

Silao de la Victoria, Guanajuato, 10 diez de abril de 2019 dos mil diecinueve.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1198/1ª.Sala/18** promovido por \*\*\*\*\*, representante legal de la persona moral «\*\*\*\*\*», ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción de la demanda.** Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 16 dieciséis de agosto de 2018 dos mil dieciocho, \*\*\*\*\*, representante legal de la persona moral «\*\*\*\*\*», acreditado mediante la copia certificada de la escritura pública número \*\*\*\*\*, de fecha 7 siete de noviembre de 2015 dos mil quince, otorgada ante la fe del notario público número \*\*\*\*\*, del partido judicial de Silao, Guanajuato, licenciado \*\*\*\*\*, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«La resolución de fecha 19 de junio de 2017, emitida por el licenciado \*\*\*\*\*, Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, dictada en el procedimiento administrativo disciplinario \*\*\*\*\*,...»

La parte actora hizo valer como pretensiones en la presente instancia, la nulidad total del acto impugnado y el restablecimiento del derecho violado consistente en dejar sin efecto alguno la resolución recurrida.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 22 veintidós de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se admitió a trámite la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el actor en su escrito inicial de demanda, se le tuvo por nombrando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 16 dieciséis de enero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al **Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato**, por dando contestación a la demanda en tiempo y forma legal; así también, se le tuvo por designando abogados autorizados, y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Además, le fue admitida la prueba documental ofrecida en su recurso de contestación, así como la de informes a cargo del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Guanajuato.

A través de proveído dictado el 7 siete de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo por desahogada la prueba de informes, con el informe rendido por el Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato, INIFEG.

Por último, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

**TERCERO. Audiencia final del proceso.** Legalmente citadas las partes, el 25 veinticinco de marzo de 2019 dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por ninguna de las partes.

### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I, inciso g), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato<sup>1</sup>; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**SEGUNDO. Certeza del acto impugnado.** De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, previo al estudio del fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor.

---

<sup>1</sup> Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**»<sup>2</sup>

De ese modo, el accionante impugna la resolución derivada del Procedimiento Administrativo Disciplinario número \*\*\*\*\*, cuya existencia se encuentra debidamente acreditada, mediante la prueba documental exhibida por el actor, consistente en la resolución emitida el 19 diecinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario \*\*\*\*\*, por el Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato.

Lo anterior, en atención a que dicha resolución confutada consta en original, y en virtud de su calidad de documento público dadas las firmas autógrafas, sellos y signos exteriores apreciables en la misma; por lo cual se le otorga pleno valor probatorio y con ello, genera convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contenido, mayormente porque no fue motivo de controversia, aunado al reconocimiento expreso<sup>3</sup> sobre su emisión por parte de la demandada, de conformidad con lo previsto por los ordinales 78, 117, 119, y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

### **TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.**

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación

---

<sup>2</sup> Tesis: P. VI/2004; Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Página: 255.

<sup>3</sup> Manifestación contenida en el capítulo de contestación a los hechos, en el punto identificado como Quinto -foja 95 del expediente-.

con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público -previo al estudio de fondo del asunto- se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».<sup>4</sup>

En el escrito de contestación de demanda se hicieron valer las causales de improcedencia previstas en el artículo 261, fracciones VI y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, bajo el argumento del que el acto impugnado tuvo su génesis en el incumplimiento en el que recayó el actor, acorde a las constancias ofrecidas por ofrecidas por el impetrante y que dicha autoridad hace propias.

Las causas de improcedencia son **inatendibles**.

En un contrasentido, la autoridad demandada aduce el supuesto de improcedencia consistente en la inexistencia del acto impugnado; sin embargo, en su propio argumento reconoce tácitamente su emisión al explicar el origen de la resolución combatida -procedimiento disciplinario-, señala también que se resolvió la actualización de infracción a la normativa educativa, para lo cual enuncia los preceptos

---

<sup>4</sup> Tesis: VI.2o. J/323, Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Página: 87.

infringidos y narra la conducta desplegada por el sujeto a procedimiento; circunstancia que se suma al contenido del Considerando Segundo, en el que quedó acreditada la existencia del acto que se impugna, y que expone la incongruencia del motivo de improcedencia.

