

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 6 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Vistos los autos del toca **859/18 PL**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por la Licenciada *****, representante de la parte demandada, en contra de la sentencia de 27 veintisiete de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, dictada por el Magistrado de la Sala Especializada, en el proceso administrativo número *****, 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 31 treinta y uno 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 día 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 7 siete de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al actor por desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente, los cuales le fueron enviados el 19 diecinueve febrero del presente 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:

«Causa agravio a la autoridad que represento que el A quo en su considerando cuarto (...) haya determinado la nulidad de la resolución dictada en el procedimiento de responsabilidad administrativa número ***** porque a su juicio, la resolución fue emitida por autoridades incompetentes con motivo de una supuesta delegación de atribuciones, apreciación de la que desde luego difiero (...) Contrario a lo aseverado por el ahora A quo, la resolución dictada en el procedimiento de responsabilidad administrativa ***** fue emitida por el Ayuntamiento, institución pública colegiada que para la tramitación del procedimiento de referencia, determinó comisionar a los servidores públicos adscritos a la Contraloría Municipal, sin que tal determinación de ninguna manera constituya una delegación de atribuciones como lo interpreta el A quo (...) En efecto, es evidente que uno de los argumento en los que el A quo se apoya para decretar la nulidad de la resolución del procedimiento ***** es que el acuerdo de instauración del mismo hubo un acuerdo delegatorio de atribuciones y que tal delegación no se ubica ni en las hipótesis de ley ni cumple con los requisitos que establece la norma para ello, sin embargo, reitero, no existe acuerdo delegatorio de atribuciones alguno, luego, no puede decretarse nulidad de una resolución, como en el caso concreto ocurre, cuando el A quo decreta la nulidad del ***** por análisis que hace de un inexistente acuerdo delegatorio de atribuciones, lo que desde luego, causa agravio a la autoridad que represento. (...)

Estima el Magistrado que de acuerdo al primer párrafo del artículo 8, primer párrafo, de la abrogada Ley de Responsabilidad Administrativas (...), es decir, no fue intención de legislador incluir a los ex integrantes del Ayuntamiento, por tano, estos (ex servidores públicos) se debe regir por lo previsto en el artículo 23 de la abrogada ley de responsabilidades administrativas (...) en ese sentido, causa agravio a la autoridad que represento la errónea interpretación que realiza el A quo de los artículos 8, 13 y 23 de la abrogada Ley de Responsabilidad Administrativas (...), ya que atendiendo a la literalidad del primer párrafo del artículo 8 de la ley en comento no se advierte que el mismo resulte aplicable o extensivo a los ex integrantes del Ayuntamiento, sino que insisto, la porción normativa se refiere a las sanciones que pueden imponerse a los miembros de un Ayuntamiento en función, además el artículo 23 de la abrogada Ley de Responsabilidad Administrativas, es clara y precisa al establecer las sanciones que serán aplicadas a los ex servidores públicos, sin que excluya a los ex integrantes del Ayuntamiento, es decir, el artículo 23 señala un catálogo de sanciones administrativas sin que distinga o señale un régimen especial para ex miembros de los Ayuntamientos.

Causa agravio a la autoridad que represento la suplencia de la queja (...) conforme a la errónea percepción del A quo realizar una revisión oficiosa de la competencia acorde con el artículo 302 fracción I del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, pues arguye que la suscripción del acuerdo de instauración y la resolución misma no debieron ser suscritas por el Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento (...) encuadrando la suscripción de los actos dentro de la competencia para justificar su estudio oficioso, cuestión indebida e ilegal, dado que el punto relativo a la suscripción de los actos administrativos, no es una causal que deba ser encuadrada en la competencia pues ésta está considerada en fracción diversa de los elementos de validez del acto, es decir, en la fracción I del numeral 137, en tanto que la firma y suscripción del servidor público, como elementos de validez, está prevista en la fracción V y no en la fracción I que es la competencia y por lo tanto acorde al diverso 302 último párrafo del mismo ordenamiento legal citado, el supuesto de análisis de la firma autógrafa del servidor público no es procedente y dable que sea revisado de oficio por el resolutor, ya que los supuestos específicos únicamente lo son: la incompetencia del servidor público y la ausencia total de fundamentación o motivación(...)

