

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 5 cinco de julio del 2022 dos mil veintidós.

A S U N T O

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **4398/1ªSala/2021** promovido por *****, representado por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado ante este Tribunal, el 25 veinticinco de octubre de 2021 dos mil veintiuno, la persona mencionada en el párrafo precedente promovió, proceso administrativo en el cual señaló como actos impugnados:

- «a) Lo es la ilegal [...] **visita domiciliaria a las instalaciones educativas** [...].
- b) [...] **acuerdo de inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario** *****, de fecha 25 de noviembre del año 2020 [...]
- c) [...] citatorio y notificación de fechas 26 y 27 de noviembre del año 2020, [...] en el cual pretende notificar el Acuerdo de inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario [...]
- d) La **resolución del Procedimiento Administrativo Disciplinario** [...]
- e) La multa contenida en la resolución del Procedimiento Administrativo Disciplinario [...]
- f) [...] razón de notificación [...] en el cual pretende notificar la resolución del Procedimiento Administrativo Disciplinario [...]» [El énfasis es propio].

Además, hizo valer como **única pretensión la nulidad total** de los actos impugnados.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 27 veintisiete de octubre de 2021 dos mil veintiuno, se admitió la demanda y se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas a efecto de formular su contestación. Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas y la presuncional legal y humana. En relación con la suspensión solicitada, se requirió a la actora para que garantizara el interés fiscal.

Posteriormente, en proveído de fecha 18 dieciocho de febrero de 2022 dos mil veintidós, se tuvo a las autoridades demandadas - **Supervisora de la zona 525 de Preescolar; al Director General de Profesiones, Servicios Escolares e**

Incorporaciones de la Secretaría de Educación de Guanajuato y al notificador adscrito a dicha Dirección- por dando contestación a la demanda en tiempo y forma, así como por admitidas las documentales ofertadas.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 14 catorce de marzo de 2022 dos mil veintidós, 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, en términos de 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; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo a lo señalado en auto dictado el 27 veintisiete de octubre de 2021 dos mil veintiuno, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada de manera oportuna en el plazo previsto por el ordinal 263 del Código aludido, como proceso o **juicio de nulidad**.

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del Código de la materia, previo al estudio de fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por la parte actora.¹

Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que en la presente causa el actor pretende controvertir la legalidad de:

¹ 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.

- **La visita** realizada el 17 diecisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte, por la Supervisora de la Zona 525 quinientos veinticinco de preescolar.
- **El acuerdo de inicio del procedimiento administrativo disciplinario**, con número de expediente *****, de fecha 25 veinticinco de noviembre de dos mil veinte, emitido por el Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación de Guanajuato.
- **La resolución** dictada en el procedimiento administrativo disciplinario con número de expediente *****, de fecha 6 seis de septiembre de 2021 dos mil veintiuno.

Actuaciones cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, mediante la exhibición de los originales del acuerdo de inicio y resolución descritos, los que fueron exhibidos por la parte actora, los cuales revisten pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 48, fracción II, 78, 117, 121, 123 y 131 del Código multicitado; máxime si los mismos no fueron objetados ni controvertidos en su autenticidad y contenido por las demandadas.

No se omite señalar en relación con la visita efectuada por la Supervisora de la Zona 525 quinientos veinticinco de preescolar, que **no obra en autos de la presente causa administrativa acta o documento alguno respecto de la diligencia realizada**, no obstante, tanto la parte actora como las demandadas manifiestan en su demanda y contestación, la realización de la visita aludida el 17 diecisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte, habiéndose señalado dicha circunstancia también en el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo impugnado.

Por lo anterior, se infiere la existencia de realización de la visita impugnada con la confesión de las partes, en términos de lo dispuesto por los numerales 57, 118, 119 y 131, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Procedencia. 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, se procede al análisis de las causales de

improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.² Al respecto, se precisa que en la presente causa se tuvo a la autoridad demandada por «**no formulando invocación alguna de improcedencia o sobreseimiento**».

Por tanto, al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del proceso administrativo**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis previstas en los artículos 261 y 262 del Código aludido.

QUINTO. Estudio Jurídico. Enseguida este Juzgador procederá al análisis de los conceptos de impugnación o causa de pedir que establece la parte actora en su escrito demanda, considerando los argumentos que exteriorizan las demandadas en su contestación.

