

Silao de la Victoria, Guanajuato, 15 quince de julio de 2020 dos mil veinte.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2077/1ªSala/19** promovido por «\*\*\*\*\*», a través de su representante legal \*\*\*\*\*, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción de la demanda.** Por escritos presentados en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, los días 28 veintiocho de octubre y 22 veintidós de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, «\*\*\*\*\*», a través de su representante legal \*\*\*\*\*, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado:

«(...) la Resolución del Procedimientos Adminsitrativo Disciplinario cuyo número de Expediente \*\*\*\*\*misma que se me notificó el día 26 de Septiembre de 2019 Firmado y resuelto por el Lic. \*\*\*\*\*, Director General de Profesiones servicios Escolares e Incorporaciones (...).»

Además, la parte actora hizo valer como única pretensión en la presente causa contenciosa, la nulidad de la resolución impugnada.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 3 tres de enero de 2020 dos mil veinte -previo cumplimiento de

la prevención formulada-, se tuvo por acreditada la personalidad de la parte actora, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada, y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

En relación con la suspensión solicitada por la parte actora, se le hizo de conocimiento que la misma se concedería si acredita ante esta Primera Sala que se garantizó el monto de \$\*\*\*\*\*, ante la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora, así como por señalando domicilio para recibir notificaciones y por designando abogado autorizado para imponerse de autos, en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Además, se requirió a la autoridad demandada para que exhibiera con su contestación de demanda, copias certificadas del expediente administrativo \*\*\*\*\*, del informe de inspección de fecha 19 diecinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, emitido en el expediente administrativo \*\*\*\*\*.

Posteriormente, mediante proveído de fecha 14 catorce de febrero de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la **Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados, por señalando correo electrónico para recibir notificaciones y por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas en su curso de contestación.

Igualmente, se le tuvo por dando cumplimiento parcial al requerimiento que le fue formulado, al exhibir copias certificadas del expediente administrativo \*\*\*\*\*; no obstante, se le requirió para que exhibiera copia certificada del Procedimiento Administrativo de Inspección \*\*\*\*\*, y en el que obra el informe de inspección de 19 diecinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete.

Por otra parte, toda vez que la encausada solicita el sobreseimiento del presente proceso por existir un recurso pendiente de resolución ante una autoridad administrativa dentro del Recurso de Inconformidad \*\*\*\*\*, cuya materia son los mismos actos que se impugnan en el presente proceso, se ordenó dar se da vista a la parte actora para que manifestara lo conveniente a sus intereses; además, se requirió a la autoridad demandada que exhibiera copias certificadas del Recurso de Inconformidad \*\*\*\*\*.

En ese orden temporal, mediante acuerdo de 22 veintidós de junio de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la parte actora por no realizando manifestaciones en tiempo y forma legal respecto a la solicitud de sobreseimiento de la autoridad demandada; asimismo, se tuvo a la autoridad demandada por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, al exhibir copias certificadas del Recurso de Inconformidad \*\*\*\*\*.

También se tuvo a la autoridad por manifestando que con la exhibición del expediente \*\*\*\*\*, el cual contiene las actuaciones referentes al procedimiento administrativo de inspección \*\*\*\*\*, toda vez que el primero constituye una consecuencia del procedimiento administrativo de inspección.

Finalmente, al no existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos.

Posteriormente, a través de proveído emitido el día 7 siete de julio de 2020 dos mil veinte, se regularizó el proceso administrativo para efecto de que se difiriera la audiencia de alegatos, señalándose nueva fecha y hora para la celebración de la misma<sup>1</sup>.

**TERCERO. Audiencia final del proceso.** Legalmente citadas las partes, el 15 quince de julio de 2020 dos mil veinte, fue celebrada audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por 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 Guanajuato<sup>2</sup>; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código

---

<sup>1</sup> Ello, en atención a que durante la suspensión de labores con motivo de la emergencia sanitaria con motivo del virus identificado como COVID-19 (coronavirus), no fueron celebradas audiencias, ni corrieron plazos procesales o procedimentales, a fin de evitar contagios y su propagación.

<sup>2</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 11 once de julio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**SEGUNDO. Existencia 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, debe fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor<sup>3</sup>.

Luego, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que la parte accionante pretende controvertir la legalidad de:

- La resolución emitida el día 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve, por la Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación de Guanajuato, dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario número \*\*\*\*\*.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos mediante la documental exhibida por las autoridades demandadas consistentes en la copia certificada del expediente y, particularmente, de la aludida resolución, misma que hace fe de la existencia de su original y que al revestir la calidad de documental pública, genera convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contenido, de conformidad con los ordinales 117, 121, 123 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

---

<sup>3</sup> 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.**» 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; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

Lo anterior máxime que, en su ocurno de contestación, la autoridad demandada **reconoce expresamente** la veraz emisión de la determinación impugnada, aseveración que hace prueba plena en su contra en términos de lo dispuesto por los ordinales 119 y 280, fracción III, del citado código.

### **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 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<sup>4</sup>.

