

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

ASUNTO

Vistos los autos del toca **856/18 PL**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por la Encargada de Despacho de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, en contra de la sentencia de 26 veintiséis de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, dictada por el Magistrado de la Sala Especializada, en el proceso administrativo *****, mediante la cual se decretó la nulidad total del acto impugnado; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. Por escrito presentado el 30 treinta de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

SEGUNDO. Trámite. Mediante acuerdo emitido el 9 nueve de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

TERCERO. Turno. El 6 seis de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la parte actora por no desahogando la

vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente, los cuales le fueron enviados el 25 veinticinco del mismo mes y año.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa, es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; y 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. Del toca en comento se desprenden los requisitos previstos en los dispositivos legales invocados en el considerando anterior.

TERCERO. Expresión de agravios. La reclamante invoca como agravios:

«1. La sentencia recurrida causa agravio (...) por la indebida fundamentación y motivación que realiza esa Sala al establecer que no procede el sobreseimiento del proceso respecto al Contralor Municipal, porque el actor formuló conceptos de impugnación dirigidos a la sustanciación del procedimiento.

En principio debe destacarse que el carácter de autoridad demandada recae en aquellas que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o resolución impugnada, de manera tal que no es acertado que la Sala Especializada haya determinado que en cuanto a la realización de

actos intra procedimentales que derivaron en la emisión de la resolución combatida existió una intervención que derivaron en la emisión de la resolución combatida existió una intervención por parte de esta autoridad, pues tales actos a los que hace referencia no causan perjuicio al interés jurídico de la demandante en tanto que no resuelve en definitiva su situación jurídica, pues no consta declaración unilateral de voluntad, emanada de esta autoridad administrativa en el ejercicio de potestades públicas que tenga por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica. (...)

En el caso que nos ocupa la resolución de 23 (...) de noviembre de 2017 (...), fue pronunciada por el Ayuntamiento de León, Guanajuato, es evidente que no se configuran los supuestos referidos respecto de la CONTRALORÍA MUNICIPAL, en razón de ello lo procedente era decretar el SOBRESEIMIENTO (...)

2. De manera concreta (...), causa agravio (...) porque se vulnera el principio de congruencia que toda resolución debe observar, dado que la incongruencia en que incurre esa Sala al negar el sobreseimiento, queda demostrada de la lectura de la resolución emitida por el mismo Magistrado de la Sala Especializada (...) en donde se impugnó igual resolución de 23 (...) de noviembre de 2017 (...), emitida por el Ayuntamiento, en la que también fue señalada esta autoridad como demandada (...)

3. La Sentencia recurrida causa agravio por la indebida fundamentación y motivación que realiza esa Sala (...) Ello es así, porque la Sala aprecia en forma equivocada los hechos dado que el procedimiento de responsabilidad administrativa se instauró por parte del H. Ayuntamiento y no por el Presidente Municipal como lo asevera el Magistrado resolutor, ello tomando en consideración que en el acuerdo dictado por el H. Ayuntamiento en sesión celebrada el 17 (...) de marzo de 2017 (...), se acordó por ese órgano colegiado el inicio e instauración del procedimiento y solo se instruyó al Presidente Municipal y al Secretario del H. Ayuntamiento para que suscribieran el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 77, fracción I, y 128 fracción IX de la Ley Orgánica Municipal. De manera que si el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo aparece firmado por ellos,

esto no significa que hubiera sido instaurado por el Presidente Municipal o el Secretario del H. Ayuntamiento o que se le hubieren transmitido las atribuciones del H. Ayuntamiento, sino que dichos funcionarios únicamente realizaron tales acciones conforme a los fundamentos citados.

La Sentencia recurrida causa agravio por la indebida fundamentación y motivación que realiza esa Sala al establecer que el Ayuntamiento delegó al personal de la Contraloría Municipal de dicha localidad la atribución de substanciar el procedimiento disciplinario.

Para ello, es necesario remitirnos a la sesión Ayuntamiento el 17 de marzo de 2017 en la que se acordó: (...) Esto es, en ninguna de las partes del acuerdo tomado en sesión de Ayuntamiento, ni en el acuerdo de inicio de procedimiento se advierte tal delegación como lo sostiene la Sala; lo que se acordó fue instruir para que en auxilio del cuerpo edilicio se desahogaran algunas diligencias de carácter instrumentativo mas no definitivo, esto es así, porque las diligencias practicadas por esta autoridad no importan un acto que se haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar en perjuicio del demandante de mutuo propio sino en cumplimiento a las instrucciones del H. Ayuntamiento emitidas en el acuerdo en comento y con fundamento en el artículo 139 fracción XXV de la Ley Orgánica Municipal...(...)

El H. Ayuntamiento no delegó sus facultades, solamente instruyó a la Contraloría Municipal para que practicaran actos y diligencias, cuestión diversa al análisis realizado por el Magistrado a lo largo de la resolución impugnada, ello es así, dado que la delegación es la transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública en favor de un órgano inferior, cuestión que jamás ocurrió en el caso que nos ocupa. De ahí la ilegalidad de la resolución que se combate porque la Sala aprecia en forma equivocada los hechos, porque nunca se transmitió la facultad o la responsabilidad para que se pudiera tomar decisiones a nombre y en representación del H. Ayuntamiento, mucho menos la de iniciar, instaurar o resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa, pues ello fue determinado y resuelto por el máximo órgano de gobierno

de este municipio. (...) En ese contexto, el H. Ayuntamiento jamás trasladó a la Contraloría la aptitud legal de iniciar, instaurar o resolver los procedimientos, por ello la sentencia recurrida vulnera el principio de congruencia que toda resolución debe observar (...)

Es decir, por una parte refiere que no se cumplieron los requisitos y formalidades para que la delegación surtiera efectos, y por otra, que la Contraloría Municipal no es el órgano apto para ejercer esas atribuciones. De ahí lo incongruente de la resolución que nos ocupa, pues no obstante que se llegaron a cumplir los requisitos a que alude, de todos modos estima esa sala que no surtiría efecto porque no puede ejercer esas atribuciones.

Además de lo anterior, es desacertado lo sostenido por la sala (...) pues reconoce que quien instauró el procedimiento de responsabilidad administrativa fue el propio Ayuntamiento, en ese contexto, el actor fue notificado del acuerdo de mérito y sí estuvo en aptitud de conocer los alcances de las instrucciones realizadas a la Contraloría Municipal para el desahogo de ciertas diligencias.

Asimismo, causa agravio lo referido por la Sala Especializada (...) se advierte que el Magistrado aprecia en forma equivocada los hechos, porque la suscripción de la resolución del procedimiento disciplinario sí implica un acto de ejecución, porque las determinaciones del H. Ayuntamiento son ejecutadas a través de dichos funcionarios de conformidad el artículo 77 fracción I, de la Ley Orgánica Municipal (...), y no se ejecutan mediante la aplicación de la sanción como erróneamente lo dijo el Magistrado resolutor.(...) A mayor abundamiento, la función ejecutiva en el orden de gobierno municipal descansa preponderantemente en el órgano unipersonal representativo y ejecutor llamado presidente municipal; sin embargo las necesidades a satisfacer del quehacer diario de dicha función se diluyen en un aparato denominado administración pública municipal, diversificándose de acuerdo a los ramos y atribuciones concretas.

Los otros integrantes del Ayuntamiento (síndico (s) y regidores) conforman comisiones para estudiar los asuntos del ramo a que correspondan y están obligados a emitir un dictamen que someterán a la consideración y aprobación, en su caso, del Ayuntamiento. Es

menester aclarar que el artículo 71 Del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de León (...), señala que: (...) La función ejecutiva suele adjetivarse también con la denominación de la 'función administrativa'. Como toda función, la ejecutiva o administrativa se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al acto abstracto de 'acto administrativo'. Este acto, según sus características esenciales, tiene sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos por su parte y los actos jurisdiccionales por la otra. Queda perfectamente claro que la función ejecutiva, la tiene el presidente municipal, también queda establecido que los regidores actúan a través de comisiones y no tiene facultades ejecutivas; una de sus principales funciones es dictaminar sobre asuntos que les corresponde y cuando éstos se presentan al cabildo en pleno, pueden o no aprobarlos. En caso de que el Ayuntamiento apruebe las propuestas formuladas por las comisiones, los acuerdos que por su naturaleza afecten a terceros, deberán materializarse en actos administrativos, a través de la atribución que la Ley Orgánica Municipal (...) en su artículo 77 le confiere al Presidente Municipal de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento (...)

Asimismo, si las comisiones del Ayuntamiento no gozan de funciones ejecutivas, tampoco el Ayuntamiento goza de las mismas, de conformidad con lo previsto por el artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal (...), ya que le corresponden al Presidente Municipal o a las dependencias de la administración pública, coordinadas y supervisadas por el propio Presidente según lo prevé el artículo 77, fracción XVII del ordenamiento referido, que establece: (...) La función ejecutiva tiene por objeto la aplicación de una norma jurídica a una relación jurídica, creando un derecho, una obligación o una situación subjetiva. No brota de un vacío normativo, al presuponer la existencia de la norma que va aplicar. No está referida al ordenamiento, sino a su actuación. De ahí que pueda apreciarse en este punto, un desdoblamiento de la función ejecutiva en otras dos funciones: la de gobierno y la administrativa. (...)

4. La Sentencia recurrida causa agravio por la indebida fundamentación y motivación que realiza esa Sala al referir que la ley de derecho disciplinario establece una competencia exclusiva para que el ayuntamiento conozca y resuelva acerca de los procedimientos de

responsabilidad administrativa que los involucre, en caso contrario el sistema establecido para esos funcionarios se estaría incumpliendo, vulnerando sin justificación alguna el debido proceso en su vertiente de la competencia de la autoridad que tramita los citados procedimientos disciplinarios a integrantes o ex integrantes de los ayuntamientos. (...)

Como se aprecia, en el caso de integrantes del Ayuntamiento, en este caso los ex regidores integrantes de la Comisión de Medio Ambiente Sustentable, la autoridad competente para instaurar y sustanciar y resolver el procedimiento administrativo es el Ayuntamiento, tal y como ocurrió, pues contrario a lo referido por el resolutor, quedó demostrado que el procedimiento de responsabilidad administrativa *****, a través del cual fueron sancionados los actores, fue iniciado, instaurado, sustanciado y resuelto por el Ayuntamiento, no obstante que haya instruido a personal de la Contraloría para que en auxilio de dicho cuerpo edilicio, desahogara algunas diligencias dentro de tal procedimiento, empero ello no implica de manera alguna que haya delegado, desatendido o renunciado a su competencia, de ahí lo desacertado de lo resuelto por el Magistrado de la sala especializada en el sentido de que el acto impugnado deviene de un procedimiento substanciado por autoridades incompetentes...».

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

I. El 8 ocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, ***** y *****, acudieron ante este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución de 23 veintitrés de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, en la cual se resolvió el procedimiento de responsabilidad administrativa *****, en donde se les impuso como sanción la inhabilitación del servicio público por un año.

II. El proceso por orden de turno le tocó conocer a la Sala Especializada de este Tribunal, quien el 26 veintiséis de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, decretó la nulidad total del acto combatido.

III. Inconforme con lo anterior, la Encargada de Despacho de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, presentó el recurso de mérito.

QUINTO. Estudio de los agravios. Los agravios, **primero** y **segundo**, se analizarán en forma conjunta pues en esencia se encuentran relacionados. Ello, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO¹**». Este Pleno los considera **fundados** por las siguientes consideraciones jurídicas:

En esencia señala quien recurre, que la Sala debió decretar el sobreseimiento en el proceso respecto a esa autoridad porque en términos del artículo 251, fracción II, inciso a, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no tiene el carácter de demandada debido a que la resolución impugnada fue dictada por el Ayuntamiento de León.

También refiere que la Sala desestimó la causal de improcedencia que hizo valer al contestar la demanda, argumentando que los actores formularon conceptos de impugnación dirigidos a la sustanciación del procedimiento; lo

¹Registro: 167961, Tesis VI.2o.C. J/304, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

cual, es inexacto porque los motivos de disenso estuvieron encaminados a cuestionar la legalidad de la resolución impugnada, así como la forma y términos en que el Ayuntamiento de León, instruyó al Contralor Municipal para la realización de la diligencia procedimental.

Ahora bien, el artículo 251, fracción II, inciso a, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato dispone:

«Artículo 251. (...)

II. Tendrán el carácter de demandado:

a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada; y ...»

De acuerdo al transcrito numeral, para efectos del proceso administrativo, el carácter de autoridad demandada debe observarse desde un punto de vista formal, esto es, atendiendo a la naturaleza de la autoridad a la que se imputa la emisión del acto combatido.

Es decir, para determinar si a una entidad administrativa puede reclamársele el cumplimiento de cierta pretensión en el proceso administrativo, debe observarse si dicho ente materialmente dictó, ordenó, intentó ejecutar o ejecutó el acto combatido; habida cuenta que el carácter de autoridad demandada para los efectos de la procedencia del proceso administrativo, no deriva de la imputación que de cierto acto le atribuyen los actores a determinada entidad administrativa, sino de la posibilidad real de que ésta lo haya emitido y así generar una afectación a la esfera jurídica de los particulares.

Por identidad sustancial, es aplicable el criterio sustentado por la Cuarta Sala de este órgano jurisdiccional que señala:

«AUTORIDAD DEMANDADA EN EL PROCESO. CARÁCTER DE. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 250, fracción II, y 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se desprende que funge únicamente como autoridad demandada aquella que haya dictado, ordenado, ejecutado o trate de ejecutar el acto o resolución impugnada, por lo que el Titular de la dependencia o entidad estatal o municipal a la que está subordinada la autoridad demandada, no tiene tal carácter, si no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar la resolución impugnada.»

Así, en la especie como los justiciables solo controvierten la resolución impugnada en la instancia de origen y sus conceptos de impugnación se encuentran dirigidos a la misma, dado que ésta fue dictada por el Ayuntamiento del municipio de León; no obstante que el Contralor instauró el procedimiento de responsabilidad administrativa, al no ser éste el motivo del proceso de origen no se puede otorgar el carácter de parte demandada a dicho Contralor.

Luego, si los actores tildaron de ilegal la resolución impugnada, argumentando respecto a la ilegalidad de la misma, entonces solo le corresponde al Ayuntamiento de León la defensa de la legalidad de la citada resolución.

Además, no debe perderse de vista que los actos en los que se concretaron las violaciones alegadas por los justiciables (sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa), no definieron su situación jurídica, sino que

sólo sirvieron para impulsar y aportar los datos necesarios que sustentaron el sentido de la decisión final que, en este caso, se manifestó con la determinación de la responsabilidad administrativa de los actores y la imposición de las correspondientes sanciones. En esa virtud, se insiste, correspondía exclusivamente al Ayuntamiento defender la legalidad de la resolución con la que culminó el procedimiento de responsabilidad administrativa seguido en contra de los actores.

Así las cosas, se concluye que en el proceso de origen se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 261, con relación al diverso numeral 251, fracción II, inciso a, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por tanto, con base en las consideraciones expresadas en este fallo, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida para efecto de sobreseer en el proceso de origen únicamente en relación con el **Contralor Municipal de León**.

Al efecto, es preciso invocar como precedente para sustentar la anterior determinación, lo determinado por este Pleno en la sesión de 13 trece de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en el Toca ***** **PL**, bajo similares circunstancias y argumentos a los que ahora nos ocupan.

Importa precisar que todas aquéllas consideraciones diversas a la modificación realizada deben dejarse incólumes; **por lo que el fallo debe seguir rigiendo en todo lo no modificado**.

En tales condiciones, el resto de los disensos donde se cuestiona la declaratoria de nulidad resultan **inoperantes**, pues esa decisión evidentemente no irroga agravio alguno a la autoridad recurrente al haberse sobreseído el proceso de origen respecto a dicha autoridad en el presente recurso.

Con fundamento en los artículos 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 308, fracción II, 309, párrafo primero, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se;

RESUELVE

PRIMERO. El Pleno de este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO. Se **modifica** la sentencia del 26 veintiséis de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el proceso administrativo número *****, esto es, se sobresee el proceso de origen únicamente en relación al **Contralor Municipal de León**, por lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese, en su oportunidad procesal, archívese como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes firman con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Estas firmas corresponden al **Toca 856/18 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **10 diez de abril de 2019 dos mil diecinueve**.