Además, invoca la improcedencia cuando resulta de alguna disposición legal, sin expresar ningún argumento tendente a demostrar su actualización, por lo que al no ser manifiesta, evidente e indudable la misma, este Resolutor determina que la sola mención de la porción normativa es insuficiente para tenerla por acreditada, de ahí que resulte inatendible.

Resulta aplicable, por identidad sustancial, lo dispuesto en la jurisprudencia siguiente:

**«IMPROCEDENCIA. SI NO ES CLARA Y EVIDENTE, DEBE ADMITIRSE LA DEMANDA DE GARANTÍAS.** El artículo 145 de la Ley de Amparo establece: "El Juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado."; ahora bien, una correcta interpretación del precepto legal en comento, conduce a la firme convicción de que el desechamiento de una demanda de garantías procede, única y exclusivamente, cuando exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; por tanto, si la improcedencia no es patente, clara y evidente, ello es suficiente para que se admita la demanda.»<sup>5</sup>

Agotado lo anterior, y al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien resuelve determina **no decretar el**

---

<sup>5</sup> Tesis: 1912, Novena Época, Registro: 1003791 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento Materia(s): Común Página: 2157.

**sobreseimiento en el proceso administrativo**, dado que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**CUARTO. Argumentos de las partes.** Es propicio puntualizar que no se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendentes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia de rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».**<sup>6</sup>

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** Por cuestión de método, el estudio de los conceptos de impugnación se abordará en forma diversa a la que fue propuesta por la parte actora en su demanda, de conformidad con la tesis de jurisprudencia bajo el rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.»**<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tesis: 2a. /J.58/2010, Novena Época, Registro: **164618**, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Página: 830.

<sup>7</sup> Tesis: VI.2o.C. J/304; Novena Época; Registro: **167961**; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009; Materia(s): Común; Página: 1677.

Esto obedece a los principios de la garantía de acceso a la impartición de justicia que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que recogen los numerales 298 y 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, a través de las nociones de congruencia y exhaustividad de las sentencias.

A través de dichos principios se obliga a los órganos jurisdiccionales a resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento; no obstante la inexistencia de una norma que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de impugnación en el proceso administrativo, este Juzgador se encuentra constreñido a estudiar preferentemente los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, dado que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, evitando así juicios ociosos al analizar vicios que únicamente ocasionarán la reposición del procedimiento.

Apoya el criterio relativo al estudio preferente de los conceptos de impugnación orientados a declarar la nulidad lisa y llana de los actos impugnados, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

**«CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).**

El artículo 17 constitucional consagra la garantía de acceso a la impartición de justicia, la cual se encuentra encaminada a asegurar que las autoridades -órganos judiciales o materialmente jurisdiccionales- lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo que uno de los principios que consagra dicha garantía es

el de exhaustividad, entendiéndose por tal la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, los numerales 87 y 89, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, establecen la existencia de dos requisitos que deben observarse en el dictado de las resoluciones: el de congruencia y el de exhaustividad. Ahora, si bien es cierto que en la citada ley no existe una disposición expresa que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de anulación, también lo es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se encuentra constreñido a ocuparse de todos los motivos de impugnación en que descansa la pretensión anulatoria del actor, y preferentemente de los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ya que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, con lo que se respeta la garantía de acceso efectivo a la justicia y, en particular, el principio de completitud que ésta encierra.»<sup>8</sup>

Precisado lo anterior, el concepto de impugnación «**SEGUNDO**» es **fundado** y por ende, suficiente para anular la resolución impugnada atento a las consideraciones de hecho y de derecho que enseguida se exponen.