En su contestación de demanda, la autoridad demandada sostiene que en la presente causa se actualizan las causales de improcedencia previstas en el artículo 261, fracción IV, V y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismas que disponen:

«**Artículo 261.** El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones: (...)

**IV.** Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiendo que se da este último únicamente cuando no se promovió el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados, en los plazos que señala este Código;

---

<sup>4</sup> Ello, acorde a lo establecido en 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».4 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, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87

V. Que sean materia de un recurso o proceso que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o jurisdiccional; (...)

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.»

Ello, pues expresa, medularmente, que la promoción de la demanda de nulidad resultaba improcedente en razón de que la justiciable promovió previamente recurso de inconformidad ante la Secretaría de Educación de Guanajuato.

Además, agrega que aun cuando ésta se desistió de dicho recurso el día 6 seis de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, la accionante se encontraba legalmente obligada a desistirse del recurso de inconformidad antes de que presentara la demanda de nulidad ante este Tribunal, según lo dispone el ordinal 226 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Entonces, señala que al no haberse desistido la actora, de manera previa, a pesar de que sea optativo para el particular acudir ante la instancia administrativa o bien, ante la jurisdiccional, pues la misma se encontraba constreñida a desistirse de la tramitación del recurso de inconformidad previo a la formulación de la demandada de nulidad.

AL respecto, en su ocurso de manifestaciones ante la vista que le fue otorgada, la parte actora reconoce que sí presentó el recurso de inconformidad en los términos referidos por la encausada, pero aclara que se desistió de dicha instancia, con lo cual quedaba sin efectos legales lo actuado en el referido recurso; igualmente, agrega que no debe sobreseerse el proceso a causa de lo invocado por la encausada,

pues se le estarían violentando sus derechos y garantías al no llevarse a cabo un debido proceso.

Una vez observados los argumentos vertidos por las partes, **quien resuelve determina que en la presente causa no se producen las causales de improcedencia que invoca la autoridad demandada**, con base en las siguientes consideraciones:

Los artículos 226 y 227 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establecen que:

«**Artículo 226.** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en este Título o impugnar ante la autoridad jurisdiccional.

Cuando se haya interpuesto el recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá impugnar el acto o resolución de que se trate ante la autoridad jurisdiccional.

Para los efectos de este Título, también tienen el carácter de interesados los servidores públicos a quienes se atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables.

**Artículo 227.** El recurso de inconformidad tendrá por objeto la confirmación, modificación, revocación o nulidad del acto administrativo recurrido.»

De lo anterior, se colige que el Recurso de Inconformidad se erige como un mecanismo de defensa de los particulares para hacer frente a los errores, arbitrariedades o abusos de poder provenientes de autoridades administrativas estatales o municipales, cuando afecten sus derechos o intereses legítimamente protegidos.

Además, cuando se pretenda combatir algún acto o resolución, el interesado puede interponer de manera «**optativa**»<sup>5</sup> el aludido recurso ante la autoridad administrativa o bien, sí lo prefiere, promover proceso administrativo mediante la presentación de una demanda ante el Juzgado Administrativo municipal o ante el Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato.

Por último, el numeral en comento dispone que en caso de haberse interpuesto el recurso de inconformidad, el interesado podrá impugnar el acto o resolución controvertido ante la autoridad jurisdiccional, siempre y cuando se haya desistido previamente del recurso de inconformidad.

En el caso concreto y desprendido de la documental aportada por la encausada al proceso consistente en copia certificada del Recurso de Inconformidad expediente número \*\*\*\*\*, se advierte que:

1) El día 14 catorce de octubre de 2019 dos mil diecinueve, la ahora accionante presentó recurso de inconformidad ante la Secretaría de Educación en contra de la resolución recaída al Procedimiento Administrativo Disciplinario número \*\*\*\*\*,

2) El día 24 veinticuatro de octubre de 2019 dos mil diecinueve, se emitió acuerdo de admisión del recurso de inconformidad, por el Director de lo Contencioso de la Secretaría de Educación de Guanajuato; y

---

<sup>5</sup> Precisando al efecto que, no resulta necesario agotar el recurso ante autoridad administrativa antes de acudir al juicio administrativo, ya sea porque a la ley que rige el acto no lo prevea o bien, en caso de sí encontrarse previsto, resulte optativo para el particular acudir ante la instancia administrativa.

3) Una vez seguido el trámite correspondiente y antes de que se hubiera dictado la resolución correspondiente, el día 6 seis de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, la justiciable presentó ante la Secretaría de Educación escrito a través del cual se desistió del Recurso de Inconformidad en cuestión.

De manera paralela, también resulta necesario destacar que el día 28 veintiocho de octubre 2019 dos mil diecinueve, la parte actora presentó fue ante este Tribunal la demandada de nulidad de conocimiento, según se desprende de autos.

