

Silao de la Victoria, Guanajuato, 04 cuatro de junio de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **78/1ªSala/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 escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 15 quince de enero de 2019 dos mil diecinueve, «*****», a través de su representante legal ***** , promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«La resolución administrativa expresa de fecha 20 veinte de Septiembre del año 2018 dos mil dieciocho, correspondiente al Procedimiento Administrativo Disciplinario registrado bajo el expediente ***** , instaurado a la persona jurídico-colectiva denominada “*****” , que fue emitida por la Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones, de la Secretaría de Educación de Guanajuato.»

Además, la parte actora hizo valer como pretensiones en la presente instancia: **1)** la nulidad lisa y llana del acto impugnado; y **2)** como reconocimiento del derecho amparo en una norma jurídica y condena a la autoridad demandada para el pleno restablecimiento del derecho violado, que se deje sin efecto alguno la resolución administrativa impugnada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 17 diecisiete de enero de 2019 dos mil diecinueve, se admitió a trámite la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma; igualmente, se tuvo por acreditada la personalidad de la parte actora.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el actor en su escrito inicial de demanda; por otra parte, se le tuvo por anunciando las copias certificadas de las constancias que integran el expediente **** y ****, correspondientes al procedimiento administrativo de inspección y disciplinario respectivamente¹.

Asimismo, en relación con la suspensión solicitada del acto impugnado, se le hizo saber que la misma se concedería si se acredita ante esta Primera Sala que se garantizó el monto de \$****, ante la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, en cualquiera de las formas previstas por el artículo 118 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato.

¹¹ Ello, pues aun cuando que el actor manifiesta en su escrito de demanda que las mismas no se encuentran a su disposición, lo cierto es que al figurar como parte en dichos procedimientos, podía legalmente tener copia autorizada de los originales o de las constancias que los integran; lo anterior, aunado a que no acreditó que las haya solicitado a la autoridad por lo menos con 5 cinco días de anticipación a la presentación del escrito inicial de demanda o que no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición.

Por otro lado, se le tuvo por señalando correo electrónico para recibir notificaciones, y **no así designando abogados autorizados**².

Posteriormente, mediante proveído de fecha 11 once de abril de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al **Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Guanajuato**, por dando contestación a la demanda en tiempo y forma legal; así también, se le tuvo por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas, así como por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Sin embargo, se tuvo a *****, notificador adscrito a la Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Guanajuato, por no dando contestación³ a la demanda en tiempo y forma legal; asimismo, al no haberse apersonado dicha autoridad al proceso, se determinó que las notificaciones -aun las de carácter personal-, se le harían por medio de los Estrados de este Tribunal.

Además **no se otorgó la suspensión solicitada por el accionante**, toda vez que no acreditó que hubiere garantizado el interés fiscal por la cantidad de \$*****, ante la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato.

² Toda vez que los licenciados ***** y *****, no tienen registrada sus cédulas profesionales en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, por lo que se le tuvo únicamente para imponerse de los autos.

³ Toda vez que el auto de 17 diecisiete de enero de 2019 dos mil diecinueve, se le notificó el día 31 treinta y uno de enero de 2019 dos mil diecinueve; surtiendo efectos dicha notificación el 1 uno de febrero de 2019 dos mil diecinueve, y el término para que diera contestación a la demanda empezó a correrle el 5 cinco de febrero de 2019 dos mil diecinueve y venció el 18 dieciocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve; se exceptúan los días 2 dos, 3 tres, 4 cuatro, 9 nueve, 10 diez, 16 dieciséis y 17 diecisiete de febrero de 2019 dos mil diecinueve, por corresponder a sábados, domingos y un día inhábil.

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

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 30 treinta de abril de 2019 dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por ninguna de las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I, inciso g), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 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. 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, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor. 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.**»⁴

Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que en la presente causa ***** el accionante pretende controvertir la legalidad de **la resolución recaída al Procedimiento Administrativo Disciplinario número *******, emitida el 20 veinte de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, por el Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, mediante la prueba documental exhibida por el actor consistente en el original de la aludida resolución, misma que reviste la calidad de documento público, en virtud de los signos, sellos y firma autógrafa apreciables en la misma y, con ello, genera convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contenido, de conformidad con lo previsto por los ordinales 78, 117, 119, y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación 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.

⁴ Tesis: P. VI/2004; Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Página: 255.

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

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».⁵

Luego, en su escrito de contestación, la autoridad encausada hizo valer las causales de improcedencia previstas en el artículo 261, fracciones VI y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistentes en:

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

VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; y

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

Lo anterior, pues a su consideración la resolución impugnada tuvo su génesis con motivo de las presuntas irregularidades en la prestación del servicio educativo por la ahora accionante, actualizándose así las infracciones previstas por los numerales 159, fracciones I, XVI y XVII, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.

No obstante, las causas de improcedencia esgrimidas por la autoridad resultan **inatendibles**, con base en las siguientes precisiones:

⁵ Tesis: VI.2o. J/323, Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Página: 87.

En un contrasentido, la autoridad demandada aduce el supuesto de improcedencia consistente en la inexistencia del acto impugnado; sin embargo, en su propio argumento reconoce tácitamente su emisión al explicar el origen de la resolución combatida -procedimiento disciplinario-, aunado a que en el Considerando Segundo del presente fallo fue determinada la veraz existencia de la resolución impugnada.

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

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

«IMPROCEDENCIA. SI NO ES CLARA Y EVIDENTE, DEBE ADMITIRSE LA DEMANDA DE GARANTÍAS. El artículo 145 de la Ley de Amparo establece: "El Juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado."; ahora bien, una correcta interpretación del precepto legal en comento, conduce a la firme convicción de que el desechamiento de una demanda de garantías procede, única y exclusivamente, cuando exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; por tanto, si la improcedencia no es patente, clara y evidente, ello es suficiente para que se admita la demanda.»⁶

Agotado lo anterior, y al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente

⁶ Tesis: 1912, Novena Época, Registro: 1003791 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento Materia(s): Común Página: 2157.

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

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

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia de rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN»**.⁷

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. En su concepto de impugnación identificado como «ÚNICO», el accionante esgrime en esencia, **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, de conformidad con el artículo 219 del Código de

⁷ Tesis: 2a. /J.58/2010, Novena Época, Registro: **164618**, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Página: 830.

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 la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada.

Además, sostiene que el actor comete un error de apreciación, toda vez que el artículo 164 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, dispone la aplicación supletoria del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en el procedimiento administrativo disciplinario, por lo cual considera que de conformidad con los artículos 212 a 225 de dicha codificación, la facultad para que la autoridad pueda imponer sanciones administrativas prescribe en dos años.

Bajo tal contexto, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la *litis* en el presente proceso estriba en determinar si la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, derivado de dilucidar 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»⁸

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 858 ochocientos cincuenta y ocho salarios mínimos vigentes al año 2015 dos mil quince (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 no cuenta con la autorización de la Secretaría de Educación de Guanajuato para el cambio de domicilio de la institución educativa particular, ni con la autorización de la plantilla de personal docente.

Omisión en virtud de la cual, a consideración de la autoridad demandada, el particular actualizó las infracciones previstas por el numeral 159, fracciones I, XV y XVII, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, por incumplir con las obligaciones previstas en los numerales 3, párrafo tercero, fracción IV, inciso b), de la

⁸ Expediente 267/3ªSala/2016. Sentencia del 6 de julio de 2017. Actora. *****. Consultable en la liga electrónica siguiente: http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2018/01/CRITERIOS_JURIDICOS_2017.pdf (página 10 de 14)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracciones I y II de la Ley General de Educación; 60, 139, primer párrafo, 140, 147, fracciones I, II y V, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato; y 41, fracciones IX, XIII, XX, XXIV y XXV, 42, fracción X, 44, fracciones I y V, y 45 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 *******, mismas que dieron inicio con la visita de inspección practicada el día 18 dieciocho de noviembre de 2015 dos mil quince, en el domicilio ubicado en *****.

Destacando que, si bien las actuaciones del Procedimiento Administrativo de Inspección número ***** no se encuentran materialmente respaldadas en los autos del presente proceso, lo cierto es que su existencia, así como los hechos relativos a las mismas se desprende del contenido de la resolución impugnada, en administrulación al **reconocimiento expreso vertido por la autoridad demandada** en su contestación y, concretamente, en el apartado identificado como «Contestación a los hechos manifestados por la actora», puntos «PRIMERO», «SEGUNDO» y «TERCERO; aseveraciones que hacen prueba plena en su contra, de conformidad con lo previsto por los ordinales 119 y 280, fracción III, 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 Guanajuato⁹, 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

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

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

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 cobraba 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.»¹⁰

Subrayado y énfasis añadido.

Luego, señala el actor en su demanda y la autoridad reconoce como cierto en su contestación, que el día el día 23 veintitrés de marzo de 2015 dos mil quince, 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 18 dieciocho de noviembre de 2015 dos mil quince, y que en fecha 22 veintidós de enero de 2016 dos mil dieciséis, fue dictado el informe de inspección con número de oficio *****, en el cual se detectaron diversas irregularidades en 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 18 dieciocho de noviembre de 2015 dos mil quince fue practicada la verificación e inspección correspondiente, lo cierto es que el día 22 veintidós de enero de 2016 dos mil dieciséis, fue cuando la autoridad demandada constató el incumplimiento de la normatividad educativa -infracción consumada-, y es a partir de esta fecha en que la

¹⁰ 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.

autoridad estuvo en posibilidad de hacer efectivo uso de sus facultades de sanción¹¹.

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:

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

¹¹ 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.»

la infracción y, en la especie, ello acaeció el 22 veintidós de enero de 2016 dos mil dieciséis, **es inconcuso que la autoridad tenía hasta el 22 veintidós de enero de 2018 dos mil dieciocho para determinar la imposición de la sanción administrativa correspondiente;** sin embargo, la resolución que impone al accionante la sanción consistente en multa, le fue notificada al actor el 9 nueve de noviembre del 2018 dos mil dieciocho¹², 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.

Es así que, en la presente causa le asiste la razón al 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

¹² 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 resolución impugnada.

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 Pública¹³, 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

¹³. Instrumento internacional referente o clarificador disponible en: <http://old.clad.org>

Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴, en torno al incumplimiento de los plazos marcados legalmente, en el que dicho Tribunal resolvió:

«(...) 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.»¹⁵

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.

¹⁴ 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.*

¹⁵ «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

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.

Además, se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**¹⁶, 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 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

¹⁶ Ello, de conformidad con lo consignado en la tesis intitulada: **«NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.** *Décima Época Registro: 2019461 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 08 de marzo de 2019 10:11 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A.157 A (10a.)*

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.»¹⁷

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 recaída al Procedimiento Administrativo Disciplinario número *****, emitida el 20 veinte de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, por el Director General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones instadas por la parte actora. En tal sentido, el impetrante solicita como reconocimiento del derecho amparo en una norma jurídica y condena a la autoridad demandada para el pleno restablecimiento del derecho violado, que se deje sin efecto alguno la resolución administrativa impugnada.

Atento a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el ordinal 255, fracción III, en relación con el diverso 300, fracción II, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se determina que la pretensión del

¹⁷ 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.

impetrante **ha quedado colmada** conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de este fallo.

Ello, en aplicación directa de los extremos del artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la nulidad tiene como principal efecto la invalidez e insubsistencia de la resolución controvertida y, por ello, esta no podrá presumirse legítima, ni ejecutable, tampoco podrá subsanarse y el particular no tendrá la obligación de cumplir con ella.

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

RESUELVE

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

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

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de la resolución recaída al Procedimiento Administrativo Disciplinario número *****, emitida el 20 veinte de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, de conformidad

con los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de este fallo.

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

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

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