A). Metodología. Este Juzgador efectuará el análisis del **primero y segundo** de los conceptos de impugnación de la demanda. Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia con rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.**»³ y aplicando el principio de «*mayor consecuencia anulatoria*».⁴

B). Planteamiento del Problema.

(i) Postura del Actor. Refiere la parte actora que la supervisora que ejecutó la visita de inspección, no entregó ningún oficio de comisión u orden

² Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente: «**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías». 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.

³ Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.

⁴ De conformidad con la siguiente jurisprudencia que es del siguiente tenor literal: «**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).**». Época: Novena Época, Registro: 1007661, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011 Tomo IV. Administrativa Segunda Parte - TCC Primera Sección- Administrativa, Materia(s): Administrativa Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1275, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis XVI.1o.A.T. J/9.

expedida por una autoridad competente que diera origen al acto de molestia, y que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo disciplinario carece de fundamentación y motivación, pues se vulneró entre otros, el artículo 278 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.

(ii) Postura del demandado. Las autoridades demandadas esgrimieron por su parte, que la visita realizada por la supervisora demandada no formó parte del Plan Anual de Trabajo, referente a la inspección y vigilancia de planteles particulares incorporados, y que los procesos administrativos de inspección y verificación tienen por objetivo que la autoridad educativa verifique el cumplimiento de las disposiciones en materia de servicio educativo prestador por particulares.

Asimismo, refiere que es hasta que se emite la resolución del procedimiento de vigilancia, que la autoridad cuenta con elementos para determinar la presunción de irregularidades, por lo que, ante el reporte de la visita efectuada por la supervisora demandada, es que se acordó instaurar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

(iii) Problema Jurídico a resolver. Así, 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 jurídico a dilucidar» consiste en determinar si los actos impugnados que conforman el procedimiento administrativo disciplinario instaurado a la parte actora, atendieron a las formalidades del procedimiento administrativo.

C). Razonamiento Jurisdiccional. Esta Sala considera **fundados** los conceptos de impugnación en estudio conforme las siguientes consideraciones:

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece -entre otras- las garantías de legalidad y debido proceso.

El referido ordinal prescribe en esencia y respecto del tema que nos ocupa, que **para la ejecución de actos de molestia debe existir en forma previa un mandamiento escrito, emitido por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.**

Por otra parte, los particulares que cuentan con la autorización del Estado para la prestación de servicios educativos, se encuentran obligados a observar y cumplir el marco legal aplicable, y permitir las acciones de vigilancia de la autoridad, efecto de verificar el cumplimiento de sus obligaciones⁵.

Sin embargo, el ejercicio de las facultades de verificación que en su caso sean ejecutadas por la autoridad, no pueden realizarse al margen de los principios constitucionales, específicamente de la legalidad y el debido proceso.

Ahora bien, las acciones de vigilancia que describe la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato en su ordinal 255⁶, son las visitas, revisiones de gabinete, incluso mediante medios tecnológicos o los que establezca el reglamento correspondiente.

En relación con las visitas, el artículo 258 de la ley de educación local, señala que pueden practicarse el día, hora y lugar establecidos en la **orden respectiva**; enseguida, el ordinal señala los requisitos que debe contener dicha orden⁷.

⁵ Al respecto, el primer párrafo del artículo 256 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, establece en forma expresa: «Con la finalidad de que la educación que impartan los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable, las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios **llevarán a cabo, dentro del ámbito de su competencia, acciones de vigilancia** por lo menos una vez al año, a las instituciones que imparten servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, o que, sin estar incorporadas al Sistema Educativo Nacional, deban cumplir con las disposiciones de la presente Ley; además podrán requerir en cualquier momento información o documentación relacionada con la prestación u oferta del servicio educativo [...]».

⁶ «**Artículo 255.** Las acciones de vigilancia se podrán realizar por visitas, revisiones de gabinete a través de los medios tecnológicos, o cualquier otro medio que establezca el Reglamento correspondiente, tales acciones podrán ser realizadas por la Secretaría de manera directa o a través de terceros.»

⁷ **La orden de visita deberá contener cuando menos, lo siguiente:**

- I. Fecha y lugar de expedición;
- II. Número de oficio de la autoridad que la emite y datos de identificación; I
- III. Nombre completo o denominación del particular, en su caso, nombre completo del representante legal al cual se dirige la orden de visita;
- IV. La denominación o razón social y domicilio del plantel a visitar;
- V. El señalamiento preciso de las obligaciones y documentos que se van a verificar;
- VI. La fecha y hora en que tendrá verificativo la visita;
- VII. Los datos de identificación de la autoridad que ordena la visita, nombre, cargo y firma del servidor público que emite la orden y fundamento de su competencia;
- VIII. Cita precisa de los preceptos legales y reglamentarios, indicando los artículos, párrafos y, en su caso, fracciones o incisos, en los que se establezcan las obligaciones que deben cumplir los particulares sujetos a visitar y que serán revisadas o comprobadas en la visita;
- IX. Los derechos y obligaciones del particular durante el desarrollo de la visita de vigilancia; y
- X. Plazo y domicilio de la autoridad ante la que debe presentarse el escrito de atención a las observaciones que se realicen durante la visita y ofrecer las pruebas relacionadas con los hechos asentados en el acta de visita, con fundamento en lo establecido en el artículo 256 de esta Ley.

Por otra parte, la ley educativa del estado, establece que la Secretaría de Educación puede instaurar un procedimiento disciplinario a las instituciones educativas particulares en forma oficiosa o a petición de parte.

Dicho procedimiento ha de desarrollarse en términos de lo que establece el reglamento que al efecto se emita, y en lo no previsto, observar lo que establezca el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato⁸.

En ese tenor, se precisa que el reglamento aplicable, es el Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato, el cual, no obstante que su publicación e inicio de vigencia data del año 2012 dos mil doce, y tiene referencias legales a la abrogada ley de educación del Estado, continúa vigente al amparo del artículo Tercero Transitorio de la ley educativa vigente⁹, en tanto es la única normativa reglamentaria que regula la prestación de servicios de educación prestados por particulares. Bajo dicha consideración, el reglamento referido establece en relación con el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario, que puede dar inicio en forma oficiosa o a petición.

Resulta oportuno puntualizar que acorde al numeral señalado, el inicio del procedimiento es a petición de parte, cuando deriva de quejas, inconformidades o inspecciones cuyo procedimiento se haya instaurado¹⁰.

También se describe que los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados a petición de parte, deben señalar el motivo y las causas en las que se sustente, adjuntando los elementos probatorios o evidencias de la probable irregularidad.

Así las cosas, de las constancias que obran en autos, el acuerdo de inicio emitido por el Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones, el

⁸ **Artículo 278** de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.

⁹ «**Artículo Tercero.** El Ejecutivo del Estado expedirá los reglamentos correspondientes en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de que entre en vigencia la presente Ley. Hasta la emisión de tales ordenamientos, continuarán aplicándose los emitidos con anterioridad al presente Decreto, en aquello que no se contravengan sus disposiciones.»

¹⁰ Artículo 76 del Reglamento para la Prestación del Servicio Educativo por los Particulares del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, tercera parte del ejemplar 154 ciento cincuenta y cuatro, el 25 veinticinco de septiembre de 2012 dos mil doce.

25 veinticinco de noviembre de 2020 dos mil veinte, presenta las siguientes circunstancias:

1. La *Jefa de Sector 09 nueve preescolar (sic)*, recibió un reporte de apertura presencial de clases.
2. La supervisora demandada, bajo las indicaciones de la Jefa de Sector, informó al delegado de la Región III de la ciudad de León, Guanajuato, el resultado de la visita realizada el 17 diecisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte a la parte actora.
3. Considerando como causa y motivo, el resultado de dicha visita, el Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones, emitió el acuerdo de inicio del procedimiento disciplinario, al inferir que el particular presuntamente incumplió con las obligaciones a que se encuentra afecto.

De lo referido y conforme con lo expuesto, se colige que el procedimiento administrativo disciplinario impugnado, se instauró a petición de parte, pues tiene como causa y motivo, el resultado de la visita efectuada por la supervisora demandada.

Lo anterior no encuentra obstáculo en el hecho de que la visita referida no haya formado parte de plan anual de trabajo como lo aduce la autoridad en su contestación de demanda, pues resulta innegable que **siendo parte o no de la referida estrategia de vigilancia, lo cierto es que se ejecutó en la parte actora un acto de molestia (la visita de inspección).**

Se establece que la visita referida **constituyó un acto de molestia**, porque fue llevada a cabo por un servidor público que irrumpió en el domicilio de la demandada, con la pretensión de verificar el cumplimiento a sus obligaciones legales, entre ellas, el acatamiento a las disposiciones normativas en materia de servicios educativos prestados por particulares.