Observado lo anterior y como ciertamente lo señala la autoridad, la parte actora primero interpuso recurso de inconformidad y después promovió el presente proceso administrativo, sin haberse desistido previamente de la aludida inconformidad; sin embargo, **tal situación no actualiza un obstáculo o impedimento para que este Juzgador proceda a conocer y dirimir sobre la presente controversia.**

Ello, pues en las constancias que obran en autos queda fehacientemente demostrado que, en definitiva, **la parte actora se desistió del recurso de inconformidad**, lo cual se traduce en que ésta renunció a la instancia planteada y, por tanto, todo lo actuado en dicho recurso ha quedado sin efectos legales; lo anterior, sin perjuicio de que no se haya dictado aún el acuerdo correspondiente en el cual se tenga a la actora por desistiéndose<sup>6</sup> y, en consecuencia, por sobreseyendo dicho recurso.

---

<sup>6</sup> Esclarece tal aserto, por analogía, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**DESISTIMIENTO DE LA INSTANCIA. SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE PRESENTA EL ESCRITO CORRESPONDIENTE.**» Novena Época Registro: 177984 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial e la Federación y su Gaceta Tomo XXII, Julio de 2005 Materia(s): Civil Tesis: 1a./J. 65/2005 Página: 161

Entonces, ante el referido desistimiento no puede alegarse que exista una instancia diversa que este aún pendiente de resolverse y cuya materia se conforma por la misma resolución impugnada en el presente proceso, es decir, no se actualiza «litispendencia»<sup>7</sup> alguna.

Además, aun y cuando el ordinal 226, párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece que la particular debía desistirse de manera previa a la promoción de la demanda de nulidad; lo cierto es que tal disposición sólo representa un mero «**formalismo**» que no es susceptible de obstruir ni invalidar la acción ejercitada por la accionante.

Esclarece el aserto anterior, lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

**«TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMALISMOS PROCESALES.** El artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los órganos jurisdiccionales la obligación de "privilegiar la solución del conflicto" por sobre los "formalismos procesales", con miras a lograr la tutela judicial efectiva. Este deber impuesto a los tribunales tiene como límite los derechos de las partes durante el proceso. El primero de ellos es el de igualdad procesal; esto es, las mismas oportunidades para exponer sus pretensiones y excepciones, para probar los hechos en que las fundamenten y para expresar sus alegatos. El segundo, es el de debido proceso; es decir, el respeto a las "formalidades esenciales del procedimiento" (que consisten en la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; la posibilidad de formular alegatos, y la certeza de que el litigio será decidido con una resolución que dirima las cuestiones debatidas), así como otros derechos procesales que derivan de principios aceptados constitucionalmente, como los de presunción de inocencia, non bis in

---

<sup>7</sup> Aforismo latino que hace referencia al «estado litigioso, ante otro juez o tribunal, del asunto o cuestión que se pone o intenta poner *sub iudice*. Es motivo para una de las excepciones dilatorias que admite la ley.» (Diccionario de la Lengua Española).

idem, contradicción, de preclusión, de eventualidad, de intermediación, de concentración, de publicidad, etcétera. Atento a lo anterior, debe considerarse que los formalismos tienen como razón de ser garantizar tres cosas: 1) la buena fe de las partes durante el proceso; 2) la no arbitrariedad de los Jueces; y, 3) la seguridad jurídica (en el sentido de predictibilidad). En este sentido, no se trata de obviar indiscriminada o irreflexivamente las formas que previene el orden jurídico, por considerarlas obstáculos a la justicia, sino de comprender cuál es su función y si ella puede ser cumplida sin menoscabo de la sustancia del litigio. Así, el artículo 17 aludido, es sólo una de las normas –directrices, principios y reglas– a las que deben apegarse los tribunales, y éstos tienen que ajustar su actuación a todas.»<sup>8</sup>

Lo subrayado es propio.

Ello, pues resulta irrelevante que la interesada tenga que desistirse previo a la promoción de la demanda de nulidad, si de todas maneras el desistimiento ocurrió antes de que se dictara un pronunciamiento definitivo y firme en el recurso de inconformidad, evitando así que existan resoluciones contradictorias y que se genere incertidumbre jurídica a las partes.

Estimar lo contrario, conllevaría a restringir de manera injustificada el derecho de la accionante consagrado en los ordinales 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la protección y garantía de una tutela judicial efectiva y, concretamente, en su vertiente de «**acceso a la justicia**»<sup>9</sup>; ello, máxime ante el desistimiento realizado y, en su caso, la declaración de improcedencia y sobreseimiento del proceso, la justiciable quedaría en un absoluto

---

<sup>8</sup> Décima Época Registro: 2019394 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 63, Febrero de 2019, Tomo II Materia(s): Constitucional, Común Tesis: I.14o.T.J/3 (10a.) Página: 2478

<sup>9</sup> Los órganos encargados de administrar justicia deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción, esto es, deben buscar, en cada caso, la interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, extremando las posibilidades de acceso a la jurisdicción; lo que se traduce en evitar entorpecer u obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva.

estado de indefensión frente a la actuación de la autoridad a pesar de haber controvertido la resolución confutada en tiempo y forma legal.