Al tenor de lo expuesto, agravia significativamente a mi representada que el A quo considere que, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Responsabilidades

Administrativas abrogada, únicamente se dote de competencia al Ayuntamiento para: instaurar, sustanciar y aplicar la sanción que proceda; sin embargo de dicho ordenamiento no se desprende la forma en que dicha autoridad municipal, deba organizarse en su interior para tales efectos.

A mayor abundamiento debe decirse que todo lo relativo al funcionamiento del Ayuntamiento, por citar solo ejemplos tales, como emisión de sus acuerdos, discusión de asuntos, el estudio en comisiones, las votaciones (...) Por lo anterior, y contrariamente a lo apuntado en la sentencia impugnada, el Presidente Municipal, si ejecuta un acuerdo o determinación del Pleno edilicio, de ahí, que al efecto resulten aplicables las disposiciones normativas contenidas en el ordinal 77 de la Ley Orgánica Municipal, sin que, en ningún caso, pueda si quiera pretenderse (...) que el Presidente Municipal, lo hace por cuenta propia, ya que como se ha venido señalando, es la máxima autoridad municipal quien emitió la determinación sancionatoria (...)

El A quo deja de hacer un estudio exhaustivo de la petición formulada por el Ayuntamiento, dejando al mismo en estado de indefensión por la falta de impartición de justicia, esto, en atención a que en la sentencia que se impugna, el resolutor no analiza, estudia ni se pronuncia sobre las consideraciones de hecho y de derecho que se expusieron en el escrito de contestación de demanda, llegando al extremo que ni siquiera hace referencia a la contestación, lo que insisto, vulnera las garantías de audiencia, debido proceso y acceso a la justicia de la autoridad que represento...»

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

I. El 7 siete de febrero de 2018 dos mil dieciocho, *****, acudió 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 le 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 27 veintisiete de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, decretó la nulidad total del acto combatido.

III. Inconforme con lo anterior, quien representa a la autoridad demandada recurrió dicha sentencia.

QUINTO. Estudio de los agravios. Los agravios, se analizarán en forma distinta a la que fueron expuestos en el recurso. 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».**

Señala quien recurre que el A quo no se ocupó de las excepciones y defensas que expuso al contestar la demanda; en cambio, expresamente señaló que sólo se concretaría al estudio de los conceptos de impugnación que condujeran a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada por representar un mayor beneficio para el actor, con lo cual inobservó el principio de exhaustividad y transgredió los derechos de acceso efectivo a la justicia, audiencia y debido proceso.

Este Pleno los considera **inoperantes** conforme a la jurisprudencia del siguiente rubro: **«AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA²».**

En principio, tenemos que el recurso de reclamación es un medio de control que permite a las partes y al propio Tribunal rectificar determinaciones que no sean asertivas o bien, reencauzar el proceso

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.

² Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tesis la. /J. 85/2008, tomo XXVIIJ, página 144.»

cuando el mismo por un yerro humano no se ha substanciado conforme a la norma y principios procesales aplicables, más aun dicho recurso permite una ulterior reflexión o análisis colegiado sobre el problema jurídico en debate.

Ahora bien, para que a través de dicho medio de defensa se pueda revocar o modificar un acuerdo o sentencia dictados por este Tribunal, es necesario que los agravios o disensos del recurrente sean atinentes y suficientes, esto es, que además de ser veraces, racionales y convictivos, se dirijan contra todos los extremos o motivos de la determinación que se combate, contrastando eficazmente esta última con el marco normativo aplicable.

En la especie, la materia del recurso de reclamación es la sentencia en la cual la Sala Especializada en esencia resolvió, en primer término que no se actualizaban las causas de improcedencia y sobreseimiento invocadas por la autoridad demandada, posteriormente decretó la nulidad total de la resolución impugnada al haberse configurado las causales de ilegalidad previstas en las fracciones I y IV del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y finalmente, declaró que la pretensión de reconocimiento de derechos que hizo valer el actor quedaba satisfecha con la declaratoria de nulidad. Entonces, la autoridad recurrente debía expresar los razonamientos tendentes a desvirtuar las consideraciones del órgano jurisdiccional, que lo llevaron a resolver los problemas jurídicos planteados de la manera en que lo hizo.

Luego, si la autoridad inconforme no procede en los términos indicados, sus alegatos serán ineficaces para obtener la modificación o revocación de la sentencia, como sucedió en la especie.

Se afirma lo anterior, porque la autoridad inconforme no precisa de qué manera hubiera variado el sentido del fallo impugnado, en beneficio de sus intereses, si la Sala hubiera abordado el estudio de los argumentos que hizo valer al contestar la demanda.

En tales circunstancias, es inconcuso que el planteamiento en cuestión resulta inoperante pues no combate frontalmente las consideraciones que sustentan la decisión que la Sala asumió en la sentencia recurrida.

Ahora bien, refiere la recurrente que el A quo valoró e interpretó en forma indebida el acuerdo de 17 diecisiete de marzo de 2017 dos mil diecisiete, pues el Ayuntamiento no delegó a la Contraloría Municipal la atribución de sustanciar el procedimiento administrativo *****, únicamente determinó que se auxiliaría del personal adscrito al citado órgano interno de control.

Continua manifestando que no se trató de una delegación sino de una comisión o instrucción dada por el Ayuntamiento al personal de Contraloría Municipal para realizar diversas actuaciones y diligencias, ya que sería impráctico y físicamente imposible que el órgano edilicio realizara todas y cada una de las diligencias y actuaciones inherentes a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Contrario a la argumentativa de la recurrente nuestra Carta Magna, en su artículo 16, primer párrafo, exige que todo acto de molestia conste en un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Tal precepto consagra el principio de legalidad en nuestro ordenamiento jurídico, por virtud del cual las autoridades del poder público sólo están facultadas para hacer lo que la ley expresamente les permite, a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados.

En congruencia con el precepto constitucional referido, el artículo 137, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que los actos administrativos deban ser expedidos por autoridad competente.

Luego, conforme al referido principio de legalidad, para que una facultad pueda ser ejercida por autoridad diversa a la que el ordenamiento jurídico respectivo expresamente se la atribuya, es indispensable la existencia de una norma jurídica que autorice la transferencia de facultades; de no ser así, ello significará que el ejercicio de la facultad de que se trate corresponde exclusivamente a la autoridad a la cual la norma jurídica de manera expresa se la haya otorgado.

En este contexto, para que una atribución legalmente asignada a una autoridad pueda transmitirse a otra, es indispensable que exista una norma jurídica que prevea la posibilidad de trasladar la atribución y una más que autorice a la segunda para ejercerla.

Ahora bien, en el caso interesa destacar que la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios³, en su artículo 8, establecía:

«Artículo 8. A los integrantes del Ayuntamiento únicamente les serán aplicables las sanciones administrativas previstas en las fracciones I y II del artículo 13 de esta Ley. En este caso, será el propio Ayuntamiento el que instaure y sustancie el procedimiento de responsabilidad administrativa y aplique la sanción que proceda.

³Abrogada por la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, en vigor a partir del 19 diecinueve de julio de ese año.

Tratándose de los titulares de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Municipal, la Contraloría Municipal instaurará y sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa y turnará el expediente al Ayuntamiento para que éste resuelva lo procedente.

En el caso de cualquier otro servidor público, la Contraloría Municipal instaurará y sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa y turnará el expediente para su resolución al Presidente Municipal, si el servidor público está adscrito a alguna dependencia, y al titular de las entidades municipales, tratándose de servidores públicos de éstas.

El Ayuntamiento instaurará y sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones respectivas al titular de la Contraloría Municipal. »

Énfasis añadido.

Como se observa, tratándose de procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de los integrantes de los ayuntamientos (presidente municipal, síndicos y regidores), la atribución de instaurarlos, sustanciarlos y resolverlos, es exclusiva del órgano colegiado, de manera que no puede ser ejercida por alguna otra autoridad pues no existe alguna norma jurídica que así lo prevea.

En ese tenor, la instrucción que en el acuerdo de 17 diecisiete de marzo de 2017 dos mil diecisiete, el Ayuntamiento de León dio a la Contraloría Municipal, así como al personal a su cargo para que practicara y desahogara los actos y diligencias conducentes dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa seguido en contra de la parte actora, a todas luces es contraria a lo dispuesto por el artículo 8, primer párrafo, de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Ahora bien, aun cuando en el acuerdo mencionado el Ayuntamiento de León no hizo referencia expresa al vocablo delegar, lo cierto es que la instrucción que giró a la Contraloría Municipal, así como al personal a su cargo, tuvo como efecto la transferencia de la atribución de sustanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa sujeto a debate.

Por tanto, con independencia del vocablo empleado para describir la acción, lo jurídicamente relevante en el caso objeto de estudio, es que autoridades diversas al Ayuntamiento de León sustanciaron el procedimiento administrativo a pesar de que se trataba de una atribución intransmisible; en consecuencia, fue correcta la decisión de la Sala Especializada relativa a decretar la nulidad total de la resolución impugnada, dado que efectivamente el procedimiento administrativo del que proviene fue sustanciado por autoridades incompetentes.

Finalmente, es pertinente señalar que el procedimiento administrativo disciplinario es una de las garantías mínimas que se impone a la actividad administrativa para el dictado de una resolución. Esta sucesión legalmente ordenada, además se integra con una serie de garantías y derechos, contemplados en principio en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios -hoy abrogada, pero vigente en el momento en que se cometió la conducta-, y se adicionan las garantías contenidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así, en los procedimientos de responsabilidad administrativa se tiene que respetar indudablemente, entre otros, el derecho a ser oído con las debidas garantías dentro de un plazo razonable, **por una autoridad competente**, independiente e imparcial.

En otro orden de ideas señala la autoridad inconforme que el A quo interpretó de manera equívoca el artículo 8 de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, al considerar que como el actor se desempeñaba como integrante de un Ayuntamiento (regidor), no debía seguirse la regla general prevista para todos los ex servidores públicos municipales contenida en el artículo 23 de la misma ley. Sostiene lo anterior, pues afirma que el artículo 23 de la abrogada ley no establece ninguna distinción entre ex servidores públicos, de manera que el actor no podían ser sancionados de acuerdo a los términos del primer párrafo del citado artículo 8, porque al finalizar su encargo como regidor se convirtió en ex servidor público municipales, de manera que no podía ser tratado como miembro del Ayuntamiento.

Por último, la autoridad recurrente expone como agravio que la Sala haya determinado que el justiciable no debió recibir el tratamiento como ex servidor público municipal para aplicarle el numeral 23, sino que como ex regidor debió aplicársele el régimen del artículo 8 en relación con el numeral 13, fracciones I y II, de la Ley de Responsabilidades Administrativas, ya que el actor no esgrimió concepto de impugnación en ese sentido, ni se configuraban los supuestos previstos en el artículo 301 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato para que operara la suplencia de la queja.

Los anteriores planteamientos resultan **inoperantes**, dado que las consideraciones y razonamientos de la sentencia que aún subsisten a causa de la ineficacia del agravio encaminado a cuestionar la determinación de la Sala en torno a que el procedimiento relativo no

fue sustanciado por la autoridad competente, son suficientes por sí mismas para soportar la declaratoria de anulación.

En efecto, a pesar de lo acertado que pudieran resultar las disertaciones de la autoridad recurrente, lo cierto es que el procedimiento administrativo ****que culminó con la resolución impugnada en la instancia de origen, fue sustanciado por autoridades carentes de competencia para ello. Así pues, el disenso en comento se torna inoperante, pues persiste una de las razones con base en la cual se anuló la resolución impugnada. Sobre el tema, es ilustrativa la tesis aislada⁴, que señala:

«AGRAVIOS INOPERANTES EN LA RECLAMACIÓN. LA DESESTIMACIÓN DE LOS ENCAMINADOS A COMBATIR UNA RAZÓN QUE POR SÍ MISMA SUSTENTA EL SENTIDO DEL ACUERDO RECURRIDO, HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS DEMÁS. Si del acuerdo de presidencia recurrido se advierte que se expusieron varias razones para sostener su sentido y de su estudio se aprecia que cada una, por sí misma, es suficiente para justificarlo, es inconcuso que al desestimarse los agravios dirigidos a combatir una de ellas, tal circunstancia hace innecesario el estudio de los demás, pues ni resultando fundados cambiarían el sentido del acuerdo impugnado.»

En tal virtud, ante lo **inoperante e infundado de los agravios**, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida. Ello, de acuerdo al ordinal 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se;

RESUELVE

⁴ 2a. XCVI/20106, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia del 27 veintisiete de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el proceso administrativo número *****, 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 859/18 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **6 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve**.