En el argumento sometido a análisis, manifiesta el impetrante que la autoridad demandada emitió la sanción con motivo del procedimiento administrativo disciplinario \*\*\*\*\* soslayando que había operado la caducidad de la facultad de la autoridad para determinar sanciones, de conformidad con el artículo 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que es indebida la aplicación de la multa y solicita se decrete su nulidad.

---

<sup>8</sup> Época: Novena Época; Registro: 166717; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A.T. J/9; Página: 1275.

Al expresar los motivos de ineficacia del concepto de impugnación en estudio, la parte demandada sostuvo que el actor cometió un error de apreciación, toda vez que el artículo 164 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, dispone la aplicación supletoria del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en el procedimiento administrativo disciplinario, por lo cual considera que de conformidad con los artículos 212 a 225 de dicha codificación, la facultad para que la autoridad pueda imponer sanciones administrativas prescribe en dos años.

Bajo tal contexto, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se procede a delimitar el objeto del presente proceso *-litis-*, el cual consiste en determinar si se actualizó la figura de la caducidad de las facultades de la autoridad para determinar sanciones administrativas.

Le asiste la razón a quien demanda la nulidad de la resolución del procedimiento administrativo disciplinario por incumplimiento de obligaciones en materia educativa, en razón de que al momento de la imposición de la sanción había operado la caducidad de las facultades sancionatorias de la autoridad demandada.

En efecto, la existencia de la figura de la caducidad estriba en otorgar certeza jurídica y determinar la eficacia de los procedimientos en cuanto al tiempo; ello, para no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino que por el contrario, observen y atiendan puntualmente las reglas que establecen

cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad.

Entonces, al hablar de caducidad de las facultades de las autoridades administrativas, es inconcusa la referencia al principio de seguridad jurídica, garantizado en su expresión genérica a través del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principio que se respeta cuando, por un lado establecen los elementos mínimos necesarios a fin de que el gobernado pueda proteger su derecho y, por otro, tratándose de normas que confieren alguna facultad a la autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, de forma que se impida que ésta actúe de manera arbitraria o caprichosa.

En la especie, el procedimiento administrativo disciplinario instaurado obra en las constancias del expediente número \*\*\*\*\*, así como las derivadas del expediente \*\*\*\*\*, relativas al procedimiento administrativo de inspección, documentales que fueron ofrecidas por la parte actora, las cuales no fueron objetadas ni controvertidas, y contrariamente, fueron hechas propias por la autoridad encausada, por lo que tienen valor probatorio pleno y generan convicción a este Resolutor, en cuanto al contenido de las mismas según lo disponen los numerales 78, 121 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es así, que de las constancias de referencia se desprenden los siguientes antecedentes:

1. El 03 tres de junio de 2015 dos mil quince, en cumplimiento al acuerdo de 23 veintitrés de marzo del mismo año, que determina la instauración del procedimiento administrativo de

inspección a instituciones educativas particulares; mediante oficio \*\*\*\*\*, se emitió la orden de visita al preescolar «\*\*\*\*». La visita de inspección se llevaría a cabo en esa misma fecha, a partir de las 10:30 diez horas con treinta minutos.

2. El 04 cuatro de junio de 2015 dos mil quince, se notificó al apoderado del plantel educativo «\*\*\*\*», el oficio \*\*\*\*\*, y se levantó el acta de inspección derivada de la orden de visita señalada en el punto que antecede.
3. El 13 trece de septiembre de 2016 dos mil dieciséis, se notificó el acuerdo de instauración del Procedimiento Administrativo Disciplinario \*\*\*\*\*. De dicho acuerdo se desprende: i) que una vez desahogado el procedimiento administrativo de inspección, el 30 treinta de octubre de 2015 dos mil quince se emitió la resolución correspondiente en la que se señalan diversos incumplimientos; y ii) que el 12 doce de mayo de 2016 dos mil dieciséis se notificó el acuerdo de Información Previa suscrito el 05 cinco de abril de esa misma anualidad.
4. El 18 dieciocho de junio de 2018 dos mil dieciocho, se notificó a «\*\*\*\*», titular del plantel educativo «\*\*\*\*», a través de su representante legal, la resolución de fecha 19 diecinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete que concluye el Procedimiento Administrativo Disciplinario \*\*\*\*\*.