En colorario a lo anterior, es importante destacar que los tribunales tienen como obligación resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial (**principio *pro actione***); igualmente, el juzgador debe interpretar las normas de tal modo que no exista contradicción con el marco constitucional y la norma pueda salvarse, procurando -siempre que sea posible-, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción (**principio *pro homine***).

Entonces, se determina que **lo dispuesto en el ordinal 266, párrafo segundo, del código de la materia, no debe ser interpretado ni aplicado en perjuicio o detrimento de la acción ejercitada por la accionante**, en aras de favorecer la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva y la resolución del fondo del conflicto, así como para evitar la imposición de formulismos que obstaculicen injustificadamente el aludido derecho en perjuicio de la actora.

Robustece el anterior pronunciamiento, lo establecido en la

**«PRINCIPIOS DE FAVORECIMIENTO DE LA ACCIÓN (PRO ACTIONE), DE SUBSANACIÓN DE LOS DEFECTOS PROCESALES Y DE CONSERVACIÓN DE LAS ACTUACIONES, INTEGRANTES DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU APLICACIÓN EN EL PROCESO. En aplicación de estos principios, inspirados en el artículo 17 de la Constitución Federal y en el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que forman parte del**

derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, los órganos judiciales están obligados: a interpretar las disposiciones procesales en el sentido más favorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, con el objeto de evitar la imposición de formulismos enervantes contrarios al espíritu y finalidad de la norma, así como el convertir cualquier irregularidad formal en obstáculo insalvable para la prosecución del proceso y la obtención de una resolución de fondo (favorecimiento de la acción); a apreciar, conforme al principio de proporcionalidad que impone un distinto tratamiento a los diversos grados de defectuosidad de los actos, los vicios en que pudieran incurrir las partes y a partir de las circunstancias concurrentes, la trascendencia práctica e incluso a la voluntad del autor, dar la oportunidad de corregirlos o inclusive, suplir de oficio los defectos advertidos, cuando ello sea necesario para preservar el derecho fundamental en cita, con la única limitante de no afectar las garantías procesales de la parte contraria (subsanción de los defectos procesales) y, a imponer la conservación de aquellos actos procesales que no se ven afectados por una decisión posterior, en aras de evitar repeticiones inútiles que nada añadirían y sí, en cambio, afectarían el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y el principio de economía procesal (conservación de actuaciones).»<sup>10</sup>

Lo subrayado es propio.

Por otra parte y toda vez que la autoridad demandada también hizo valer que en la presente causa se actualizaba el consentimiento tácito o expreso de la accionante, quien resuelve procede a realizar el cómputo para verificar la oportuna presentación de la demanda ante este Tribunal, siguiente:

- El 26 veintiséis de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, le fue notificada a la parte actora la resolución impugnada;
- El 27 veintisiete de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, surtió efectos la notificación de la resolución combatida;

---

<sup>10</sup> Décima Época Registro: 2002600 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 3 Materia(s): Constitucional, Civil Tesis: I.3o.C. J/4 (10a.) Página: 1829

- El día 1 uno de octubre de 2019 dos mil diecinueve, inició el término de los treinta días hábiles para presentar la demanda ante este Tribunal, conforme a lo establecido en el ordinal 263, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato;
- El día 12 doce de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, feneció el término legal para presentar la demanda ante este Tribunal;
- El 28 veintiocho de octubre de 2019 dos mil diecinueve, la parte actora presentó su escrito de demanda en este Tribunal; y
- Entre el 1 uno de octubre de 2019 dos mil diecinueve y el día en que la parte actora promovió la demanda, transcurrieron **20 veinte días hábiles**, descontándose los sábados y domingos -por ser días inhábiles-, conforme al Calendario Oficial de labores 2019 de este Tribunal<sup>11</sup>.

Habida cuenta del cómputo anterior, se concluye que la actora promovió proceso administrativo en contra de la resolución impugnada dentro del término legal de 30 treinta días hábiles que establece el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, esto es, **de manera oportuna.**

Con base en todo lo anterior, **se desestiman** las causales de improcedencia y sobreseimiento invocadas por la autoridad demandada en su recurso de contestación.

---

<sup>11</sup> Calendario consultable en la siguiente dirección electrónica: <https://www.tjagto.gob.mx/calendario-oficial/>

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas 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, **se determina no sobreseer en el presente proceso.**

**CUARTO. Argumentos de las partes.** No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la impetrante, ni aquellos esgrimidos por las autoridades encausadas 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<sup>12</sup>.

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** En su concepto de impugnación identificado como «PRIMERO», la accionante aduce -entre otros argumentos-, **la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada**, al manifestar que la autoridad demandada emitió y notificó la sanción con motivo del Procedimiento Administrativo Disciplinario \*\*\*\*\*, soslayando que para tal momento ya había operado la caducidad de sus facultades para determinar la aludida sanción.

---

<sup>12</sup> Ello, 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 SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**». 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.

Ello, pues refiere que la autoridad gozaba de 2 dos años a partir de la realización de la inspección (27 veintisiete de abril de 2017 dos mil diecisiete) para haber dictado la resolución y que, al no haber acontecido de esa manera, se encuentran completamente extinguidas las facultades de la autoridad para sancionarla, de conformidad con el artículo 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato -aplicado de manera supletoria a la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato-.

Al respecto, en el punto correlativo de su escrito de contestación, la autoridad demandada expresa 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.

En tal sentido, expresa que la resolución del expediente de inspección \*\*\*\*\*, fue emitida el 15 quince de noviembre de 2017 dos mil diecisiete y notificada el 13 trece de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, y la resolución del procedimiento disciplinario \*\*\*\*\*,\*\*\*\*\*fue emitida el 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve y notificada a la actora el 26 veintiséis de septiembre de 2019 dos mil diecinueve.

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, el problema juicio a dilucidar en el presente proceso estriba en determinar si la resolución impugnada se encuentra

debidamente fundada y motivada, derivado de esclarecer si se actualizó o no la figura de la caducidad de las facultades de la autoridad para determinar sanción administrativa impuesta al accionante.

Ahora bien, una vez realizado el análisis al contenido de la determinación controvertida, así como a las constancias que integran los autos, quien resuelve concluye que resulta **fundado** el concepto de impugnación en estudio, y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 219, ubicado en el Libro Segundo, Título Quinto, Capítulo único denominado «DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES» del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece a literalidad, que:

«**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.»

Énfasis añadido.

Del precepto legal en estudio, es posible colegir la regulación de dos instituciones jurídicas en el ámbito administrativo: **(i)** la caducidad de las facultades de la autoridad para determinar sanciones administrativas; y **(ii)** la prescripción de sanciones administrativas -una vez determinadas-. En lo que al caso concierne, ha de

profundizarse en lo relativo a la primera de ellas, esto es, la caducidad de la facultad sancionadora de las autoridades administrativas.

En tal sentido, a la luz del citado ordinal, se desprende que al momento de que la autoridad administrativa se percate de la comisión de una infracción a lo dispuesto en los ordenamientos legales de índole administrativo correspondientes, ésta tendrá el lapso de 2 dos años a partir de que advirtió la conducta infractora -en caso de ser consumada- o bien, a partir de que la misma cesó -en caso de ser una conducta continua-, para ejercer oportunamente sus facultades legales y, en concreto, para instaurar el procedimiento administrativo sancionador y resolver sobre la determinación de la comisión de las infracciones cometidas por el administrado, así como las sanciones que vía consecuencia le correspondan.

Luego, en caso de que transcurra el plazo legal de 2 años contabilizado en los términos del citado ordinal 219, sin que la autoridad determine la sanción respectiva, por mandato legal, **habrá operado la caducidad de su potestad sancionadora**. Dicho en otras palabras, la autoridad administrativa quedara jurídicamente imposibilitada para determinar la sanción que le corresponda a la infracción constatada.

De ahí, la relevancia de que las autoridades sujeten su actuación a los estándares de eficacia establecidos en el orden jurídico y, particularmente, la oportunidad en la emisión de sus fallos.

Además, conviene destacar que el establecimiento de **la caducidad de las facultes de la autoridad para determinar sanciones**, tiene un doble propósito, por un lado, pretende evitar que, ante la indefinición de la ley sobre un procedimiento sancionador, exista una libertad

unilateral y absoluta de decisión por parte de la autoridad administrativa para dictar la resolución respectiva; y por otro, busca romper el estado de indefensión e incertidumbre jurídica de los particulares que se encuentran sujetos a un procedimiento de inspección, con motivo de la inactividad de la autoridad administrativa.

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 se 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.

Robustece el anterior razonamiento, lo establecido en el criterio emitido por la Tercera Sala de este Tribunal, siguiente:

**«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»<sup>13</sup>

En el caso concreto, derivado de un análisis realizado a la resolución impugnada, se advierte que en ésta el Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, impuso a la persona jurídico colectiva «\*\*\*\*\*» -actora-, como sanción, una multa por la cantidad de \$\*\*\*\*\*, equivalente a 2,448 dos mil cuatrocientos cuarenta y ocho veces la Unidad de Medida y Actualización Diaria vigente en el año en que fue actualizada la conducta (\$\*\*\*\*\*).

Dicha sanción, en términos de lo previsto por el Considerando Tercero de la resolución controvertida, fue con motivo de que la ahora accionante: **(i)** no cuenta con el dictamen de actualización de su expediente por parte de la Dirección de Incorporaciones por el cambio de domicilio de \*\*\*\*\*en el municipio de León, Guanajuato, a \*\*\*\*\*en

---

<sup>13</sup> Expediente 267/3ªSala/2016. Sentencia del 6 de julio de 2017. Actora. \*\*\*\*\* Consultable en la liga electrónica siguiente: <https://criterios.tjagto.gob.mx/>

el municipio de León, Guanajuato; y **(ii)** no contar con la autorización de la plantilla de personal docente para el grupo 4° cuarto.

Omisión en virtud de la cual, a consideración de la autoridad demandada, el particular actualizó las infracciones previstas por los numerales 3, fracción VI, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 141, fracciones I, III y V, 147, fracciones I y II, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato; 41, fracciones VIII, IX, XXIX y XXV, 42, fracción X, 44, fracciones I y V, 45, 50 y 53 del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato.

Además, la autoridad demandada resolvió que el anterior incumplimiento, fue constatado mediante las actuaciones que integraron el **Procedimiento Administrativo de Inspección número DGPSEI-PAI-\*\*\*\*\***, mismas que dieron inicio con la visita de inspección practicada el día 27 veintisiete de abril de 2017 dos mil diecisiete, conforme al mandamiento escrito que ordenó dicha diligencia identificado con el oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 30 treinta de marzo de 2017 dos mil diecisiete.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acta circunstanciada de la aludida diligencia de inspección no obre en el expediente de conocimiento, pues tal circunstancia se desprende de lo pronunciado en la resolución<sup>14</sup> emitida el día 15 quince de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, por la Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones, dentro del Procedimiento Administrativo de Inspección número DGPSEI-PAI-\*\*\*\*\*; la cual, fue aportada a los

---

<sup>14</sup> Concretamente, en el **Resultando Segundo** de la resolución emitida dentro del Procedimiento Administrativo de Inspección número DGPSEI-PAI-167/\*\*\*\*\*

autos del presente proceso por la autoridad demandada y que al obrar en copia certificada, hace fe de la existencia de su original y, por tanto, tiene valor probatorio pleno para generar convicción en quien resuelve respecto de la veracidad de los hechos referidos en la misma, de conformidad con lo previsto en los ordinales 117, 121, 123 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, cabe precisarse que la sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario al que fue sujeto el accionante, se encuentra regulado en lo dispuesto por los numerales 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato, atendiendo a las etapas y plazos señalados en el artículo 164 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato<sup>15</sup>, mismos que establecen:

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

«**Artículo 72.** La DGPSEI realizará las visitas de inspección que refiere el artículo 154 de la Ley. Éstas tendrán como objeto verificar el cumplimiento de lo establecido en las disposiciones legales, reglamentarias, el Acuerdo Secretarial respectivo y demás disposiciones aplicables a la prestación del servicio educativo.  
Procedimiento administrativo de inspección

**Artículo 73.** En los procedimientos administrativos de inspección a petición de parte se deberán señalar el motivo y las causas en las que se sustente, adjuntando los elementos probatorios o evidencias de la probable irregularidad. La DGPSEI valorará y determinará su procedencia emitiendo la orden correspondiente o, en su caso, el escrito de improcedencia. En todos los demás casos, estos procedimientos se realizarán de oficio. Etapas y plazos

---

<sup>15</sup> Artículo 77 del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato.

**Artículo 74.** El procedimiento administrativo de inspección atenderá a las etapas y plazos señalados en el artículo 155 de la Ley. Resolución de la visita de inspección

**Artículo 75.** La resolución que emita la DGPSEI sobre una visita de inspección deberá contener: **I.** Proemio; **II.** Señalamiento de haber cumplido o no con las observaciones; **III.** Fundamento legal en que se apoya; y **IV.** Puntos resolutivos.

Capítulo IV Procedimiento Administrativo Disciplinario Procedimientos disciplinarios a petición de parte

**Artículo 76.** En los procedimientos administrativos disciplinarios a petición de parte se deberá señalar el motivo y las causas en las que se sustente, adjuntando los elementos probatorios o evidencias de la probable irregularidad. De igual manera, los procedimientos disciplinarios se podrán derivar de las quejas, inconformidades o inspecciones cuyo procedimiento se haya instaurado. En todos los demás casos, estos procedimientos se realizarán de oficio. Etapas y plazos

**Artículo 77.** El procedimiento administrativo disciplinario atenderá a las etapas y plazos señalados en el artículo 164 de la Ley. Resolución del procedimiento disciplinario

**Artículo 78.** La resolución que emita la DGPSEI sobre el procedimiento administrativo disciplinario deberá contener: **I.** Proemio; **II.** La valoración de las pruebas que se hayan rendido; **III.** El fundamento legal en que se apoya; **IV.** La individualización de la sanción de conformidad con lo que dispone el primer párrafo del artículo 163 de la Ley y el Reglamento; y **V.** Los puntos resolutivos.»

▪ **Ley de Educación para el Estado de Guanajuato**

«**Artículo 164.** La Secretaría de oficio o a petición de parte, podrá iniciar el procedimiento administrativo disciplinario en contra de las instituciones educativas particulares, a que se refiere el artículo anterior, y determinará, en su caso, la instauración del mismo, dentro de los treinta días hábiles contados a partir de que tenga conocimiento de la presunta irregularidad.

Con anterioridad al acuerdo de instauración del procedimiento administrativo disciplinario, la Secretaría podrá abrir un periodo de información previa por el término de hasta quince días hábiles, a fin de conocer las circunstancias del caso concreto.