Por otra parte, siendo motivación y sustento fundamental del inicio del procedimiento disciplinario el resultado de la visita de inspección, se reitera que se trata de un procedimiento instaurado a petición de parte. Lo anterior conforme

lo señala el artículo 76 del reglamento que regula la prestación de servicios educativos por particulares que establece lo siguiente:

«**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.» [Énfasis añadido]

De la interpretación gramatical y lógica del ordinal transcrito, se aprecia que los procedimientos derivados de quejas, inconformidades o inspecciones, se consideran instaurados a petición de parte.

También se desprende que las quejas, inconformidades e inspecciones, tienen como precedente la instauración del procedimiento relativo.

De ese modo, con independencia de que la visita efectuada por la supervisora demandada haya formado o no parte del plan anual de trabajo, siendo una inspección (sea o no que cumpliera con las formalidades relativas), debió desarrollarse en el marco del procedimiento aplicable.

Sobre el particular, como ya se anotó, las visitas de inspección se regulan por el artículo 258 de la ley de educación local, ordinal que dispone como requisito legal para su desarrollo, la existencia de una orden.

Lo anterior, en clara concordancia y apego a las disposiciones constitucionales, que básicamente tienen la finalidad de atender la legalidad de los actos de molestia que deban practicarse incluso por las autoridades administrativas que pretendan cerciorarse de cumplimiento a la normativa aplicable¹¹.

Sin embargo, del acuerdo de inicio del procedimiento administrativo impugnado, o de las constancias aportadas por las partes, no se acredita la existencia de la orden de visita necesaria para que la supervisora demandada efectuara la

¹¹ Párrafos primero y décimo sexto de la Constitución Federal.

diligencia por la que conoció las circunstancias que se indican en el acuerdo precitado. No se soslaya, **que tampoco se aportó evidencia del reporte recibido por la jefa de sector o el delegado de la región, ni constancias de que lo advertido por la supervisora sea lo que realmente apreció en las instalaciones de la demandada.**

De lo anterior, se advierte que la inspección realizada no cumplió con las formalidades del procedimiento administrativo y dicha actuación no puede considerarse válida para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, pues habiéndose instaurado a petición de parte, derivado de la inspección, esta diligencia debió cumplir con dichas formalidades, lo que trae como consecuencia, la ausencia de legalidad en la instauración de dicho procedimiento.

D). Conclusión. Por tanto, se advierte que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo disciplinario impugnado, no atendió las formalidades que establecen los ordenamientos jurídicos aplicables, privándole al particular del elemento de validez señalado en el artículo 137, fracción VIII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEXTO. Decisión o Fallo. En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad de la inspección efectuada por la supervisora demandada; del inicio del procedimiento administrativo disciplinario *****, así como de los actos subsecuentes** derivados de dicho acuerdo¹², como es la **resolución del procedimiento aludido y su multa que contiene**, en tanto se dictaron en contravención a las disposiciones aplicables, afectando las defensas de la parte actora, causas de nulidad descritas en las fracciones III y IV del artículo 302 del código administrativo estatal invocado.

SÉPTIMO. Pretensiones del actor y consecuencias. De acuerdo con el escrito inicial de demanda, se advierte como **única pretensión de declaratoria de**

¹² Sustenta tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE**» Séptima Época. Registro: 252103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Sexta Parte. Materias: Común. Tesis: Página: 280.

nulidad de la resolución impugnada, lo cual se encuentra colmado con la declaratoria relativa en el Considerando anterior.

OCTAVO. Ejecución de la Sentencia. Consecuencia de lo anterior, **no subsiste condena** alguna que deba cumplir la autoridad demandada.

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en el presente proceso, acorde a lo manifestado en el **Considerando Cuarto** de esta sentencia.

TERCERO. Se decreta la nulidad total de los actos impugnados, en términos de lo expuesto en los Considerandos Quinto y Sexto de esta resolución.

CUARTO. No se impone condena alguna a la demandada, acorde a lo señalado en el Considerando Séptimo y Octavo de esta resolución jurisdiccional.

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 Gisela Meza Bedolla, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.-