que se le impusieron sanciones (inhabilitación y sanción económica).

Por tanto, atendiendo a la literalidad de los artículos 147 y 149 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la persona jurídica Consorcio Industrial en Jardinería, Sociedad Anónima de Capital Variable, no tendría legitimación para impugnar la resolución de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve emitida por la Comisión de Administración mediante el recurso de apelación administrativa.

Sin embargo, con el propósito de garantizar el derecho de la persona moral sancionada a un recurso efectivo para cuestionar la resolución de la Comisión de Administración, debe reconocerse su legitimación

para interponer el recurso de apelación administrativa, con base en las consideraciones siguientes.

El artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación precisa que las resoluciones que dicte la Comisión de Administración, en materia de responsabilidad por la comisión de faltas administrativas, podrán ser revisadas por la Sala Superior².

Asimismo, señala que los medios de impugnación que se presenten en contra de las determinaciones que se emitan con motivo de las investigaciones, substanciaciones y resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos de responsabilidades, se establecerán en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral o mediante acuerdos generales.

De esta manera, del análisis del Reglamento Interno, se advierte que el único recurso al alcance del infractor para impugnar la resolución en la que se le impuso una inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas y una sanción económica es el recurso de apelación administrativa; de ahí que deba reconocerse su legitimación para interponer el referido recurso, aunque no se trate de un servidor público del Tribunal Electoral.

² **Artículo 219.** [...]. Las resoluciones que dicte la Comisión de Administración, en materia de responsabilidad por la comisión de faltas administrativas, podrán ser revisadas por la Sala Superior. Los medios de impugnación que podrán presentarse en contra de las determinaciones que se emitan con motivo de las investigaciones, substanciación y de las resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos de responsabilidades, se establecerán en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral o mediante acuerdos generales, según corresponda. [...].

La conclusión expresada es conforme con el principio de tutela judicial efectiva establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, en la parte conducente, prevé:

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

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

[...].”

Del artículo trasunto, se observan cuatro derechos fundamentales, a saber: **(1)** la proscripción de la autotutela ilícita o antijurídica; es decir, que está prohibido constitucionalmente "*hacerse justicia por propia mano*"; **(2)** el derecho a la tutela jurisdiccional o acceso efectivo a la justicia impartida por el Estado; **(3)** la abolición de costas judiciales y **(4)** la independencia judicial.

De tales derechos fundamentales cabe destacar el relativo al monopolio del Estado para impartir justicia, que constituye la finalidad sustancial de la función jurisdiccional del Estado, la cual debe ser conforme a los principios que a continuación se enlistan:

1. Justicia pronta: Consistente en el deber jurídico de las autoridades jurisdiccionales en principio y, por analogía, de aquellas autoridades que ejerzan facultades que impliquen materialmente la resolución de conflictos de intereses de trascendencia jurídica, de

resolver esas controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes respectivas.

2. Justicia completa: Es el principio que tiene como premisa sustancial que la autoridad que conoce de la controversia emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos; con ello se garantiza al justiciable la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación del derecho al caso concreto, se resuelve en forma plena, completa e integral, si le asiste o no la razón sobre los derechos que aduce vulnerados. Consiste en la resolución total de la controversia.

3. Justicia imparcial: Este principio impone al juzgador el deber de emitir una resolución conforme a Derecho, sin desviaciones, a favor o en contra de alguna de las partes por razones subjetivas o personales; implica la inexistencia de filias o fobias de carácter personal, respecto de alguna de las partes, que impidan la impartición auténtica de justicia. La sentencia no debe constituir una arbitrariedad en contra de alguna de ambas partes.

4. Justicia gratuita: La finalidad de este principio estriba en que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda tal función, no obtengan de las partes en conflicto pago o retribución por la prestación de ese servicio público.

El derecho fundamental de acceso eficaz a la justicia también es regulado en el derecho convencional, específicamente en los artículos 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, párrafo 1, y 25, párrafo 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que establecen:

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 14

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

[...]

Artículo 8. Garantías Judiciales

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

[...]

Artículo 25. Protección Judicial

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

De lo anterior se desprende que existe una premisa común, consistente en que se prescribe el deber jurídico de los Estados Parte de conceder a todas las personas un recurso judicial sencillo y efectivo, para controvertir los actos que consideren violatorios de sus derechos, los cuales pueden estar reconocidos tanto en la legislación interna, como en la citada normativa internacional.