El procedimiento administrativo disciplinario, se integrará de las siguientes etapas y plazos:

- I. De emplazamiento; la Instauración del procedimiento administrativo disciplinario se notificará y se correrá traslado al particular dentro de los seis días hábiles siguientes, contados a partir del acuerdo de ésta; otorgando diez días hábiles al particular, para manifestar lo que a su derecho convenga;
- II. De Ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas; esta etapa se desarrollará conforme a lo previsto por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato;
- III. De alegatos; concluida la etapa anterior, se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados por un plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo respectivo para que formulen los alegatos que estimen pertinentes;
- IV. De resolución; transcurrido el plazo para formular alegatos o hecha la manifestación de no presentarlos, se dictará la resolución en un plazo de treinta días hábiles.

La Secretaría establecerá los parámetros para la individualización de la imposición de sanciones a que se refiere el presente capítulo de conformidad a la normativa que para tal efecto emita.

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.»

Énfasis añadido.

De lo expuesto en los aludidos preceptos legales, es posible colegir que el procedimiento administrativo sancionador previsto por 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;** de tal suerte que, en términos del último párrafo del artículo 164 de la ley educativa de marras, lo no regulado por el procedimiento

administrativo disciplinario contemplado en la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, será completado por las disposiciones genéricas del procedimiento administrativo sancionador previstas en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato,

Máxime que el citado código administrativo, 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 regirán supletoriamente por el presente Código, cuando la ley que los regula no prevea la supletoriedad de otro ordenamiento.»

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

Numeral que, como ya fue abordado en líneas anteriores, dispone que a falta de disposición expresa, la facultad de la autoridad para determinar sanciones administrativas caduca en 2 dos años, donde los plazos serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la infracción administrativa, si fuere consumada; o bien desde que cesó, si fuere continua.

Esta consideración se apoya en la tesis 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>16</sup>

Subrayado y énfasis añadido.

Luego, el día 30 treinta de marzo de 2017 dos mil diecisiete, la Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones, ordenó mediante mandamiento escrito identificado con oficio número \*\*\*\*\*, llevar a cabo una inspección a la accionante, misma que se materializó el día 27 veintisiete de abril de 2017 dos mil diecisiete, y que en fecha 19 diecinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, fue dictado el informe de inspección con número de oficio \*\*\*\*\*<sup>17</sup>, en el cual se detectaron diversas irregularidades en

<sup>16</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.

<sup>17</sup> Circunstancia que se advierte de lo pronunciado en el «**Resultando Sexto**» de la resolución recaída al Procedimiento Administrativo de Inspección número \*\*\*\*\*.

materia de educación; ello, con fundamento en los ordinales 117, 121, 119 y 280, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por tanto, se colige que aun cuando el 27 veintisiete de abril de 2017 dos mil diecisiete fue practicada la verificación e inspección correspondiente, **lo cierto es que el día 19 diecinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, fue cuando la autoridad demandada constató el incumplimiento de la normatividad educativa -infracción consumada-**, y es a partir de esta fecha en que la autoridad estuvo en posibilidad de hacer efectivo uso de sus facultades de sanción<sup>18</sup>.

La anterior conclusión, se expresa única y exclusivamente para efectos de contabilizar el plazo en que la autoridad administrativa se encuentra válidamente facultada para determinar la sanción a cargo del particular, sin que sea óbice el hecho de que el ahora accionante hubiere solventado o no las observaciones que le fueron formuladas en el aludido informe de inspección, en términos de lo previsto por lo numeral 155, fracción III, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, mismo que dispone:

«**Artículo 155.** El procedimiento administrativo de inspección, se integrará de las siguientes etapas y plazos:

---

<sup>18</sup> Ello, en congruencia con el criterio asumido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, dentro del **Amparo Director Administrativo número 431/2016**, el 13 trece de octubre de 2016 dos mil dieciséis, al resolver, en esencia, que: «En tales condiciones, el plazo con el que cuenta la autoridad administrativa, para substanciar el procedimiento previsto en la Ley para la Protección y Preservación del Medio Ambiente del Estado de Guanajuato, dictar la resolución y notificar la imposición de la multa que en su caso proceda, es el de dos años, de conformidad con el artículo 219 del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, contados a partir de que se cometió la infracción administrativa, lo que debe entenderse que será cuando la autoridad tenga conocimiento de dicha irregularidad.»

**III. De la emisión del informe;** la Secretaría emitirá un informe dentro de los siguientes 30 días hábiles contados a partir del plazo señalado en el inciso g) de la etapa anterior. En el que otorgará a la Institución Educativa Particular un plazo de 30 días hábiles para atender las observaciones que se hayan emitido.

En caso de que la institución educativa particular no cuente con la información solicitada al término del plazo referido, la Secretaría podrá otorgarle sólo una prórroga por el término máximo de 15 días hábiles más, siempre y cuando ésta se solicite y justifique;(...))»

Énfasis añadido.

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 19 diecinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, **es inconcuso que la autoridad tenía hasta el 19 diecinueve de junio de 2019 dos mil diecinueve, para determinar y notificar al particular la imposición de la sanción administrativa correspondiente.**

Sin embargo, la resolución que impone al accionante la sanción consistente en multa, **le fue notificada a la parte actora el 26 veintiséis de septiembre de 2019 dos mil diecinueve<sup>19</sup>, lo cual implica que ya habían caducado las facultades de la autoridad para sancionar al accionante,** en términos de lo previsto por los artículos 33, fracciones I y III, y 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Para mayor comprensión, se inserta la siguiente tabla:

<sup>19</sup> Hechos manifestados por el actor en la demanda y afirmados como ciertos por la autoridad en la contestación, además de que los mismos se encuentran acreditados con la exhibición de la constancia de notificación de la resolución impugnada.

Fecha en que se constató la comisión de la infracción	Término en que opera la caducidad de las facultades de la autoridad	Fecha en que caducaron las facultades de la autoridad	Fecha en que la resolución impugnada se notificó al particular
9 de junio de 2017	2 dos años	9 de junio de 2017	26 de septiembre de 2019

De esa manera, se considera que en la presente causa le asiste la razón a la parte accionante, toda vez 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), y más aún que el argumento de la parte demandada no demuestra la ineficacia del concepto de impugnación hecho valer por el actor, sino que por el contrario, la manifestación relativa a que el plazo que le aplica es el de 2 dos años, abona a los razonamientos de ilegalidad esgrimidos por el justiciable.

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 la autoridad 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 y que, en la especie, se cristaliza mediante la imposición de una sanción administrativa fuera del plazo de 2 dos años preceptuado por el 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 en el ejercicio de las facultades que el orden jurídico le otorga para determinar sanciones administrativas dentro del plazo fijado para ello (2 dos años); de ahí, que su incumplimiento se traduzca en una clara y manifiesta violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, siendo patente 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 «\*\*\*\*\*».

Sostener lo contrario, tornaría en 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, son de carácter estricto y, por tanto, 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 esenciales que convalidan la legalidad del ejercicio la potestad sancionadora del Estado.

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>20</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.

A mayor abundamiento y como criterio aplicable al asunto en análisis, se hace referencia al «**Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela**», resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>21</sup>, en torno al incumplimiento de los plazos marcados legalmente, en el que dicho Tribunal resolvió:

---

<sup>20</sup>. Instrumento internacional referente o clarificador disponible en: <http://old.clad.org>

<sup>21</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.

«(...) 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 se analiza y, por tanto, es de esperarse que las autoridades internas cumplan con dicho plazo.

En el presente caso, Venezuela no ha ofrecido ninguna explicación que indique las razones por las que el TSJ demoró más de nueve meses en resolver el asunto. En virtud de lo expuesto, la Corte considera que el Estado violó el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención, en consonancia con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los señores Apitz y Rocha.»<sup>22</sup>

De esa manera, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el numeral 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al evidenciarse **la indebida fundamentación y motivación de la resolución controvertida**, toda vez que la misma fue dictada en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas en perjuicio del actor, al no tomar en cuenta que sus facultades para determinar la sanción administrativa impuesta al accionante ya habían caducado.

Ello, en transgresión al margen de legalidad previsto por los numerales al no haberse observado las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 137, fracciones VI y VIII, y 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Luego, al resultar fructífero el concepto de impugnación estudiado y suficiente para declarar la nulidad del acto impugnado, es innecesario

---

<sup>22</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. Documento consultable en la siguiente liga electrónica: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf)

el análisis y estudio de los conceptos de impugnación restantes; ello, conforme a lo señalado en la siguiente jurisprudencia:

**«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>23</sup>

Además, se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**<sup>24</sup>, ya que al estar en presencia de un vicio material, su ineficacia es total y al existir cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos, la autoridad demandada se encuentra impedida para dictar una nueva resolución. De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la jurisprudencia siguiente:

**«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

<sup>23</sup> Octava Época Registro: 223103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Abril de 1991. Materia(s): Común. Tesis: V.2o. J/7. Página: 86

<sup>24</sup> Ello, de conformidad con lo consignado en la jurisprudencia intitulada: **«NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL»** Décima Época Registro: 2020803 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 11 de octubre de 2019 10:21 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A. J/4 (10a.)

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.»<sup>25</sup>

Énfasis añadido.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 137, fracciones 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 emitida el día 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve, por la Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación de Guanajuato, dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario número \*\*\*\*\*.

**SEXTO. Análisis de las pretensiones.** Conforme lo señalado en el antecedente primero de la presente resolución, la única pretensión de la parte actora, fue la nulidad del acuerdo impugnado, pretensión que se advierte satisfecha con lo indicado en el Considerando Quinto que antecede.

Lo anterior, precisando que en términos del ordinal 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la nulidad decretada tiene como principal efecto la invalidez e insubsistencia de la resolución controvertida y, por ello, esta no podrá presumirse legítima, ni

---

<sup>25</sup> Novena; 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.

ejecutable, tampoco podrá subsanarse y el particular no tendrá la obligación de cumplir con ella.

Por lo anterior, 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.

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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA