

Silao de la Victoria, Guanajuato, 30 treinta de agosto de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1502/1ªSala/18** promovido por *****, en representación de la asociación civil denominada «*****», ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, 01 uno de octubre y 21 veintiuno de noviembre del 2018 dos mil dieciocho, *****, en representación de la asociación civil «*****», promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...La resolución emitida dentro del procedimiento administrativo disciplinario número *****, de 08 (ocho) de diciembre de 2017 (dos mil diecisiete), por medio de la cual, se me impone una multa...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; y **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora para que se deje sin efectos el acto impugnado.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 23 veintitrés de noviembre de 2018 dos mil dieciocho -previo cumplimiento a requerimiento-, se admitió la demanda y se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma

Además, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora, así como la presuncional legal y humana. Conjuntamente se tuvo a la impetrante por designando abogados autorizados.

Luego, en proveído de fecha 02 dos de mayo de 2019 dos mil diecinueve -previo cumplimiento a requerimiento-, se tuvo al **Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones, de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma.

Respecto de las pruebas, se admitió la documental ofrecida y exhibida por la citada autoridad y se le tuvo por haciendo propias las pruebas de la parte actora; asimismo, se admitió la prueba de informes por lo que ésta se requirió al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Guanajuato.

También se tuvo a la encausada designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, en auto dictado el 01 uno de julio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la Directora Jurídica del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Guanajuato, por rindiendo el informe de autoridad que le fue solicitado; y a la actora por realizando manifestaciones en relación a dicha prueba.

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

El 10 diez de julio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la parte actora por objetando en tiempo y forma legal las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la encausada.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 08 ocho de agosto 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 a), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se acredita con el original de la resolución dictada en el procedimiento administrativo disciplinario *****, el 08 ocho de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, con firma autógrafa del Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones, de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

La prueba descrita en el párrafo anterior constituye un documento público al haber sido emitido por el servidor público señalado, en ejercicio de sus funciones, así como por la existencia de signos exteriores como sellos oficiales y firmas, por lo que aunado al reconocimiento expreso de la encausada al contestar la demanda², se le otorga valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 119, 121 y 307 K, párrafos primero y segundo, 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 con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y

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

² En el apartado denominado «Contestación a los hechos manifestados por la actora», señaló la demandada lo siguiente: «PRIMERO. Con relación a las cuestiones fácticas marcadas como número 1 uno, son parcialmente ciertas, por las razones siguientes: Es cierto que el procedimiento administrativo disciplinario ***** se decidió mediante la resolución del 8 ocho de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, en términos de las atribuciones reglamentarias en mi carácter de Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones...»

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.

Sostiene la autoridad demandada la improcedencia del proceso al tenor de lo dispuesto en el artículo 261, fracciones VI y VII, del mencionado ordenamiento legal, en virtud de que la génesis de la resolución impugnada es el incumplimiento de la parte actora de los rubros «Operación del Servicio Educativo» e «Infraestructura», porque se constató que el plantel educativo impartía el servicio educativo en un inmueble diverso al autorizado y no acreditó la posesión del inmueble donde imparte el servicio educativo, generando con ello una lesión a los bienes jurídicos tutelados por la ley de educación, así como al derecho humano a la educación de los menores inscritos en el plantel educativo.

El planteamiento anterior se **desestima** ya que no se realizó para efecto de que se declare la improcedencia del proceso, sino con el propósito de analizarse el fondo del asunto.

En este sentido, cabe destacar que las causas de improcedencia constituyen aspectos que precisamente impiden analizar el fondo de la controversia planteada, es decir, la legalidad del acto; luego, como los argumentos de la autoridad demandada versan sobre situaciones que no inciden en la procedencia del proceso, sino en el estudio de fondo, es viable desestimarlos.

Sobre el tema resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.»³

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas por la autoridad demandada y al no advertirse, oficiosamente, la actualización de alguna de las hipótesis previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que impida resolver el fondo de la causa, a continuación se estudiará la «litis» sometida a esta Sala.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes 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 del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS**

³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, página 5. Número de registro electrónico: 187973.

SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».⁴

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Se precisa que el estudio de los conceptos de impugnación se realizará en un orden diverso al propuesto por la parte actora en su escrito inicial de demanda, ello dado que a través de los principios de congruencia y exhaustividad en la sentencia que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 298 y 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, 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 aquéllos que conlleven un mayor beneficio para el demandante. Apoya tal asunto, la jurisprudencia con el rubro y texto que a continuación se transcriben:

«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

⁴ 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, Tesis: 2a./J.58/2010, Página: 830.

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.»⁵

Lo resaltado es propio.

En este contexto, a continuación se analizará el concepto de impugnación **tercero**, esgrimido por la parte actora en el escrito inicial de demanda, en que sostiene la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, en cuanto a la acreditación de la infracción imputada.

Señala la impetrante que la autoridad demandada argumentó de manera lisa y llana que las pruebas aportadas al procedimiento por la autoridad sustanciadora tienen valor probatorio pleno, al haberse emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones, sin embargo, debió prescribir si las pruebas son válidas o no a los efectos pretendidos por la sustanciadora, de manera que sería la concatenación de todos los elementos de donde dependía el valor de las actuaciones,

⁵ 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.

debiendo exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración efectuada.

Por su parte, la autoridad demandada al dar contestación, sostuvo que las pruebas valoradas fueron: la documental privada consistente en oficio *****; documentales públicas consistentes en copia de la credencial de elector de ***** y *****; así como documental pública consistente en actuaciones que integran el procedimiento administrativo de inspección *****.

En las relatadas circunstancias, el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar si la decisión autoritaria de tener por acreditada la falta imputada a la parte actora se encuentra debidamente fundada y motivada en la resolución impugnada.

A juicio de este Juzgador, los conceptos de impugnación que se analizan son **fundados**, con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

Para ello, es necesario apuntar algunas ideas relacionadas con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la fundamentación y motivación, distinguiendo los aspectos formal y material que deben contener los actos administrativos.

La correcta fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable al caso concreto; la motivación se trata del argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificarla, le permita su defensa, para el caso que resulte irregular.

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras:

(a) Formal, cuando hay omisión total o incongruencia del argumento explicativo; también si es tan insuficiente que el destinatario no pueda conocer lo esencial de las razones que informan el acto, de manera que esté imposibilitado para cuestionarlo y defenderse adecuadamente, y

(b) Material, cuando la explicación o razones dadas son insuficientes o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

Por tanto, la transgresión a la garantía de motivación, puede configurarse de diversas maneras.

La omisión de la motivación, se configura cuando la actuación de la autoridad no expresa argumento que permita reconocer la aplicación del sistema jurídico o de criterios racionales, sea tratándose de aspectos reglados o cuando se ejercen facultades en el ámbito discrecional.

Asimismo, la incongruencia en la motivación, se revela cuando los argumentos justificatorios de la autoridad no coinciden o se relacionan con la decisión expresada, es decir, no se permite identificar la «ratio decidendi».

Por otra parte, una indebida motivación acontece cuando las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto en el que se subsumen es inadecuado, no aplicable o se interpreta

incorrectamente, es decir, no hay justificación de la actuación de la autoridad que sea acorde con los hechos apreciados.

Finalmente, una **motivación insuficiente** se traduce en una falta de razones que impiden conocer los criterios fundamentales de la decisión, es decir, cuando se expresan ciertos argumentos pro forma, que pueden tener ciertos grados de intensidad o variantes que determinan una violación formal o material, aunque permiten al afectado defenderse o impugnar tales razonamientos, pero que resultan exiguos para tener conocimiento pleno de los elementos considerados por la autoridad en la decisión administrativa.

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial que establece:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el

razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»⁶

Énfasis añadido.

En el caso, el director demandado no observó el requisito de debida motivación en los términos destacados, pues en la resolución de fecha 08 ocho de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, la demandada señaló de forma exigua en el Considerando Tercero, lo siguiente:

«TERCERO. Esta autoridad se aboca al análisis de las constancias del expediente que se actúa, que tienen relación directa con el fondo del asunto que se resuelve, advirtiéndose lo siguiente:

I. [...] se procede a la valoración de las pruebas admitidas en el acuerdo del 14 (catorce) de febrero de 2017 (dos mil diecisiete), y que obran en el expediente del Procedimiento Administrativo Disciplinario *****, determinándose lo siguiente:

1. Documental Privada, escrito presentado ante Oficialía de partes de esta Dirección General, con número de turno *****, en fecha 9 (nueve) de febrero de 2017 [...]

Valoración: Se le concede valor probatorio de indicio de conformidad con el numeral [...], y con la cual acredita los costos que cobra el plantel por concepto de colegiatura e inscripción, otorgándole esta autoridad administrativa certeza sobre los ingresos que detentó el plantel educativo durante el ciclo escolar 2014.

2. Documental Pública, consistente en copia de la credencial para votar, expedida por el Instituto Nacional Electoral a favor de ***** [...]

Valoración: se le concede valor probatorio pleno de conformidad con el numeral [...], y con la cual se acredita la identidad de la representante legal de la persona jurídico colectiva.

⁶ Época: Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta ; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

3. Documental pública, consistente en copia de la credencial para votar, expedida por el Instituto Nacional Electoral a favor de ***** [...]

Valoración: se le concede valor probatorio de indicio de conformidad con el numeral [...], y con la cual se acredita la identidad de la ciudadana *****, toda vez que dicha documental pese a ser una documental pública no guarda relación directa con los hechos controvertidos.

II. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 76 del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato, se aportaron los elementos probatorios y evidencias suficientes por parte de la Dirección de Incorporaciones, a través de las actuaciones que integraron el Procedimiento Administrativo de Inspección *****, a las cuales se les da valor probatorio pleno, por emitirse por la autoridad en ejercicio de sus atribuciones [...], además de que no obra en autos elemento alguno que lo desvirtúe.

III. Por virtud de lo anterior, esta Dirección General determina que ha quedado establecida la certidumbre de las infracciones imputadas a la persona jurídico colectiva [...] en consecuencia se acredita la responsabilidad de la persona jurídico colectiva por las infracciones antes mencionada.

Lo anterior se afirma una vez que han sido objeto de análisis todas y cada una de las constancias que obran en el expediente que hoy se resuelve, cuya conducta actualiza la fracción I y XVIII, del artículo 159, fracción II del artículo 162 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, toda vez que la persona moral en comento, incumplió las obligaciones a las que se encuentra sujeta, desde el momento en que le fue otorgada la incorporación al sistema educativo estatal, como lo son, dictamen de actualización de expediente por cambio de domicilio, ofertar el servicio educativo en un inmueble diverso al autorizado, omitiendo presentar la autorización de la declaración de la autoridad competente, acreditar la posesión legal del inmueble donde presta el servicio educativo y proporcionar escrito de protesta de decir verdad que el inmueble carece de controversia judicial, infracciones que se presumieron al no acreditar la autorización correspondiente al cambio de domicilio que se le imputó y el cual no pudo desvirtuar durante el desahogo del procedimiento que ahora se resuelve.»

Lo subrayado es propio.

De la transcripción anterior, se advierte que la autoridad demandada determinó que la hoy actora cometió faltas administrativas por contravenir lo dispuesto en los artículos 159, fracciones I y XVIII, y 162, fracción II, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato⁷.

Por ello, es necesario precisar que a efecto de determinar que un particular que imparte educación con autorización para ello, cometió una falta o infracción sancionable, la autoridad deberá en primer término acreditar fehacientemente que el gobernado cometió la conducta imputada en el acuerdo de instauración del procedimiento administrativo disciplinario y que esa actuación se adecua a la causa de responsabilidad -norma- que sanciona la ley⁸.

En la especie, respecto de las pruebas aportadas al procedimiento de origen, la encausada señaló en la resolución impugnada de forma exigua que se acreditaron las infracciones a la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, en base a las pruebas que agregó al expediente, consistentes en actuaciones que integraron el procedimiento administrativo de inspección *****, omitiendo detallar pormenorizadamente en la resolución impugnada las causas que

⁷ En virtud de lo anterior, en el Considerando Quinto de la resolución impugnada sancionó a la asociación civil con una multa de 199 ciento noventa y nueve salarios mínimos, que equivale a la cantidad de \$***** (*****).

⁸ Ilustra el criterio sostenido por este Juzgador, la tesis aislada que a la letra indica: «**PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**. En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.» Época: Novena Época; Registro: 179803; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Diciembre de 2004; Materia(s): Administrativa; Tesis: IV.2o.A.126 A; Página: 1416.

justificaron la decisión de la autoridad demandada con el fin de que la hoy actora tuviera la oportunidad de controvertir correctamente los motivos de la misma, dejándola por ello en completo estado de indefensión al no a tener pleno conocimiento de los elementos considerados por la autoridad para emitir la decisión administrativa.

La valoración de pruebas en los procedimientos administrativos disciplinarios en materia educativa es el medio por virtud del cual la autoridad demandada obtiene certidumbre sobre la controversia en cuestión, constituyéndose en su caso, en la confirmación de las afirmaciones de hecho, inclusive de las señaladas en la inspección puesto que como lo señala la propia encausada al dar contestación a la demanda, de la resolución del procedimiento de inspección *****, se advirtió un **presunto incumplimiento**.

Es decir, de la comisión de las conductas imputadas a la institución educativa, es necesario que la autoridad precise en la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario cuáles son las pruebas que está tomando en consideración para fincar responsabilidad a la institución; posibilitando dilucidar si dichas probanzas son pertinentes, competentes y suficientes para tener por acreditada la infracción imputada; expresando el valor probatorio y el ordenamiento legal aplicable para tal efecto, así como el enlace causal que existe entre cada una de las pruebas y los hechos que demuestran, lo que conlleva a la confirmación de la imputación realizada en el acuerdo de instauración del procedimiento.

No se soslaya que al dar contestación a la demanda, la encausada refirió que en la orden de inspección emitida dentro del procedimiento administrativo de inspección *****, se precisó que el día 06 seis de

mayo de 2015 dos mil quince, tendría verificativo una visita de inspección al plantel educativo *****, cuya titularidad tiene la persona moral «*****», para verificar que el plantel educativo contara con las aprobaciones legales para operar el servicio educativo y que la prestación de dicho servicio se llevara a cabo en el domicilio autorizado.

Asimismo, que en la resolución de procedimiento de inspección señalado en el párrafo precedente, de fecha 18 dieciocho de noviembre de 2015 dos mil quince, se indicó un presunto incumplimiento a los rubros «operación del servicio educativo» e «infraestructura», toda vez que previo al cambio de domicilio debió obtener por parte del área de incorporaciones el dictamen de aprobación.

Sin embargo, como tales consideraciones no fueron vertidas en la infracción impugnada, debe considerarse que están dirigidas a intentar perfeccionar la actuación de la autoridad; por tanto, no es jurídicamente factible tomarlas en consideración, de acuerdo a lo establecido en el artículo 282, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ilustra lo anterior, la tesis aislada VIII.1o.22 A⁹, que enseguida se transcribe:

«JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. El artículo 215 del Código Fiscal de la

⁹ Novena Época Registro: 194495 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Marzo de 1999 Materia(s): Administrativa Tesis: VIII.1o.22 A Página: 1415

Federación establece que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En ese tenor, si el Tribunal Fiscal al dirimir la controversia planteada se apoya en la contestación de la demanda, la cual argumenta motivos y fundamentos distintos de los invocados en la resolución combatida, tales como el hecho de que haga valer la prescripción de la acción apoyándose en el artículo 213 fracción II del propio código en cita, el cual dispone que el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará entre otras consideraciones, las que demuestren que se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda, de lo anterior resulta que se está mejorando indebidamente la resolución impugnada, toda vez que, no es jurídicamente posible basar su contestación de la demanda aduciendo prescripción de la acción intentada, siendo que en todo evento la autoridad al resolver, fundamentó y motivó en sentido diverso al indicado en la misma, con la consecuente violación al artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, trastocándose la interposición del juicio contencioso administrativo, cuyo objeto es examinar la legalidad de los actos de autoridad administrativa a petición de los afectados por ellas mismas, y no empeorar la situación legal del afectado, mejorando la resolución impugnada.»

Lo subrayado es propio.

Lo anterior se justifica porque, como se precisó en los párrafos precedentes, las autoridades administrativas están obligadas a fundar y motivar sus determinaciones, razón por la cual, esa fundamentación y motivación debe constar en el documento continente del propio acto, o bien, en otro diverso siempre y cuando se trate de actuaciones vinculadas y se haga remisión a éstas, para que el interesado tenga conocimiento del acto al que se remite el sustento de la decisión; y no en la contestación de demanda, al no reunir ésta dichas condiciones.

Ello, de conformidad con lo dispuesto por la siguiente jurisprudencia:

«FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. CUANDO PUEDE CONSTAR EN DOCUMENTO DISTINTO AL QUE CONTENGA EL

ACTO RECLAMADO. Una excepción a la regla de que la fundamentación y motivación debe constar en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto, se da cuando se trata de actuaciones o resoluciones vinculadas, pues, en ese supuesto, no es requisito indispensable que el acto de molestia reproduzca literalmente la que le da origen, sino que basta con que se haga remisión a ella, con tal de que se tenga la absoluta certeza de que tal actuación o resolución fue conocida oportunamente por el afectado, pues igual se cumple el propósito tutelar de la garantía de legalidad reproduciendo literalmente el documento en el que se apoya la resolución derivada de él, como, simplemente, indicándole al interesado esa vinculación, ya que, en uno y en otro caso, las posibilidades de defensa son las mismas»¹⁰

En la especie, la encausada no acreditó que la orden, acta y resolución del procedimiento administrativo de inspección *****, hayan sido notificados a la parte impetrante, pues ni siquiera fueron éstos aportados como prueba a este proceso.

Por otra parte, se pone de manifiesto que en los actos impugnados el director demandado refirió simple y llanamente que la hoy actora infringió lo dispuesto en el artículo 159, fracciones I y XVIII, así como el numeral 162, fracción II, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, supuestos normativos que prevén:

«**Artículo 159.** Quienes prestan servicios educativos se harán acreedores a sanciones cuando incurran en las siguientes infracciones: **I.** Incumplir cualquier obligación o incurrir en las acciones prohibidas, previstas en esta Ley [...] **XVIII.** Incumplir cualquier precepto de la presente Ley, de la Ley General de Educación, ley General del Servicio Profesional Docente, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y de las disposiciones expedidas con fundamento en ellas...»

¹⁰ Octava Época; Registro: 213644; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 73, Enero de 1994; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.2o.A. J/39 Página: 57.

«**Artículo 162.** Además de las previstas en el artículo 159 de esta Ley, también son infracciones [...] **II.** Omitir los requerimientos en materia de infraestructura física educativa establecidos por las disposiciones normativas en la materia...»

Lo anterior, por infringir las obligaciones descritas en los artículos 55, fracción II, y 57, fracciones I y IV, de la Ley General de Educación, 140 y 147, fracciones I y V, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato; 6, 41, fracciones XXIV y XXV, 42, fracción X, 44 fracción I, y 50 del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato, cuyo contenido a continuación se transcribe para su mejor comprensión:

Ley General de Educación

«**Artículo 55.-** Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten [...] **II.-** Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, pedagógicas y de accesibilidad que la autoridad otorgante determine, conforme a los términos que señalen las disposiciones aplicables. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento...»

«**Artículo 57.-** Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán: **I.-** Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la presente Ley y demás disposiciones aplicables [...] **IV.-** Cumplir los requisitos previstos en el artículo 55...»

Ley de Educación para el Estado de Guanajuato

«**Artículo 140.** Los particulares a los que se les haya otorgado autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios se regirán por las disposiciones normativas en la materia.»

«**Artículo 147.** Los particulares para conservar la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios deberán: **I.** Regir sus actividades conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución

Política para el Estado de Guanajuato, la Ley General de Educación, lo previsto por esta Ley y las disposiciones normativas que de ellas emanen [...] V. Haber obtenido la aprobación de la Secretaría, respecto de cualquier cambio de denominación, domicilio, turno o plan y programas de estudio...»

Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato

«**Artículo 6.** Tanto la autorización como el reconocimiento de validez oficial de estudios, se otorgan para impartir planes y programas de estudios específicos, en un domicilio determinado y con el personal docente que acredite la preparación adecuada; conforme a lo señalado en los artículos 141 y 146 de la Ley y en los términos del Reglamento.»

«**Artículo 41.** Son obligaciones de los particulares [...] XXIV. Cumplir con las determinaciones que para la prestación del servicio le sean establecidas por la Secretaría o sus unidades administrativas competentes; y XXV. Las demás que se señalen en la Ley, el Reglamento u otras disposiciones normativas aplicables.»

«**Artículo 42.** Son prohibiciones de los particulares, las siguientes [...] X. Ofrecer e impartir el servicio educativo, en un inmueble diverso al autorizado, sin contar previamente con la aprobación de la Secretaría...»

«**Artículo 44.** El particular requerirá la aprobación de la DGPSEI cuando pretenda realizar cambios en: I. Domicilio, siempre que sea dentro del mismo municipio autorizado en el Acuerdo Secretarial...»

«**Artículo 50.** El particular que solicite un cambio de domicilio deberá acompañar a su solicitud el dictamen de infraestructura física educativa con los anexos a que se refiere el artículo 15 fracciones II, VIII y IX del Reglamento. Cuando el particular pretenda un cambio de domicilio en municipio diverso al autorizado en el Acuerdo Secretarial, el particular deberá solicitar la correspondiente autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.»

Sin embargo, la encausada omitió expresar las razones particulares, causas inmediatas o circunstancias especiales, de las que dedujo la relación de pertenencia lógica de la conducta imputada a la asociación

civil «****» con las hipótesis normativas del artículo 159, fracciones I y XVIII, y numeral 162, fracción II, de la citada Ley de Educación - derecho invocado-; es decir, la subsunción del caso fáctico a los supuestos de la norma, para arribar a la conclusión que se configuró una infracción a la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.

Ello, en razón de que la autoridad demandada no expresó los argumentos que permitieran arribar a la conclusión de que la ahora actora no cumplió con la obligación de contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, pedagógicas y de accesibilidad que la autoridad otorgante haya determinado, que la autorización otorgada al plantel fue para un determinado domicilio y que el servicio educativo se presta en otro, precisando y acreditando dichos domicilios, para estar en posibilidad de exigir una nueva autorización a la demandante, así como la obligación del justiciable de acreditar la posesión legal del inmueble y la protesta de decir verdad por escrito relativa a que el inmueble carece de controversia judicial.

Estos dos últimos requisitos para obtener la autorización correspondiente, de conformidad con el artículo 15, fracción II, inciso c), del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato, **el cual incluso no fue invocado por la demandada.**

Lo anterior es de relevancia, dado que como quedó expuesto, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con la fracción VI del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, todo acto administrativo debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado con la finalidad de

que el gobernado esté en posibilidad de conocer con precisión los motivos y razones legales que se tomaron en cuenta para emitir dicho acto de autoridad.

Por lo que en dichos actos, además de expresar con precisión los preceptos legales aplicables, debieron señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitir los actos impugnados; y estar en posibilidad de conocer plenamente si existe adecuación entre los preceptos legales invocados y los motivos expuestos.

Apoya lo citado la jurisprudencia que indica:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA. Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomó en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse, no se cumple con el requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.»¹¹

Así, es correcto considerar que en la resolución impugnada no se detallaron pormenorizadamente las causas que justificaran su emisión, con el fin de que la ahora actora tuviera la oportunidad de controvertir correctamente lo asentado en ellos, dejándola en completo estado de indefensión.

Entonces, si la motivación de la resolución impugnada fue insuficiente, dicha situación trasciende en una indebida motivación en su aspecto

¹¹ Época: Novena Época; Registro: 194798; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o. J/123; Página: 660.

material porque si bien, se dieron razones que permitieron al particular -hoy parte actora- cuestionarlas en juicio, tales razones fueron exiguas para un conocimiento pleno de la decisión de la autoridad, lo que se traduce en que el acto impugnado fue emitido sin observar la disposición debida, es decir, sin observar los postulados establecidos en el artículo 16 Constitucional, que ordena a las autoridades fundar y motivar debidamente sus actuaciones; razón por la cual, se actualiza el supuesto de nulidad previsto en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este orden de ideas y dado que la insuficiente motivación la resolución emitida en el Procedimiento Administrativo Disciplinario *****, el 08 ocho de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, constituye un vicio de ilegalidad que trasciende a su aspecto material o de contenido, y considerando que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se declara la **Nulidad Total** del mencionado acto.

Apoya lo anterior el criterio sustentado en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

«**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código **invocado**, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento

del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»¹²

Énfasis añadido.

Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los restantes conceptos de impugnación que se hicieron valer en el escrito inicial de demanda, pues ello a nada práctico conduciría si la resolución impugnada ha quedado insubsistente.

Sirve de apoyo a la afirmación que antecede la tesis del Poder Judicial Federal que a la letra dice:

«CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.
Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»¹³

¹² Época: Novena Época; Registro: 184612; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Marzo de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/21; Página: 1534.

¹³ Época: Novena Época; Registro: 195992; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Junio de 1998; Materia(s): Laboral; Tesis: XI.3o.5 L; Página: 626.

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

Solicita la impetrante el reconocimiento del derecho para que se deje sin efectos legales la resolución impugnada.

Este Juzgador estima que al haberse decretado la nulidad de la resolución impugnada, la acción del reconocimiento de un derecho queda **satisfecha**, ello ya que una consecuencia intrínseca de dicha nulidad es que no podrá surtir efecto alguno.

Ello en virtud de que al tenor de lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el acto decretado nulo es inválido, no se presume legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse porque carece del requisito de validez exigido por el artículo 137, fracción VI, del Código citado.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracción I, 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 conocer y resolver el presente proceso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Tercero del presente fallo.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de la resolución impugnada, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

CUARTO. Se declara que la pretensión relativa a dejar sin efectos el acto impugnado queda **satisfecha**, ello de conformidad con lo expuesto en el Considerando Sexto de este fallo

Notifíquese a las partes.

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.