De la narrativa previa se advierte la sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario, contenido en el artículo 76 del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los

Particulares del Estado de Guanajuato, el cual atiende a las etapas y plazos señalados en el artículo 164 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato<sup>9</sup>, donde el punto medular radica en la oportunidad en el dictado de la resolución que tiene por acreditada la comisión de las infracciones contenidas en los artículos 159, fracciones I y XVIII, y 162, fracción II, de la Ley de Educación para el Estado y **determina imponer la sanción consistente en multa.**

En ese sentido, la parte actora esgrime como concepto de impugnación, que la autoridad demandada determinó la imposición de la sanción administrativa en contravención del artículo 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en relación con el diverso 164, último párrafo, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, esto es, fuera del plazo de 2 dos años, por lo que había caducado su facultad sancionadora.

Al respecto, la autoridad demandada no refuta la razón de agravio, sino que corrobora que el numeral 164 de la ley educativa en comento, en su último párrafo, establece que lo no previsto en el procedimiento administrativo disciplinario se atenderá conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que resulta ser una ley marco en materia de procedimientos administrativos según lo dispone el artículo 133 de esa codificación:

«**Artículo 133.** Los procedimientos administrativos especiales creados y regulados como tales por otros ordenamientos, se registrarán supletoriamente por el presente

---

<sup>9</sup> Artículo 77 del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato.

Código, cuando la ley que los regula no prevea la supletoriedad de otro ordenamiento.»

Además, la autoridad educativa demandada colige que la Ley de Educación mandata la aplicación supletoria del Código y es dable inferir que las omisiones en la regulación del procedimiento especial materia del acto controvertido son completadas por las disposiciones genéricas del procedimiento administrativo sancionatorio previstas en esa normativa, de tal suerte que de conformidad con los artículos 212 a 225 de la codificación administrativa multicitada, se desprende que la facultad para que la autoridad pueda imponer sanciones administrativas prescribe en dos años, para lo cual cita el contenido del arábigo 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De lo manifestado por las partes se advierte que ambas coinciden en la aplicación supletoria del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en lo no regulado por el procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, en términos del último párrafo del artículo 164 de la ley educativa de marras.

Ahora bien, el artículo 164 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, que regula el procedimiento administrativo disciplinario, en su fracción IV, indica que transcurrido el plazo para formular alegatos o hecha la manifestación de no presentarlos, se dictará la resolución en un plazo de treinta días hábiles, pero sin establecer una consecuencia expresa ante la falta de pronunciamiento; no obstante, el arábigo de referencia en su último párrafo estatuye que **lo no previsto en el procedimiento administrativo disciplinario, se atenderá**

**conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.**

Por tanto, y con el propósito de otorgar certidumbre al sujeto a procedimiento, se concluye que cobra aplicatoriedad, en forma supletoria, lo dispuesto en el artículo 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que establece lo siguiente:

**«Artículo 219. A falta de disposición expresa, la facultad de la autoridad para determinar sanciones administrativas caduca en dos años.»**

Las sanciones administrativas impuestas prescriben en dos años, salvo las multas que para su cobro son créditos fiscales y que se regirán por las disposiciones legales aplicables.

**Los plazos serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la infracción administrativa si fuere consumada, desde que cesó si fuere continua o desde la fecha de emisión del acto que imponga la sanción.»**

Resaltado añadido.

De la estructura normativa que antecede, se desprende que el Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato, y la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, no contienen disposición expresa que defina el marco temporal de las facultades de sanción en la materia provistas mediante el procedimiento administrativo disciplinario; que en ese sentido, la Ley de Educación dispone la aplicación supletoria del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y que al respecto, en su ordinal 219, este

Código determina que a falta de disposición expresa, la facultad de la autoridad para determinar sanciones administrativas caduca en dos años, donde los plazos serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la infracción administrativa si fuere consumada o desde que cesó si fuere continua.

Esta consideración se apoya en la tesis<sup>10</sup> siguiente:

**«CADUCIDAD DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD EDUCATIVA. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INSTRUIDO CONTRA INSTITUCIONES PARTICULARES, CONFORME AL ARTÍCULO 219 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.** La Ley de Educación para la entidad federativa mencionada no prevé la figura de la caducidad de las facultades sancionadoras en la materia, pues si bien es cierto que su artículo 164 señala que transcurrido el plazo para formular alegatos o hecha la manifestación de que no serán presentados, se dictará la resolución en el procedimiento administrativo correspondiente en el plazo de treinta días, también lo es que no establece cuál será la consecuencia jurídica del incumplimiento a esa regla por la autoridad educativa; sin embargo, ello no implica que exista una libertad absoluta para ésta en cuanto al tiempo para emitir la resolución respectiva, dejando en incertidumbre jurídica al particular con motivo de su inactividad, pues el precepto indicado dispone que lo no previsto en el procedimiento disciplinario aludido, se atenderá conforme al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que en su numeral 219, primer párrafo, señala: "A falta de disposición expresa, la facultad de la autoridad para determinar sanciones administrativas caduca en dos años."; precepto cuya aplicación supletoria otorga certeza jurídica a las instituciones particulares contra las que aquél se instruye, en cuanto al tiempo para resolver sobre la imputación de la comisión de alguna infracción en materia educativa.»

---

<sup>10</sup> Tesis: XVI.1o.A.139 A (10a.), Décima Época Registro: 2015420 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV Materia(s): Administrativa Página: 2413.

Subrayado y énfasis añadido.

Así, se tiene que en la especie se instauró un procedimiento de inspección con el objeto de verificar que la prestación del servicio educativo se lleve a cabo en términos de las disposiciones legales en materia educativa de conformidad con los requerimientos apuntados en la orden de visita emitida al respecto.

Se observa además que el actor ofrece el original del escrito presentado el 03 de junio de 2015 dos mil quince, en la Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el que hace de conocimiento de la autoridad el cambio de ubicación de la institución educativa, solicitando que se le tenga por iniciado el proceso de cambio de domicilio, documento privado que genera la presunción de que la autoridad era sabedora de un posible incumplimiento a la normatividad educativa, con fundamento en los ordinales 81, 117 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Entonces, **el 04 cuatro de junio de 2015 dos mil quince, se levantó el acta de inspección** sobre los rubros: operación del servicio educativo, administración escolar e infraestructura, mediante la solicitud de exhibición de los documentos correspondientes, quedando asentado el incumplimiento a diversos requerimientos derivados de la orden, es decir, la comisión de las infracciones, sin que sea óbice para ello, la posibilidad legal de solventarlas en el desahogo del procedimiento.

Por tanto, se colige que 04 cuatro de junio de 2015 dos mil quince, se incumplió con la normatividad educativa -infracción consumada-, y es a partir de esta fecha en que la autoridad puede hacer uso de sus facultades de sanción.

Lo anterior es así, si se considera que el procedimiento de inspección concluyó el 30 treinta de octubre de 2015 dos mil quince, con el dictado de la resolución en la que se determinaron diversos incumplimientos que dieron lugar al procedimiento administrativo disciplinario que nos ocupa, dado que el ahora actor durante el desahogo del procedimiento no logró solventar la totalidad de las observaciones provenientes de la inspección.

Luego, si la caducidad opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo, en este caso 2 dos años contados a partir de la comisión de la infracción, y en la especie ello acaeció el 04 cuatro de junio de 2015 dos mil quince, es inconcuso que la autoridad tenía hasta el 05 cinco de junio de 2017 dos mil diecisiete para determinar la imposición de la sanción administrativa correspondiente; sin embargo, la resolución que impone de la sanción consistente en multa fue notificada al actor hasta el 18 dieciocho de junio de 2018 dos mil dieciocho<sup>11</sup>, por lo que evidentemente ya habían caducado sus facultades sancionatorias de conformidad con los artículos 33, fracciones I y III, y 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En abono a lo expuesto, se destaca que el procedimiento de inspección finalizó el 30 treinta de octubre de 2015 dos mil quince, con la

---

<sup>11</sup> Hecho manifestado por el actor en la demanda, afirmado como cierto en la contestación, y acreditado con la exhibición de la razón de notificación –foja 74 del sumario-.

resolución de incumplimiento de requerimientos derivados de la inspección, misma que se notificó al actor el 07 siete de diciembre del mismo año; pero, fue hasta transcurridos más de dos años -18 dieciocho de junio de 2018 dos mil dieciocho- que se materializó la imposición de la sanción respectiva, mediante la notificación de la resolución del procedimiento administrativo disciplinario, dejando al inspeccionado en estado de indefensión ante la falta de certidumbre en el quehacer autoritario.

Estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los preceptos de la legislación en mención que delimitan temporalmente la actuación de dicha autoridad, en relación con los artículos 137, fracción VIII, y 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es así, que le asiste la razón al accionante, sustancialmente, en que la autoridad demandada cometió una violación a sus garantías de seguridad y certeza jurídica mediante la desatención de su obligación de actuar en el margen permitido por la ley -incumplimiento normativo-, toda vez que el argumento de la parte demandada no demuestra la ineficacia del concepto de impugnación hecho valer por el actor, y por el contrario, la manifestación relativa a que el plazo que le aplica es el de 2 dos años, abona a los razonamientos del actor.

Por lo antepuesto, se desestima el alcance demostrativo de la prueba de informes a cargo del Instituto de Infraestructura Física Educativa

de Guanajuato, INIFEG, ofrecida por la encausada para demostrar el incumplimiento en el rubro de infraestructura, así como la confesión expresa del cambio de domicilio del plantel educativo sin autorización; empero, la razón de agravio no se soporta en la comisión de la infracción, sino en la desatención al plazo que tenía la autoridad para sancionarla, ello con sustento en los arábigos 57, 113, 117, 122 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Dicho de otra forma, la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, descansa en que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, lo que lleva a concluir que el demandado actúa indebidamente cuando incurre en dilaciones que lo llevan a vulnerar dispositivos concretos, al no proceder dentro de los términos específicos que para cada situación señalan las normas procesales aplicables, en la especie, al determinar la imposición de una sanción administrativa fuera del plazo de 2 dos años ordenado por Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, aplicado supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario conforme al artículo 164, último párrafo, de la Ley de Educación del Estado de Guanajuato.

Lo anterior expone una **«conducta pasiva de la autoridad»**, es decir, una **inactividad procedimental para determinar sanciones administrativas dentro del plazo fijado para ello (2 dos años) - obligación que la ley le impone-**, de ahí que su incumplimiento se traduce en una clara y manifiesta violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, actualizándose la causal de nulidad prevista en la fracción IV del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia

Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual se transcribe a continuación:

**«ARTÍCULO 302. Se declarará que un acto o resolución es nulo, cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:**

**IV. Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas;**

Énfasis y subrayado añadido

En esa guisa, resulta inconcuso que el Director demandado dictó la resolución impugnada en contravención de las disposiciones aplicadas, vulnerando el principio de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de la institución educativa «\*\*\*\*», cuyo titular es la persona jurídica «\*\*\*\*».

Una conclusión distinta, daría lugar a hacer nugatoria la determinación legal de etapas, plazos y términos, dado que la aplicación de las formalidades del procedimiento administrativo disciplinario contenidas en el artículo 164 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, en relación con el artículo 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, corresponden a facultades regladas, esto es, de carácter estricto; ergo, no puede quedar a discreción del ente sancionador su cumplimiento y su observancia, puesto que los propios preceptos legales no le otorgan dicha posibilidad, y los elementos que al efecto se señalan en los citados artículos, constituyen requisitos *sine qua non* que convalidan la legalidad de la facultad de sanción.

Es plausible la conclusión previa, si se considera que se le otorga un plazo de 2 dos años para determinar sanciones administrativas; ello, con el propósito de **no dejar en incertidumbre** al gobernado, lo cual, incluso es así reconocido en el numeral 44 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública<sup>12</sup>, como parte del derecho fundamental a la buena administración, siendo este último un instrumento internacional referente adoptado por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la ciudad de Panamá, Panamá, el 19 diecinueve de octubre de 2013 dos mil trece, en el que se preconiza el derecho del ciudadano a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten, de la misma forma dicho instrumento internacional establece el Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa, en cuya virtud la Administración Pública debe someterse al Derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente o dejar de observar las normas jurídicas, ello incluso bajo el argumento endeble e inexacto de que las mismas no generan consecuencia en su incumplimiento.

En este mismo tenor y como criterio aplicable<sup>13</sup> se hará referencia al caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, resuelto por la Corte Interamericana de

---

<sup>12</sup> Instrumento internacional referente o clarificador disponible en: <http://old.clad.org>

<sup>13</sup> Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para los jueces nacionales con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, ello en virtud de que es una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así se señaló en la tesis jurisprudencial con el rubro: **«JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.»** con los datos de localización siguientes: Décima Época Registro: 2006225 Instancia: Pleno, Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I Materia(s): Común Tesis: P./J. 21/2014 (10a.) Página: 204.

Derechos Humanos, en torno al incumplimiento de los plazos marcados legalmente, del que resalta que **ha sido el legislador venezolano quien determinó que el plazo establecido en la ley es el que corresponde respetar para un asunto como el que analizó, por lo que es de esperarse que las autoridades internas cumplan con dicho plazo.** Asimismo, señaló que en ese caso, Venezuela no ofreció ninguna explicación que indicara las razones por las que el Tribunal Superior demoró más de 09 nueve meses en resolver el asunto. En virtud de lo anterior, la Corte consideró que el Estado violó el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en consonancia con el artículo 1.1 de la misma<sup>14</sup>.

Asimismo, apoyan estos razonamientos los criterios emitidos por este Tribunal, que por analogía pueden aplicarse y que son de tenor literal siguiente:

**«PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES PREVISTO EN EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DE LA LEY DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CADUCIDAD PARA EMITIR RESOLUCIÓN.-** El Reglamento de Tránsito de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, prevé el procedimiento para la aplicación de sanciones en sus artículos 184 a 187, sin indicar el plazo para resolver el procedimiento respectivo ni la figura jurídica de caducidad. Conforme a su artículo 202, existe supletoriedad expresa del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, pero se limita a la tramitación de los recursos de inconformidad y queja. **Sin embargo, de la concatenación de los artículos 1, 133 y 219, párrafo primero, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, resulta inconcuso que dicho Código resulta aplicable de forma supletoria en el procedimiento para la imposición de sanciones y que, ante**

<sup>14</sup> Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C. No. 182

la falta de disposición expresa en materia de caducidad, la facultad de la autoridad para determinar sanciones administrativas caduca en dos años.  
(Proceso administrativo 719/1ª Sala/12. Actor: \*\*\*\*\*. Sentencia de 25 de enero de 2012) »

**«CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONAR. ES PROCEDENTE CUANDO LA AUTORIDAD NO EMITE SU RESOLUCIÓN EN EL PLAZO QUE TIENE PARA ELLO.**

La autoridad administrativa que ordena una inspección está constreñida a emitir la resolución correspondiente en el plazo legal (30 treinta días); ello, no obstante que el dispositivo que contenga dicho plazo no prevea cuál será la consecuencia de no dictar la resolución sancionadora dentro del plazo fijado. Lo anterior es así, pues no significa que ante la manifiesta indefinición de la ley que regula el procedimiento sancionador exista una libertad unilateral y absoluta de decisión por parte de la autoridad administrativa para dictar la resolución respectiva, que deje en estado de indefensión a los particulares a los que se les practicó el procedimiento de inspección, ante la incertidumbre jurídica provocada por la inactividad de la autoridad administrativa, pues de manera supletoria el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato contempla que el plazo de caducidad es de 2 dos años, e inicia desde el día en que se cometió la infracción administrativa si fuere consumada, desde que cesó si fuera continua, o bien desde la fecha de emisión del acto que imponga la sanción. En efecto, el artículo 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato tiene como finalidad, brindar certeza jurídica respecto de una situación determinada que involucra a los gobernados, provocando la cesación de la facultad de la autoridad que no ejerció en tiempo su atribución para afectar legalmente la esfera jurídica del administrado, de modo que produce la definición del derecho y el rompimiento del estado de inseguridad jurídica. Dicho precepto no tiene como fin la caducidad de las atribuciones de las autoridades para poner fin al procedimiento sancionador una vez que concluyó su trámite, sino que regula la caducidad de las facultades para instaurar procedimientos para determinar sanciones administrativas (Expediente 267/3ªSala/2016. Sentencia del 6 de julio de 2017. Actora. \*\*\*\*\* apoderada general del Instituto Guadalupe de León, A.C.)»

Énfasis añadido.

Como corolario a lo argumentado, este juzgador determina que le asiste la razón a la parte actora, al no haberse observado las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, toda vez que la resolución que por esta vía se impugna, fue emitida en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas en perjuicio del actor, considerando que las facultades de la autoridad para determinar la sanción administrativa ya habían caducado.

Consecuentemente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 137, fracción VIII, 300, fracción II y 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **Nulidad Total** de la resolución recaída al Procedimiento Administrativo Disciplinario con número de expediente \*\*\*\*\*.

Toda vez que resultó fundado el concepto de impugnación en estudio y que el mismo fue suficiente para decretar la nulidad del acto combatido, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos vertidos por la parte actora, ya que de realizarlo cualquiera que fuese el resultado, no variaría el sentido de la presente resolución. Resulta aplicable al respecto, la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, que a la letra dice:

**«CONCEPTOS DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO.** Si al considerarse fundado un concepto de violación ello trae como consecuencia la concesión del amparo, es innecesario analizar los restantes, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada variaría el sentido de la sentencia».<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Octava Época, Registro: 223103, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Abril de 1991, Materia(s): Común, Tesis: V.2o. J/7, Pagina 86.

**SEXTO. Análisis de las pretensiones.** Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones instadas por la parte actora.

Solicita el impetrante el restablecimiento del derecho violado consistente en dejar sin efecto alguno la resolución recurrida.

Al tenor de la declaración de nulidad, este resolutor considera que la pretensión del accionante es resultado directo de la anulación del acto, por ende, el afectado no tiene porqué resentir sus efectos.

Atento a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el ordinal 255, fracción III, en relación con el diverso 300, fracción II, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se determina que la pretensión del impetrante ha quedado colmada conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de este fallo.

Ello, en aplicación directa de los extremos del artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, conforme al cual, la nulidad tiene como principal efecto la invalidez e insubsistencia de los actos combatidos y, por ello, estos no podrán presumirse legítimos, ni ejecutables, tampoco podrán subsanarse y el particular no tendrá la obligación de cumplir con ellos.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I y III, 298, 299 y 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Esta Primera Sala es competente para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

**SEGUNDO.** No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

**TERCERO.** Se decreta la Nulidad Total de la resolución dictada en el Procedimiento Administrativo Disciplinario \*\*\*\*\*, dictada el 19 diecinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, de conformidad con los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de este fallo.

**CUARTO.** Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, ha quedado satisfecha la pretensión solicitada por la parte actora, atendiendo a lo determinado en el Considerando Sexto de la resolución.

Notifíquese a las partes, y en su oportunidad procesal archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.