En ese orden, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos.³

Bajo ese contexto, el recurso de apelación administrativa previsto en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el único medio de impugnación al alcance del ahora recurrente para inconformarse con las sanciones que le impuso la Comisión de Administración, porque no existe otro recurso para tales efectos en las normas legales y reglamentarias aplicables.

Por tanto, se reconoce que Consorcio Industrial en Jardinería, Sociedad Anónima de Capital Variable, está legitimada para promover el citado recurso de apelación administrativa, ya que los medios de defensa deben traducirse en un beneficio para los

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), **“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.”** Libro 4, marzo de 2014, tomo I, p. 325, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

justiciables y no en un perjuicio o trampas procesales que limiten el acceso a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales.

No obstante, debe precisarse que el reconocimiento de la legitimación del promovente para interponer la apelación no significa que esté exento de observar los presupuestos formales de admisibilidad y de procedencia del medio de impugnación intentado.

En efecto, si bien en el sistema jurídico mexicano se prevé el derecho fundamental de tutela judicial o de acceso efectivo a la justicia, ello no implica desconocer los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de los juicios y recursos, ya que para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, el Estado puede y debe establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los medios de defensa.

En este sentido, para efectos de determinar la procedibilidad de los medios de impugnación y que los tribunales estén en aptitud jurídica para resolver las controversias que se le plantean, se han establecido los requisitos necesarios que son esenciales para poder dirimir esa controversia, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas.

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien

es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.⁴

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que no es posible considerar que en todos los casos los órganos y tribunales deben resolver el fondo del asunto que les es planteado, pues también importa la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del medio de impugnación intentado.⁵

Bajo ese contexto, en el considerando siguiente, se analiza si el recurso cumple o no con los requisitos de admisibilidad exigidos por la normativa aplicable.

TERCERO. Improcedencia La Sala Superior considera que el recurso intentado deviene improcedente, porque se presentó fuera del plazo de diez días previsto en el artículo 152 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que se actualiza la causal de improcedencia relativa a la extemporaneidad en la promoción del medio de impugnación, misma que conduce al desechamiento de plano de la demanda, de conformidad con el artículo 156 del mismo ordenamiento.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ibidem.*, p. 325.

⁵ Entre otros *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 126.

El artículo 152 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dispone que el plazo para interponer el recurso de apelación administrativa en contra de los actos o resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas será de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución correspondiente.

De conformidad con el artículo 151 del mismo Reglamento, las notificaciones personales y por correo electrónico surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen y las que se hagan por estrados, al día siguiente.

En ese orden, se advierte que la resolución emitida en sesión ordinaria de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa TEPJF-CI-USR-PRA-1/2019 se notificó personalmente al recurrente, Consorcio Industrial en Jardinería, Sociedad Anónima de Capital Variable, el martes tres de diciembre de dos mil diecinueve (fojas 124 y 125).

En tal virtud, tomando en consideración que el asunto deriva de un procedimiento de responsabilidad administrativa, el plazo de diez días hábiles para la presentación oportuna del recurso de apelación administrativa transcurrió del miércoles cuatro al martes diecisiete de diciembre del dos mil diecinueve.

Se aclara que el siete, ocho, catorce y quince de diciembre del año pasado no se toman en consideración para efectos del cómputo, en virtud de que fueron sábados y domingos.

En ese contexto, el recurso de apelación administrativa se presentó ante la Secretaría Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hasta el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, tal como se advierte del sello de la recepción.

Así, resulta claro que el medio de impugnación se presentó extemporáneamente.

En consecuencia, debe desecharse de plano el recurso de apelación administrativa al rubro precisado, por haberse presentado fuera del plazo establecido para tal efecto.

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha de plano** el presente recurso de apelación administrativa.

NOTIFÍQUESE conforme a derecho, incluidas las autoridades administrativas y jurisdiccionales que deban conocer de esta resolución, para los efectos legales conducentes.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado

Reyes Rodríguez Mondragón y con excepción del magistrado presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera y el magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes no intervinieron en el conocimiento y resolución con motivo de sus excusas que fueron calificadas de legales, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

SUP-ASA-3/2019

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS