Justicia Administrativa HOY

Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato • Julio - Diciembre 2013

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO • DEL ESTADO DE GUANAJUATO •

DIRECTORIO

Magistrado Vicente de Jesús Esqueda Méndez
Presidente y Propietario de la Segunda Sala

Magistrado Arturo Lara Martínez
Propietario de la Primera Sala

Magistrada Ariadna Enríquez Van Der Kam
Propietaria de la Tercera Sala

Magistrado José Jorge Pérez Colunga
Propietario de la Cuarta Sala

Magistrado Alejandro Santiago Rivera
Supernumerario

Licenciado Eliseo Hernández Campos
Secretario General de Acuerdos

Contadora Pública Marisol Hernández Pérez
Directora Administrativa

Licenciada Miriam Ramírez Sevilla
Directora del Instituto de la Justicia Administrativa

Licenciada Érika Yolanda Cerón Ramírez
Contralora Interna

Licenciado Jorge Alejandro Esquivel Palomares
Coordinador de la Unidad de Defensoría de Oficio

COMISIÓN EDITORIAL

Magistrado Arturo Lara Martínez

Presidente de la Comisión

Licenciada Miriam Ramírez Sevilla

Directora del Instituto de la Justicia Administrativa

Doctor Gerardo Ribeiro Toral

Profesor del Instituto de la Justicia Administrativa

Licenciada Diana Arce Romero

Coordinadora de Investigación y Biblioteca

Primera edición: diciembre de 2013

DR©2013 Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Estado de Guanajuato

Cantarranas número 6, Zona Centro, C. P. 36000,

Guanajuato, Guanajuato, México. Teléfono 01 473 73 21525

www.tcagto.gob.mx

Hecho en México

ISSN en trámite

CONTENIDO

Presentación. 7

I. Ensayos Invitados

I.1. Gobierno, Autonomía y Gestión Municipal

DANIEL MÁRQUEZ. 9

I.2. La indemnización por error judicial como derecho humano y la responsabilidad del Estado Mexicano

JESÚS ARELLANO GÓMEZ. 63

II. Jurisdicción

II.1. Resolución del Pleno de recurso de reclamación en contra de una sentencia que decreta la nulidad de una resolución derivada de un procedimiento de responsabilidad administrativa. 79

II.2. Sentencia dictada por la Primera Sala. 91

II.3. Sentencia dictada por la Segunda Sala sobre la nulidad solicitada de una anotación preventiva de demanda -reconvencional- de juicio ordinario civil y la negativa de inscripción de escritura pública de adjudicación -por remate- de un predio rústico. 124

II.4. Sentencia dictada por la Tercera Sala que declara improcedente el juicio de responsabilidad patrimonial por no acreditarse la legitimación. 156

II.5. Sentencia dictada por la Cuarta Sala respecto a la cancelación de antecedentes disciplinarios. 164

III. Notas

III.1. Rinde Informe de Actividades el Magistrado Presidente. 194

III.2. Foro de análisis sobre Reglamentación Municipal. 199

III.3. Instalación del Primer Comité de Equidad de Género del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado De Guanajuato. 200

III.4. Presentación del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato Comentado. 201

IV. Desarrollo Institucional. 202

PRESENTACION

Desde hace varios años los Tribunales se han convertido en órganos *sui géneris*, ya que sus funciones se han extendido más allá de la mera impartición de justicia, como es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, que desde su ley orgánica se desprende una doble función: *la procuración de justicia*, que se realiza a través de la Unidad de la Defensoría de Oficio, que es un órgano técnico especializado en materias administrativa y fiscal, y que para cumplir con esta función brinda asesoría legal gratuita a las personas más necesitadas a través de sus cinco oficinas regionales; y *la impartición de justicia*, que está encomendada a los Magistrados que integran de forma individual las Cuatro Salas Unitarias y de colegiadamente el Pleno.

En este sentido, los órganos jurisdiccionales han dejado de ser vistos como instituciones lejanas e inalcanzables por los ciudadanos y se han convertido en extensiones de centros del saber y por lo tanto en referentes de opinión, no sólo para la comunidad jurídica, sino para las sociedades a las que pertenecen, por lo que además de su función natural, han adoptado la misión de coadyuvar en el desarrollo y fortalecimiento de la cultura jurídica, convirtiéndose en impulsores de la generación del conocimiento.

En nuestro particular caso, *Justicia Administrativa Hoy. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, es el espacio ideal para difundir información especializada en materia administrativa, por su perfil dinámico que incluye aportaciones no sólo de personal académico, sino resoluciones trascendentales del Pleno y las Salas.

Con base en lo anterior, esperamos que nuestra revista digital, siga posicionándose en el gusto de los lectores, no sólo en la región, sino en todos los lugares a los que pueda llegar gracias al impulso de la tecnología y al entusiasmo de quienes colaboran en ella.

Ensayos
Invitados

tcagto.gob.mx

I.1.GOBIERNO, AUTONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL

Daniel MÁRQUEZ

SUMARIO:

I. Marco conceptual para el municipio, II. El municipio en Guanajuato; III. Dimensión gubernativa municipal: ¿gobernabilidad o gobernanza?, IV. Autonomía municipal, V. Gestión municipal

I. MARCO CONCEPTUAL PARA EL MUNICIPIO

Según el Diccionario de María Moliner el municipio es una unidad territorial administrativa, formada por una población y cierta extensión de territorio alrededor de ella, llamada "término municipal", regida toda ella por un mismo organismo.[1] En esta indagación advertiremos que, aunque el municipio puede expresarse en esos términos, también advertiremos otras notas distintivas de esta forma jurídico-política de organización territorial.

¿Por qué estudiar al municipio? ¿Cuál es el encanto del municipio? Nuestro país cuenta en la actualidad con 2,440 municipios en los 31 Estados de la República Mexicana y 16 Delegaciones del Distrito Federal. Si restamos del total de los 112,336,538 habitantes del país, según el censo de 2010, los 8,851,080 habitantes que corresponden al Distrito Federal, el 92.12% de la población del país habita en municipios.

Además, los municipios forman agrupaciones socio-políticas, como son: Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM) y la Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. (ANAC).

---

[1] *http://www.diclib.com/municipio/show/es/moliner/M/4913/4740/72/0/54887#.UnAoXxaIVZQ#ixzz2j9I2DyoK.* 29 de octubre de 2013.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

También hay lo que se denomina “asociaciones temáticas”, esto es, grupos que trabajan en materias específicas y/o técnicas para los municipios, entre ellos: la Red Mexicana de Municipios por la Salud, la Asociación Nacional de Municipios Costeros, A.C., la Asociación Nacional de Municipios Fronterizos (ANMFRO), y la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMPM).

Estos datos son suficientes para destacar la importancia de esa unidad político-territorial y justificaría la necesidad de su análisis.

En materia de diseño normativo, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fuente de nuestro federalismo y origen normativo del municipio actual, destaca que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Esta delimitación constitucional muestra las dimensiones política, social, cultural y jurídica del municipio.

¿Cuántas veces se ha mencionado el contenido de este precepto constitucional? Considero que miles, por no decir millones, si destacamos las clases de derecho municipal.

Sin embargo, aún con esa atención y las múltiples reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), advertimos que no se han abordado con seriedad las dimensiones que están presentes en el espacio de gobierno municipal, a saber: a) la gubernativa, b) la autonomía de ese espacio y c) la gestión de sus recursos y servicios públicos.

Historia magistra vitae, frase que se atribuye a Cicerón, muestra la necesidad del análisis histórico para la comprensión de las instituciones jurídicas. En este sentido, antes de abordar los aspectos destacados, es importante

considerar al municipio no sólo como una realidad política, social, cultural y jurídica, también debemos advertir su proyección histórica[2].

Desde el punto de vista estrictamente doctrinal, se pueden identificar tres corrientes en el municipio novohispano: la visigótica con el *concilium*; la romana con el régimen edilicio, y la árabe con la figura del alcalde, lo que va impactar en municipio en México después de la guerra de Independencia.

En este contexto, en la época prehispánica, los *calpullis*, con su organización social y territorial autárquica, donde las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, se consideran antecedente del municipio.

Durante la conquista de México, el origen del municipio novohispano es un acto de fuerza saneado normativamente, no debemos olvidar que la conquista y posterior colonización de América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal. Ante la carencia de "capitulaciones", o sea, de los instrumentos jurídicos que otorgaba la Corona Española para las acciones de "descubrimiento", "conquista" o "población", el ex-bachiller de la universidad de Salamanca y jurista novel[3], Hernán Cortés Monroy Pizarro Altamirano, se las ingenia con el expediente de la institución municipal para iniciar la conquista en

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

---

[2] Para profundizar en la cuestión histórica del Municipio, véase: Olivares Bonet, Raúl, "El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, Evolución Municipal en la Colonia. Participación de los municipios en la Revolución de Independencia, 1810 en el estado de Veracruz", en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, IIJ-UNAM, 2005, pp. 261 y ss.

[3] Existe una discrepancia sobre esta cuestión, se argumenta que Hernán Cortés no estudió leyes en Salamanca, sino que sólo obtuvo experiencia práctica como escribano en Valladolid. John Wilkes en su "Historia para jóvenes" destaca que ingresó a la Universidad de Salamanca a la edad de 14 años para dedicarse al "estudio de las leyes" (Wilkes, John, *Historia para jóvenes*, 4ª ed., España, Cambrigde University Press, 1974, p. 4.). En cambio, José Luis Olaizola afirma: *Se registró en el municipio de Santo Domingo como natural de Medellín, nació en el 1485, hijo de Martín Cortés y de Catalina Pizarro. El secretario del gobernador de la isla, que se dedicaba a la usura, le tuvo que hacer un préstamo porque venía con lo puesto. Después se supo que también traía un bulto con libros de leyes y un de gramática. De ahí nació la leyenda de que era bachiller por Salamanca, cuando en realidad apenas estuvo en la universidad dos años y sus estudios terminaron de mala gana por su afición al juego y a las mujeres*. (Olaizola, José Luis, *Hernán Cortés, crónica de un imposible,* Biblioteca Online, junio 2012, s.n.p.)

nombre del Rey por mandato del cabildo[4], así el primer ayuntamiento se instala en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519.

En la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, promulgada el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España, ya se establece la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional, integrado por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido; con funciones para administrar la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, y cárceles municipales.

Con el Plan de Iguala de 21 de febrero de 1821, se concreta la independencia del país y se organiza en una monarquía constitucional que reconoció la existencia de los ayuntamientos, en los términos establecidos en la Constitución de Cádiz, uno de los problemas que enfrentaron los ayuntamientos se manifestó en sus finanzas públicas, porque se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones.

En el México Independiente, en el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, Agustín de Iturbide suscribe en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que estableció aspectos relacionados con las elecciones de ayuntamientos y posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

---

[4] No debemos olvidar que el primer gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, le encomendó a Hernán Cortés realizar una expedición a *Culúa* (actual Yucatán), ante la sospecha de que va a ser destituido de esa expedición, sale de Cuba el 18 de noviembre de 1518. En la segunda carta de relación, Cortés afirma: *Muy Alto y Poderoso y Muy Católico Príncipe, Invitísimo Emperador y Señor Nuestro: En una nao que desta Nueva España de Vuestra Sacra Majestad despaché a diez y seis días de julio del año de quinientos y diez y nueve envié a Vuestra Alteza muy larga y particular relación de las cosas hasta aquella sazón, después que yo a ella vine, en ellas suscedidas, la cual relación llevaron Alonso Hernández Puerto Carrero y Francisco de Montejo, procuradores de la Rica Villa de la Vera Cruz que yo en nombre de Vuestra Alteza fundé*.

El 31 de enero de 1824 se emitió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, posteriormente el 4 de octubre de 1824 se expidió la Constitución de 1824, documentos en los que se otorga plena libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, los municipios se regulaban por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

El 30 de diciembre de 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que impusieron el nuevo régimen centralista, dividiendo el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a su vez organizados en partidos. Como dato interesante, en esas leyes que fueron tratadas como tiránicas, en su artículo 14, numeral I, permitía a las Juntas Departamentales iniciar leyes sobre administración municipal.

En la Constitución de 5 de febrero de 1857, el artículo 31, fracción II, menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, estado o municipio; el 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio; y el 72, fracción VI, prescribía la elección popular de las autoridades municipales y la obligación del Congreso para fijar rentas a los municipios para cubrir sus “atenciones” locales.

En 1862 con la Intervención francesa se estableció el segundo Imperio en México. Maximiliano emitió el Estatuto Provisional, donde la división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. En julio de 1867 se restableció el régimen republicano.

Durante el porfiriato (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En 1903 la organización municipal se integraba por los prefectos que eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

La pugna por el municipio libre fue una de las causas del movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano, de 1º de julio de 1906, destacaba: *La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento*. Así, en sus artículos 45 y 46 prescribía la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecer el régimen municipal.

El Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, expresaba: *la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna*. En el punto 4, Madero destacó el principio de no reelección para el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

Por su parte, el Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata el 15 de septiembre de 1916 dictara la Ley General sobre Libertades Municipales, que destacaba: *Artículos 1° Se declara emancipados de toda tutela gubernativa, los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico u hacendario; 2° En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior. 3° La legislación municipal a que se refiere el artículo precedente, será revisada por el Consejo de Gobierno del Estado respectivo una vez establecido el orden constitucional, para el solo efecto de que sean retirados aquellos preceptos que se opongan a lo dispuesto por las leyes federales o por los particulares del Estado*.

También, el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, y sus adiciones del 12 de diciembre de 1914, en su artículo 2° prescribe el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

La Constitución de 5 de febrero de 1917, en su artículo 115, destaca que: *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre*, *administrado por un ayuntamiento; con gestión libre de su hacienda y personalidad jurídica.*

Como se advierte, la dimensión histórico-jurídica de la institución muestra la dificultad de arraigar al municipio en nuestro país. Las diversas reformas legales que se realizaron al municipio a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, muestran esa problematización del municipio, como se puede destacar de las 11 reformas que se han realizado al artículo 115 de la CPEUM:

1. La de 29 de abril de 1933 donde se agregó que los Estados tendrán como base de su división territorial y política.

2. La de 12 de febrero de 1947 para permitir el voto de las mujeres en la vida municipal.

3. La de 17 de octubre de 1953 para establecer la no reelección inmediata de presidentes municipales, síndicos y regidores.

4. La de 6 de febrero de 1976 donde se agregaron las fracciones IV y V, para facultar a los Estados y municipios a expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines del artículo 27, párrafo tercero, constitucional; y los temas de planeación y regulación de manera conjunta y coordinación de municipios urbanos.

5. La de 6 de diciembre de 1977 para incorporar en las elecciones de ayuntamientos el principio de representación proporcional.

6. La de 3 de febrero de 1983 que abordó lo siguiente: a) facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia; b) existencia de regidores de representación proporcional;

c) entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados; d) cobro del impuesto predial por los ayuntamientos; e) facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas; f) se amplió las facultades reglamentarias a los ayuntamientos; g) normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados; h) elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos; y i) determinación de los servicios públicos.

7. La 17 de marzo de 1987 para normar las relaciones de trabajo entre los trabajadores y los ayuntamientos.

8. La de 23 de diciembre de 1999 que destacó que el municipio es gobernado por el ayuntamiento. Entre las innovaciones se destaca que el municipio ya no será administrado, sino que ahora se le reconoce como orden de gobierno; se elevan a rango constitucional las competencias exclusivas; se obliga a los representantes municipales a cumplir sus funciones o serán sustituidos; los municipios cuentan con leyes municipales; se modernizan las leyes orgánicas municipales se especifican mecanismos de participación ciudadana, se regulan los medios de defensa de los particulares; necesidad de mayoría calificada de 2/3 partes para la celebración de actos que comprometan al municipio más allá de un periodo; capacidad para concretar convenios; esquemas de solución de conflictos municipio-Estado; asociación de municipios de distintos estados; mecanismos de subsidiariedad; pago de predial por sector paraestatal y por los bienes públicos utilizados por particulares; entre otras.

9. La de 14 de agosto de 2001 en materia de comunidades indígenas.

10. La de 18 de junio de 2008 en materia de seguridad pública municipal.

11. La de 24 de agosto 2009 que faculta a las legislaturas de los estados para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y

fiscalizar sus cuentas públicas; además, permite a los ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

La idea del municipio como estructura político-administrativa podría cuestionarse. En la década de los noventa (1999), en el libro de Derecho Administrativo del maestro Gabino Fraga, se destacaba que el municipio era una forma de descentralización por región, en los términos siguientes: La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. (…) Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región (…). El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.[5]

Como se advierte, para el maestro Gabino Fraga, el municipio sería única y exclusivamente un espacio administrativo autónomo asociado a los servicios públicos. Sin embargo, esta visión fue superada con la reforma municipal de 1999 en la que destaca claramente que el municipio es un “orden de gobierno”.

En el momento actual, el artículo 115 de la CPEUM, en sus fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII, destaca una serie de competencias municipales que impactan en la gobernabilidad y autonomía de ese espacio territorial, de su contenido destacamos:

A) Descentralización política: no debemos olvidar que el municipio es un ejemplo de descentralización política y administrativa.

---

[5] Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, pp. 218-219.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

El municipio cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, características que lo muestran como un ente constitucional autónomo (Art. 115, fr. II, pp). Además, los municipios cuenta con libertad para administrar su hacienda, integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (Art. 115, fr. IV), los ingresos los ejerce en forma directa el ayuntamientos, o quien autorice, lo que refuerza el carácter autárquico de la institución.

Las reglas para el ejercicio de los recursos de la hacienda pública son: a) En materia de recursos: perciben las contribuciones, que establezcan los Estados, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales; c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Además, en el ámbito de su competencia, los ayuntamientos están facultados para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Esta facultad se acota al destacar que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, lo que implica que esa facultad se somete a la reserva de ley. Los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deben incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.

B) Facultad reglamentaria: el municipio ejerce la facultad reglamentaria, puesto que de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los estados, puede aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia

general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, estableciendo: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (Art. 115, fr. V).

C) Competencias administrativas en materias concurrentes: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de

reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

D) Competencia directa en funciones y servicios públicos, entre ellos: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito se establece un mando dual. Además, se prescribe que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente (Art. 115, fr. VII)]; e, i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin embargo, la “autonomía” municipal en la materia, se limita en los términos siguientes: *en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales*. Además, se destaca el tema de la coordinación y asociación municipal, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, sin embargo se acota al destacar que los municipios deben contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Además, se permite que los ayuntamientos celebren convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

D) Competencia en materia de planeación y regulación conjunta del desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o

más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (Art. 115, fr. VII).

E) Las relaciones laborales se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias (Art. 115, fr. VIII).

Así, en la dimensión estrictamente jurídica, encontramos que el municipio se rige por normas que se encuentran en el orden federal, estatal y municipal, entre ellos los preceptos constitucionales y diversas leyes de naturaleza concurrente reglamentarias de su propio articulado; por la constitución de cada estado, los códigos o leyes orgánicas municipales, así como por diversas leyes y reglamentos; y por los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida cada ayuntamiento conforme a las leyes locales.

II. EL MUNICIPIO EN GUANAJUATO

El estado de Guanajuato cuenta con una población de 5,486,372[6]; en materia económica su producto interno bruto (PIB) es de $478,746[7], los ingresos y egresos brutos de los municipios alcanzan la suma de $ 3,212,168[8]; en lo que se refiere a seguridad se reportan 76,223 delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común para el año 2010.[9]

---

[6] Población total, 2010. 2011 http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, 4 de septiembre de 2009.
[7] Producto Interno Bruto estatal a precios constantes de 2008 (Millones de pesos), 2011 http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, 4 de septiembre de 2009.
[8] (Miles de pesos), 2012. 2011, http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, 4 de septiembre de 2009.
[9] http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, 4 de septiembre de 2009.

Con datos de 2010, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), destaca a los 10 municipios con más población económicamente activa, entre ellos. León, Guanajuato:

Estado	Municipio	Población Económicamente Activa (PEA)		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	792,297	491,236	301,061
México	Ecatepec de Morelos	699,245	456,236	243,009
Baja California	Tijuana	696,907	441,347	255,560
Jalisco	Guadalajara	686,294	410,954	275,340
Puebla	Puebla	652,756	399,853	252,903
Guanajuato	León	619,614	396,341	223,273
Jalisco	Zapopan	562,233	343,935	218,298
Chihuahua	Juárez	530,465	345,981	184,484
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	526,179	320,071	206,108
Nuevo León	Monterrey	488,181	314,922	173,259

También el INAFED nos aporta datos para conocer a los 10 municipios con PIB más alto, aunque aquí los datos son de 2005, también entre éstos se encuentra León, Guanajuato:

Los 10 municipios con producto interno bruto (PIB) más alto, 2005		
Estado	Municipio	PIB total en pesos
Jalisco	Guadalajara	161,781,114,362
Baja California	Tijuana	161,194,412,981
Puebla	Puebla	152,918,184,733
Nuevo León	Monterrey	135,229,831,890
Distrito Federal	Iztapalapa	135,054,811,914
Jalisco	Zapopan	133,773,285,398
México	Ecatepec de Morelos	129,187,399,414
Chihuahua	Juárez	126,066,465,079
Guanajuato	León	114,574,828,515
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	109,084,168,839

El Estado de Guanajuato cuenta con 46 municipios, como se destaca en el artículo 33 de la Constitución Política del estado de Guanajuato, éstos son:

Abasolo
Acámbaro
Allende
Apaseo el Alto
Apaseo el Grande
Atarjea
Celaya
Comonfort
Coroneo
Cortazar
Cuerámaro
Doctor Mora
Dolores Hidalgo
Guanajuato
Huanímaro
Irapuato
Jaral del Progreso
Jerécuaro
León
Manuel Doblado
Moroleón
Ocampo
Pénjamo
Pueblo Nuevo

Purísima del Rincón	San Luis de la Paz	Uriangato
Romita	Santa Catarina	Valle de Santiago
Salamanca	Santa Cruz de	Victoria
Salvatierra	Juventino Rosas	Villagrán
San Diego de la Unión	Santiago Maravatío	Xichú
San Felipe	Silao	Yuriria
San Francisco del	Tarandacuao	Total 46 municipios
Rincón	Tarimoro	
San José Iturbide	Tierra Blanca	

En el caso de la estructura constitucional para el municipio en el Estado de Guanajuato, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (18 de octubre de 1917, con reformas al 17 de mayo de 2013), en los artículos 56, 63, 106 a 116 destaca: *Que el municipio estatal, a través de los ayuntamientos o consejos municipales, tiene competencia para iniciar leyes o decretos.* Además, destaca que cuando la iniciativa incida en la competencia municipal, *el Congreso recabará la opinión de los Ayuntamientos durante el proceso legislativo* (Art. 56 fr. IV).

Dentro de las competencias del Congreso del Estado que inciden en el municipio, están: a) autorizar el cambio de residencia de las cabeceras municipales, b) erigir nuevos municipios, c) formular la declaratoria de su inexistencia, d) solicitar la comparecencia de los presidentes de los ayuntamientos y concejos municipales y la de los titulares de los organismos públicos descentralizados de los municipios, e) expedir anualmente las Leyes de Ingresos para los municipios, f) aprobar la asociación de municipios del estado con los de otras entidades federativas (Artículo 63, frs. VI, XII y XXXII).

El Título Octavo “Del Municipio Libre”, Capítulo Primero “De los Municipios del Estado”, destaca que el “Municipio Libre”, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda (Art. 106).

Como se advierte, en el precepto están presentes las siguientes delimitaciones de la institución municipal: a) la política, el municipio en Guanajuato es una forma de estructura organizacional estatal; b) administrativa, el municipio constituye una región básica para la gestión de servicios públicos; y c) sus elementos son: i) población, presente en la idea comunidad de personas; ii) territorio; y iii) gobierno interior. Además, se le otorga autonomía de gobierno, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Una crítica que se puede realizar al artículo 106 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, es la idea del municipio "libre en la administración de su hacienda". No debemos olvidar que históricamente, la idea de "Municipio Libre" se asocia al problema de las llamadas "Autoridades Intermedias", o sea, los jefes políticos de triste recuerdo. En este sentido, el artículo 115, fracción I, de la CPEUM prescribe que la competencia constitucional del gobierno municipal se ejerce por el ayuntamiento de manera exclusiva y que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. Lo que implica que en la CPEUM la libertad municipal es del orden político y se asocia a la interlocución directa entre las autoridades estatales y el ayuntamiento. Lo anterior muestra que el artículo 106 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato es inconstitucional.

Regresando a nuestro análisis de la construcción constitucional del municipio en el estado de Guanajuato, como orden de gobierno se prescribe que los municipios son gobernados por un ayuntamiento, además se destaca que la competencia de los ayuntamientos se ejerce en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado (Art. 107). Aquí, es importante destacar que, aunque en este precepto se recoge la fórmula del artículo 115 de la CPEUM, no se purga la inconstitucionalidad del artículo 106 de la constitución estatal, porque en ese precepto se asocia "Municipio Libre" con "libertad en la administración de su hacienda". Se puede argumentar que es un simple "fraseo" y que la Constitución Política para el Estado de Guanajuato recoge las dos instituciones constitucionales caras al municipio: la

libertad política y la autonomía hacendaria. Sin embargo, no se respeta el espíritu de la Constitución Federal, en primer término, porque no es lo mismo hablar del "Municipio Libre" autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda, con lo que parece acotarse la libertad municipal al tema hacendario (art. 106); y decir después, en otro precepto, que "la competencia de los ayuntamientos se ejercerá en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado", con lo que parece acotarse la idea de que la interlocución entre los ayuntamientos y el gobierno del estado se limita a los asuntos de su competencia (art. 107), lo que soslaya el tema de la "interlocución política".

En el capítulo segundo "Del Gobierno Municipal", "Sección Primera: De los Ayuntamientos", y "Sección Segunda: De los Titulares del Gobierno Municipal", artículos 108 a 116, se regula todo lo relacionado con el municipio; en particular destaca su integración, su elección, los requisitos para ser presidente municipal, síndico o regidor, los consejos municipales, la no reelección inmediata, y la fecha de inicio de actividades.

Por su parte, la Sección Tercera "De las Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento", artículo 117, fracciones I a XVII, destaca las competencias del ayuntamiento, de las que destacamos:

> I. Aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado; los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal;
>
> II. Ejercer, en los términos de las leyes federales y estatales, las siguientes facultades:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; asimismo planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación, el Gobierno del Estado y los ayuntamientos respectivos, el desarrollo de los centros urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios de los municipios del estado o en los de éste con otro vecino, de manera que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, debiendo apegarse a la ley federal de la materia;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Formular los planes municipales de desarrollo, de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución, así como participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Autorizar divisiones, fusiones, lotificaciones y fraccionamientos de bienes inmuebles, así como otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento y fomento en esta materia;

h) Intervenir, cuando no sea de su competencia exclusiva, en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Asimismo, expedir en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Prestar los siguientes servicios públicos: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; b) Alumbrado Público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de Abastos; e) Panteones; f) Rastros; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito; i) transporte público urbano y suburbano en ruta fija; y j) Los demás que determine la Ley.

Los municipios, con sujeción a la Ley, prestarán los servicios públicos en forma directa o indirecta;

VII. Formular y aprobar su presupuesto de egresos y presentar al Congreso del Estado, la cuenta pública del municipio, en el plazo, forma y términos que establezca la Ley.

Proponer al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señale la Ley;

Celebrar convenios de coordinación y asociación con otros municipios

La justicia administrativa en los municipios del Estado se impartirá a través de un órgano jurisdiccional administrativo de control de legalidad en los municipios, dotado de autonomía para dictar sus fallos; y cuya actuación se sujetará a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. La

competencia, funcionamiento e integración de dicho órgano jurisdiccional se establecerán en la Ley Orgánica Municipal.

Los reglamentos y demás disposiciones de carácter general, así como los actos de gobierno de los ayuntamientos que se consideren trascendentes para el orden público y el interés social de los municipios, con excepción de los reglamentos que se refieran a la organización y estructura del ayuntamiento y de la administración pública municipal y de los bandos de policía y buen gobierno, de las disposiciones de carácter financiero, de los nombramientos o destitución de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, podrán ser sometidos a referéndum o plebiscito, a solicitud de los ayuntamientos o de los ciudadanos en los términos de la Ley correspondiente.

En el Capítulo Tercero “Del Patrimonio y Hacienda Municipal”, artículo 121, se destaca que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones y apoyos federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que determine el Congreso del Estado.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la Ley.

Además, como lo prescribe el artículo 122, los integrantes de los municipios son considerados servidores públicos para los efectos de las responsabilidades de ley. También se destaca que los municipios son responsables en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que el afectado tendrá derecho a recibir una indemnización, que se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de 25 de julio de 1997, con última publicación el 12 de agosto de 2011, destaca en su "Capítulo Único. Disposiciones Preliminares":

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular el gobierno, la estructura orgánica y el funcionamiento de los municipios, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la particular del Estado.

Artículo 2. El Municipio libre es una institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su Hacienda.

Artículo 3. El Municipio será gobernado y administrado por un Ayuntamiento, cuyos miembros se elegirán por sufragio universal, libre, secreto y directo, mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de conformidad con la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la Ley Electoral respectiva.

Artículo 4. La autoridad municipal únicamente puede hacer lo que la Ley le concede y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe.

El Ayuntamiento deberá comunicar por escrito, en un término no mayor de treinta días hábiles, el acuerdo que recaiga a toda gestión que se le presente. Asimismo, el presidente municipal y los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, deberán hacerlo en un plazo no mayor de quince días hábiles.

En caso de que el Ayuntamiento, el presidente municipal o los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, no dieren respuesta en el plazo señalado en el párrafo anterior, se tendrá por contestando en sentido negativo.

Artículo 5. El Ayuntamiento constituye la autoridad en el Municipio, es independiente y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

De las controversias que surjan entre los municipios y entre éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, resolverá el pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a excepción de lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 6. Las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las disposiciones de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.

Artículo 7. Los servidores públicos municipales, serán responsables de los delitos o faltas administrativas que cometan en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, en atención a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios y demás leyes aplicables.

Como se advierte, en el estado de Guanajuato, con las acotaciones mencionadas, en el nivel constitucional y legal se establecen la caracterización política del municipio, su organización territorial, la integración, instalación, funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos y las atribuciones de sus miembros, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana. Además, destacan las disposiciones asociadas a la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos (seguridad pública, protección civil, derechos humanos, así como el recurso administrativo de inconformidad), a través de la administración municipal, su reglamentación de la actividad municipal y las responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Para concluir con estos apartados de análisis municipal, podemos destacar siguiendo a Mauricio Merino, que el municipio en general enfrenta los siguientes problemas:

a) Adecuar las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos, para de expresar la pluralidad política de sus comunidades y al mismo tiempo fortalecer su eficiencia gubernamental;

b) Resolver las contradicciones que genera el sistema de aportaciones federales y participaciones a los gobiernos municipales, que están desincentivando la eficacia de la recaudación local;

c) Revisar los mecanismos para incorporar una mayor vigilancia y participación de la ciudadanía;

d) Desarrollar técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales;

e) Establecer incentivos para capacitar, profesionalizar y establecer un servicio civil de carrera, que permita contar con mejores recursos humanos para planear, ejecutar y supervisar el trabajo de los gobiernos municipales.[10]

Por supuesto, Mauricio Merino destaca única y exclusivamente problemas normativos y de gestión. Sin embargo, habría que agregar tres de los problemas actuales más importantes para el municipio: a) la cooptación de sus estructuras administrativas por las burocracias de los partidos políticos, lo que impide que ese nivel de gobierno se consolide como "escuela de democracia"; b) la corrupción e impunidad que se enquistan en el nivel municipal al amparo de los cacicazgos locales; y c) la emergencia del crimen organizado, que en estados como Michoacán ha formado estructuras de gobierno paralelas a las institucionales.

III. DIMENSIÓN GUBERNATIVA MUNICIPAL: ¿GOBERNABILIDAD O GOBERNANZA?

Como destacamos anteriormente, el municipio es un espacio de gobierno. La fracción I, del artículo 115 de la CPEUM, prescribe: *Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado*.

Así, en el gobierno existen dos dimensiones: la política (con toda la vertiente de estructuras jurídico-administrativas) y la socio-funcional (con todos los problemas de ajuste de conducta, o gobernabilidad). En este trabajo nos interesa el problema de la gobernabilidad, esto es, el sector que se asocia a los problemas de ajuste de la conducta, porque en muchos municipios las tensiones más significativas se presentan entre la autoridad legítima (formal) y la ilegítima

[10] Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional,* CIDE, abril de 2004, pp. 14-15

(informal o grupos de poder), cuando no entre los integrantes del ayuntamiento y el pueblo al que gobiernan.

¿Qué se debe entender por gobernabilidad? En el Informe de la Comisión Trilateral, *The Crisis of Democracy*, se destaca que probablemente la gobernabilidad se refiere a la capacidad de los gobiernos para dar dirección a las economías, las sociedades y las comunidades políticas en las que se gobiernan, y para hacerlo con eficacia.[11]

También se afirma que el término hace referencia a la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado, sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas.[12]

Lo opuesto es la "ingobernabilidad". Dentro de esta categoría se consideran: el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales.[13] Sin embargo, si añadimos a la lista la pobreza y el atraso en relación con un tipo de gobernabilidad producida por regímenes autoritarios y de baja e ineficaz institucionalidad, encontramos que estos factores mezclados (autoritarismo e

---

[11] Crozier, Michael J., Huntington, Samuel P., and Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975, p. 188. *Governability presumably refers to the ability of governments to give direction to the economies, societies, and political communities in which they govern, and to do so effectively*.

[12] Valdés Ugalde, Francisco; "Gobernanza e instituciones. Propuesta para una agenda de investigación", *Perfiles Latinoamericanos*", México, Año 16, número 31, Enero-junio de 2008, p. 96.

[13] *Ibidem,* p. 10.

ineficacia institucional) propician la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad de las personas.[14]

Para algunos, se puede hablar de una definición amplia del concepto de gobernabilidad en el sentido de un equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental[15], con lo que se pretende integrar los dos lados de la ecuación gubernativa: la social y la administrativa.

Según Antonio Camou, una definición amplia de gobernabilidad se integra de tres componentes básicos: la "razón de estado" y su continuidad en términos del paradigma del gobierno eficaz; la tradición del "buen gobierno"; y el problema del orden político y su continuidad en la preocupación por la "estabilidad" política, así, la gobernabilidad es un estado de equilibrio entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta breve definición articula los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad.[16] Por lo anterior "eficacia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.[17]

La "razón de estado" designa un modo de intervención del poder político que deroga el derecho positivo. La razón de estado es en este sentido la parte oscura, secreta, inconfesable del ejercicio del poder: el residuo irreductible de no derecho que acompaña al arte de gobernar cuando lo exige la necesidad (Se

---

[14] Escobedo, Juan Francisco, *México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad*, México, Universidad Iberoamericana, 2004, p. 103. Miguel Basañez destaca: …*que de una revisión rápida le queda la impresión, tal vez equivocada, de que Naciones Unidas ve la ingobernabilidad más vinculada a los temas de legitimidad, sociedad civil, proyecto de gobierno y capacidad administrativa, en tanto que el Banco Mundial la liga a la corrupción, el liderazgo y la reforma judicial*. (Basañez, Miguel, "Elementos para hablar de ingobernabilidad*",* en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords); *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?* México, IIJ-UNAM y Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004, p. 87.).

[15] Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 13.

[16] Cfr. *Ibidem*, pp. 13 y 22.

[17] *Idem*, p. 16.

destaca que el creador del concepto fue Giovanni Botero en su libro *La Ragione di Stato* de 1589)[18].

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad entendida como "equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental", se relaciona directamente con el gobierno en su dimensión político-administrativa y en su capacidad de dar respuesta a las expectativas ciudadanas, mostrando efectivo y legítimo liderazgo, elaborando procesos socio-políticos de presencia ante la ciudadanía; generando políticas de participación social; aplicando programas para abatir pobreza, combatir la corrupción; y realizando reformas administrativas que abonen a la eficacia y a la eficiencia.

Así, la efectiva "gobernabilidad" en el espacio municipal, generaría una disminución de las tensiones entre gobierno y sociedad, lo que permite un espacio más asertivo de relaciones comunitarias, además, que constituye una herramienta para abordar los problemas asociados a la ingobernabilidad.

Recientemente, desde la década de los noventa en los espacios políticos y académicos se alude al concepto de "gobernanza"[19], que al igual que la idea de gobernabilidad tampoco es simple de delimitar.

Para la Comisión sobre Gobernanza Global, es: *…la suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones, publicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción cooperativa. Incluye las*

---

[18] Véase: Raynaud, Philippe, y Rials Stéphane (eds.), *Diccionario Akal de Filosofía Política*, España, Ediciones Akal, 2001, pp. 661-662.

[19] Como obra de referencia véase: Serna de la Garza, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público* (*contribución para una explicación del caso de la guardería ABC),* México, IIJ-UNAM, 2010. En particular el capítulo Segundo: "El concepto de gobernanza".

instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado.[20]

La Comisión de las Comunidades Europeas, en la obra *La gobernanza europea. Un libro blanco*, señala: "El concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia".[21]

En cambio, para el Banco Mundial, la gobernanza consiste en todas las instituciones y tradiciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Incluye los procesos a través de los cuales se selecciona, monitorea y sustituye al gobierno; la capacidad del gobierno de formular e implementar efectivamente políticas de fondo; y el respeto de los ciudadanos y el Estado para las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales entre ellos.[22]

Así, la gobernanza consiste en una especie de acuerdo que exige acción cooperativa, también se identifica con normas, principios y valores para esa acción; por último, cuenta con una dimensión institucional, de esta forma, coincide

---

[20] Así, en el informe: "*Our Global Neighborhood" Report of the Commission on Global Governance* (ISBN 0-19-827998-1; Published by Oxford University Press, 1995), sobre "The Concept of Global Governance", se establece que: *Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co- operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest*.

[21] Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea*. *Un libro blanco*, Bruselas, Bélgica, 2001, pie de página 1. En la página 10 de esa obra se definen los principios de la buena gobernanza, a saber: apertura, participación, eficacia y coherencia que se incorporan a la definición de "gobernanza". En el libro se lee: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, se afirma que: El concepto de "gobernanza" designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*.

[22] The World Bank, *The Worldwide Governance Indicators* (WGI), donde en un recuadro se sostiene: *What is governance? Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced, the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them*. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home. 30 de octubre de 2013.

con lo que Juan Francisco Escobedo denomina gobernación entendida como el modelo o patrón de intercambios, toma de decisiones y acciones de los actores colectivos de una sociedad, a partir de pautas del gobierno.[23]

Pero existe otra dimensión semántica que se debe considerar, según Dalmacio Negro: el problema de la gobernanza en sentido político se refiere sobre todo a Europa, donde están en declive las relaciones basadas en la soberanía, lo que a pesar de lo que digan algunos autores indica el declive institucional del Estado, pero no así el de la burocracia pública.[24]

Como lo destacan Guy B. Peters y Jon Pierre, entre los factores que impactan en la emergencia de la "gobernanza", se encuentran: a) la crisis financiera del Estado de los años ochenta y noventa; b) el cambio ideológico hacía el mercado; c) la globalización; d) el fracaso del Estado; e) la aparición de la nueva gestión pública *(new public management*); f) el cambio social y las complejidades políticas; g) las nuevas fuentes de gobernanza regional e internacional; y h) el legado de la tradición política de rendición de cuentas. No obstante, a nosotros nos interesa destacar el inciso b), que según los autores: *La segunda explicación del creciente interés en la gobernanza es el cambio de una cultura política colectivista a una individualista o, en general, un cambio ideológico de la política respecto al mercado*.[25]

Renate Mayntz recuerda que *governance* se viene utilizando como sinónimo de *politische Steuerung* (dirección política). Pero destaca que el termino *governance* se ha utilizado recientemente en dos acepciones adicionales: (1) en primer lugar, para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la

---

[23] Escobedo, Juan Francisco, *México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad*. México, Universidad Iberoamericana, 2004.p. 107.
[24] Negro Dalmacio, "*Del gobierno a la gobernanza*", Verbo Fundación Spiro, núm. 465-466, mayo-junio-julio de 2008, p. 425.
[25] Peters, Guy B., y Pierre Jon, "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en Cerrillo i Martínez Agusti (coord), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 37-53, en el caso del texto en itálicas, p. 41.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado; (2) pero, en segundo lugar, *governance* refiere a una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social, término que se deriva de la economía de los costes de transacción, y en particular del análisis del mercados, y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica.[26]

Como se advierte, ya sea que se aluda a "gobernabilidad" o "gobernanza", en la dimensión semántica es importante, porque dependiendo de lo que se entiende por una o por la otra así deberán construirse las herramientas para obtener los fines que esos conceptos involucran.

La resolución de los problemas que se advierten en el ámbito municipal es evidente que se resuelven en la vía política. Sin embargo, las dimensiones económica, social y cultural son de igual trascendencia. Si entendemos a la gobernabilidad y a la gobernanza como dimensiones holísticas que generan soluciones a determinada clase de problemas socio-políticos, entonces la efectividad y la eficacia del gobierno municipal pasa por reconocer la necesidad de buena gobernabilidad y mejor gobernanza en las acciones de gestión destinadas a la colectividad.

IV. AUTONOMÍA MUNICIPAL

Atendiendo a sus características político-jurídicas del municipio, y a que cuenta con "personalidad jurídica y patrimonio propio", no se puede eludir la tentación de hablar de la "autonomía municipal".[27]

---

[26] Mayntz, Renate, "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance", en *Instituciones y Desarrollo, número 7*, noviembre 2000, pp. 35-51. Existe versión electrónica en: http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf. 31 de octubre de 2013.

[27] Así, Susana Thalia Pedroza de la Llave ubica a los municipios entre los entes "autónomos", véase: Pedroza de la Llave, Susana Thalia, "Los órganos constitucionales autónomos en México",

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

Pero ¿Qué debe entenderse por autonomía? ¿Cuál es su proceso de estructuración en el régimen político mexicano? Frente al paradigma de la división de poderes (artículos 39, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), según Jaime Cárdenas Gracia la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también restringir y sujetar al derecho a los otros "poderes" sociales, políticos y económicos: partidos, políticos, iglesia, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales. Destaca el mismo autor que una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia es a través de los órganos constitucionales autónomos.[28]

Este problema en la visión de Manuel García Pelayo, se descifra de la manera siguiente:

> …la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división del poder de un Estado y en una sociedad acentuadamente complejos, lo que, unido a otros posibles criterios de distribución, ha conducido a la formulación de nuevas teorías de la división de poderes. Entre ellas merece mencionarse la de W. Stefani, que distingue entre (i) división horizontal coincidente con la clásica (si bien algunos, como veremos más adelante, la reducen a dos poderes); (ii) división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público;(iii) la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, y que, como es obvio, puede expresarse en distintos grados autonomía; (iv) división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones

---

en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (edts.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, IIJ-UNAM, 2002, p. 191. La autora destaca 19 características de los órganos autónomos, de éstas señalamos las dos primeras.

[28] Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional,* México, IIJ-UNAM, 2000, pp. 243-244.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

políticas; (v) división social de poderes entre los estratos y grupos de la sociedad. A ellas añadiremos por nuestra parte la división entre la autoridad política, sustentada sobre una investidura pública, y la autoridad técnica u *operational authority* sustentada sobre los conocimientos necesarios para tomar o realizar una decisión.[29]

En las décadas de los ochenta y noventa[30], en nuestro país se realizaron una serie de reformas a la CPEUM, para incorporar, al lado de las funciones públicas tradicionales (ejecutiva, legislativa y judicial), una serie de funciones especializadas con una característica definitoria: se encargaron a órganos a los que se dotó de "autonomía".

Así, como lo destaca José Luis Caballero Ochoa: de forma paralela a los procesos de acotamiento entre poderes (*cheks and balances*), de la sociedad y los actores políticos hacia los poderes, han surgido en el constitucionalismo contemporáneo los llamados "órganos constitucionales autónomos", cuya característica fundamental es precisamente su pertenencia al Estado pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes.[31]

---

[29] García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universitaria, Alianza Editorial, 1977, p. 60.

[30] Pedro Salazar y Luis Delgado destacan que desde 1992 se han presentado diversas reformas constitucionales para incorporar a los llamados órganos constitucionales autónomos dentro de la estructura del Estado Mexicano. Los autores destacan que la primera reforma fue el 6 de enero de 1992 para dotar de autonomía constitucional a los tribunales agrarios, posteriormente con la reforma de 20 de agosto de 1993 al artículo 28 al banco central, el 22 de agosto de 1996 al Instituto Federal Electoral, el 13 de noviembre de 1999 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y finalmente el 7 de abril de 2006 al organismo encargado del sistema nacional de información, estadística y geográfica. (Véase: Salazar, Pedro y Delgado, Luis, "Órganos constitucionales autónomos una propuesta de reforma", en Serna, José María (coord.), *Procesos Constituyentes Contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009, p. 591, también se puede consultar en versión electrónica en: Biblioteca Jurídica Virtual http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2728/20.pdf). Sin embargo, a la lista deberíamos agregar las universidades que cuenten con autonomía en términos del artículo 3º , fracción VII, de la CPEUM, a partir de la reforma de 9 de junio de 1980.

[31] Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Universidad Iberoamericana, número 30, 2000, pp. 153-173, visible también en: http://www.unla.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm, consultada el 10 de abril de 2013.

En este sentido, Jaime Cárdenas, siguiendo a Javier F. García Roca (*El conflicto entre órganos constitucionales*), destaca que los "órganos constitucionales autónomos" son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.[32]

Además, se afirma que son aquellos que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.[33]

Como se advierte la "autonomía" de estos órganos se interpreta a partir del ejercicio de ciertas competencias (funcional) o de contar con patrimonio o presupuesto (financiera); en el segundo caso se relaciona con dos notas distintivas: 1. La facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa) y 2. La capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).

Aquí es necesario acotar, como límite a los argumentos, la unidad del sistema jurídico mexicano, en términos de lo que prescriben los artículos 40 y 41 de la CPEUM, al destacar que todo poder dimana del "pueblo" (poder soberano) y que éste ejerce su soberanía a través de los "poderes" Ejecutivo, Legislativo y Judicial (poderes delegados), lo anterior implica que los órganos constitucionales deben encuadrar en alguna parte del diseño institucional mexicano.

---

[32] Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, p. 244

[33] Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos" en México, propuestas para la reforma del Estado", *Alegatos*, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998, p. 331.

En este sentido, atendiendo al consenso en los significados, consideraremos que la palabra “autonomía” refiere a: 1. La acción o cualidad de darse una ley o regla; 2. Potestad de regirse mediante normas y órganos de gobierno propios; 3. Gobernarse a sí mismo; 3. Auto-regulación o auto-gobierno.

Por lo que una respuesta rápida puede llevarnos a considerar que la autonomía es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Así, en el *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia* de Joaquín Escriche se afirma que la autonomía es la libertad de regirse por sus propias leyes o fueros[34]. Como se advierte, la palabra autonomía refiere a la capacidad de un ente de gobernarse a sí mismo a través de una regla. Sin embargo ¿al referirse a los “órganos constitucionales” la autonomía permite a esos entes emitir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales?

Lo anterior nos lleva al estudio de la llamada facultad reglamentaria, que para el caso del Ejecutivo federal se plasma en el artículo 89, fracción I, de la CPEUM, con la fórmula: “proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión”, en el caso de los municipio en el artículo 115, fracciones II y III, de la CPEUM, en el sentido destacado líneas arriba.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, sostienen que: Dentro de las fuentes escritas destaca la extraordinaria peculiaridad del Reglamento. La administración pública es el sujeto por excelencia del Derecho Administrativo, como ya sabemos. Pero, por diferencia notable de otros sujetos de Derecho, la Administración no está simplemente infraordenada a las normas jurídicas, sino que ella misma tiene la potestad de crearlas. La norma creada directamente por la Administración es el reglamento. Un problema capital del

[34] Escriche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Voz “Autonomía”, 9ª. ed., Paris, Librería Rosa, Bouret y Cía., 1851, p. 311.

ordenamiento jurídico-administrativo es el de la coexistencia y articulación de la ley con esta norma de formulación administrativa. Adelantamos que esa coexistencia y articulación se ordenan alrededor de los dos principios: de jerarquía (la ley vale más que el reglamento y éste está subordinado a aquélla) y de reserva de ley (la Constitución y los estatutos de autonomía reservan en exclusiva a la ley la regulación de determinadas materias).[35]

Al aludir a los actos administrativos creadores del derecho, Adolfo Merkl, destaca que serán aquellos que al poner en ejecución un precepto jurídico superior establecen otro precepto como jurídico inferior del que resultan también obligaciones y derechos.[36]

Por su parte, Gabino Fraga afirma que el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de su facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.[37]

En el *Diccionario de Derecho Administrativo*, se destaca que el reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. Además, se sostiene que la facultad reglamentaria es una función materialmente administrativa aunque formalmente jurisdiccional.[38]

Sobre el particular, al decantar la facultad del Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destaca:

---

[35] García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 13ª ed., España, Thomson- Civitas, 2006, pp. 73-74.
[36] Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1980, p. 233.
[37] Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo, rev. y act.,* Manuel Fraga, 39ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 104.
[38] González Oropeza, Manuel, “Reglamento”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, P. 228.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

A) Desde el punto de vista material las leyes y las normas reglamentarias son similares.

B) Las normas reglamentarias provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo.

C) Las normas reglamentarias son normas subordinadas.

D) La facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

E) El principio de reserva de ley encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), y prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos (para nosotros esto se refiere a la afectación de derechos).

F) El principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.[39]

En otra jurisprudencia, emanada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se destacan los límites de la facultad reglamentaria:

A) La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

[39] Rubro: Facultad reglamentaria del Presidente de la República. Principios que la rigen. Jurisprudencia; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Septiembre de 2007; Pág. 122.

B) El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

C) El principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

D) Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competerá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

E) En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a

indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.[40]

Además, en un criterio de jurisprudencia derivado de la controversia constitucional 41/2006, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 3 de marzo de 2008, se destaca:

A) La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

B) El Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo.

C) Estas disposiciones reglamentarias, desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria.

D) Las disposiciones reglamentarias se distinguen de las leyes básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley.

E) La facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan,

---

[40] Rubro: Facultad Reglamentaria. Sus Límites. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1515.

según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

G) El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.

H) El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

I) La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.

J) No obstante se deja en claro que en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.[41]

En este contexto, la facultad reglamentaria es un mecanismo para hacer operativa la ley, pero, a su vez, tiene su límite en la ley. Como se advierte, las

[41] Rubro: Facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal. Sus principios y limitaciones. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Pág. 1067.

interacciones normativas de los órganos a los que la constitución otorga "autonomía", entre estos al municipio, tienen su origen en la CPEUM, se trasladan a la ley, y después a normas secundarias, lo anterior permite concluir que la "autonomía normativa" de los "órganos constitucionales autónomos", sólo podría ejercerse en el nivel reglamentario. Lo contrario implicaría usurpar la función legislativa encomendada al Congreso de la Unión y romper con el principio de especialización de los llamados órganos constitucionales autónomos.

Así, algunos autores sostienen que el reglamento municipal es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales norman determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio.[42]

Sin embargo, cómo resolvemos el problema de las relaciones entre los órdenes jurídicos estatal y municipal. En una jurisprudencia emanada de la Controversia constitucional 18/2008, promovida por el Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos, de 18 de enero de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó: *El principio que rige las relaciones entre los reglamentos municipales y las leyes en materia municipal, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el de competencia y no el de jerarquía*. *Ello implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos (…) no derivan su validez de las normas estatales (ni de las federales) sino que la validez de ambos tipos de normas procede directa y exclusivamente de la Constitución*. *Lo anterior implica que los límites de contenido que dichos reglamentos deben respetar son los que provienen de la interpretación de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la*

[42] Reynoso Soto, Rosa María Selene y Villafuerte y Eudave, Miguel Ángel, *Manual Básico para la Administración Municipal*, edición revisada y actualizada, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, p. 8

Suprema Corte de Justicia de la Nación y no la voluntad ilimitada o discrecional de las Legislaturas Estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal, porque se trata de un esquema en cuyo contexto un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino que cada uno tiene las atribuciones que le han sido constitucionalmente conferidas. Esto es, la Constitución, en el ámbito referido, atribuye la potestad de emitir la regulación sobre los distintos campos materiales a entes u órganos de gobierno distintos, horizontalmente dispuestos bajo su protección.[43]

Lo anterior implica que para el Poder Judicial de la Federación la validez de las leyes estatales y municipales procede directa y exclusivamente de la constitución, lo que implica que ambos órdenes de gobierno ejercen competencias exclusivas que pueden reglamentar atendiendo al diseño institucional derivado de los artículos 115, 116, 117 y 118 de la CPEUM.

Lo anterior abre una ventana de oportunidad para los municipios, porque, siempre que se apeguen a sus competencias constitucionales podrán emitir normas aplicables a su gestión, para regir sus relaciones con los particulares.

V. GESTIÓN MUNICIPAL

Una vez decantadas las dimensiones de gobernabilidad, gobernanza y autonomía municipal ¿Cómo podemos conjuntarlas con la gestión municipal? Constitucionalmente el Municipio no sólo es una dimensión territorial o una construcción jurídica, también es un ámbito administrativo. Lo anterior muestra el papel destacado que juega la legislación municipal en la materia.

La gestión municipal entendida como la asunción y ejercicio de las responsabilidades del municipio en su ámbito de competencia, se refiere a todas

[43] Tesis: P./J. 43/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 160766, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Pág. 301, Jurisprudencia (Constitucional), rubro: Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía.

las funciones que se deben realizar en ese nivel de gobierno en ejercicio de su autonomía y en garantía de la gobernabilidad o gobernanza.

En este sentido, adquieren relevancia los criterios del Poder Judicial de la Federación, porque de su contenido se destaca los márgenes de acción en el ejercicio de la gestión pública municipal.

En la Tesis: 2a./J. 83/2008, derivada de la Contradicción de Tesis 269/2007-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Administrativa del Sexto Circuito de 23 de abril de 2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXVII, Mayo de 2008, con rubro: *Servicios públicos municipales. Las disposiciones generales aprobadas por un ayuntamiento para regularlos cumplen con la garantía de fundamentación cuando el servicio respectivo, diverso a los previstos en los incisos a) al h) de la fracción iii del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es determinado por la legislatura relativa como competencia del municipio correspondiente*, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que conforme a las fracciones II y III, inciso i), del artículo 115 constitucional, las disposiciones generales expedidas por los ayuntamientos tienen por objeto, entre otros, regular los servicios públicos de su competencia. Además, asentó que la regulación aprobada por un Ayuntamiento para regir un servicio público diverso a los enunciados en los incisos a) al h) de la referida fracción III cumplirá con la garantía de fundamentación siempre y cuando la Legislatura respectiva haya determinado que ese preciso servicio es de la competencia del municipio correspondiente.

En la Tesis: P./J. 113/2006, derivada de la Controversia Constitucional 15/2006. Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo. 26 de junio de 2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, emitida por el Pleno, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Pág. 1127, Jurisprudencia (Constitucional), con rubro: *Hacienda municipal. El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el municipio y la*

existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste, son parámetros para evaluar la motivación adecuada exigible a las legislaturas estatales cuando se apartan de las propuestas municipales, se prescribió:

> La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las

leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.

De esta tesis de jurisprudencia se advierte la dimensión política del municipio, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación obliga a las legislaturas locales a entablar un diálogo razonado tratándose de ingresos municipales. Lo que implica que los municipios pueden negociar con el congreso estatal de igual a igual.

En la Tesis: P./J. 43/2011 (9a.), Controversia Constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Pág. 301, Jurisprudencia (Constitucional), con rubro: Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el

principio de competencia y no por el de jerarquía, que ya abordamos, se deja en claro que el principio que rige las relaciones entre los reglamentos municipales y las leyes en materia municipal, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el de competencia y no el de jerarquía.

En la Tesis: P./J. 45/2011 (9a.), Controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Pág. 302, Jurisprudencia (Constitucional), con rubro: *Reglamentos municipales y leyes estatales en materia municipal. Su extensión normativa legítima*. Esta jurisprudencia complementa la anterior y destaca que para precisar la extensión normativa legítima de cada una de las fuentes normativas contempladas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben considerarse varios puntos: 1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado. Estas leyes deben incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, únicamente sobre aspectos que requieran dicha uniformidad; 2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; 3. Es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia

exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio; y 4. Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional, esto es, las encargadas de sentar “las bases generales de la administración pública municipal”, comprenden esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos incluidos en la reforma de 1999, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Así, la tesis destaca las características de la facultad legislativa estatal en materia municipal: a) establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado; b) la competencia reglamentaria del municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; c) es inaceptable que el estado intervenga en cuestiones específicas de cada municipio; y d) las leyes estatales en materia municipal, encargadas de sentar “las bases generales de la administración pública municipal”, comprenden las normas indispensables para el funcionamiento regular del municipio, del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública, y de las normas relativas al procedimiento administrativo.

La tesis también destaca que queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio. Esta tesis refuerza nuestra posición de que en materia legislativa el municipio cuenta con una facultad reglamentaria acotada constitucionalmente.

En la Tesis: 1a./J. 49/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo VIII, Septiembre de 1998, Pág. 192, Jurisprudencia (Administrativa, Común), con rubro: *Reglamentos municipales expedidos por los ayuntamientos. La primera sala de la suprema corte de justicia de la nación carece de competencia legal para conocer de la revisión interpuesta contra sentencias dictadas por los jueces de distrito en la audiencia constitucional de los juicios en que se reclama su inconstitucionalidad*, que prescribe la competencia para conocer del recursos de revisión contra sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en audiencia constitucional de los juicios de amparo en los que se reclama la inconstitucionalidad de reglamentos expedidos por los Ayuntamientos municipales corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito respectivo en términos de lo dispuesto en el artículo 85, fracción II de la Ley de Amparo y 37, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, en la Tesis: 2a./J. 23/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo V, Junio de 1997, Pág. 231, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa), rubro: *Bandos y reglamentos municipales. Del recurso de revisión compete conocer a un Tribunal Colegiado de Circuito y no a la suprema corte de justicia*, que complementa la anterior y establece que cuando en la demanda de amparo se reclama la inconstitucionalidad de un reglamento municipal, el conocimiento del recurso de revisión corresponde, por exclusión, a un Tribunal Colegiado de Circuito, atento lo establecido por los artículos 85, fracción II, de la Ley de Amparo y 37, fracción IV, de la citada legislación orgánica.

Tesis: 2a./J. 25/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo V, Junio de 1997, Pág. 246, Jurisprudencia (Común, Constitucional, Administrativa), rubro: *Revisión, recurso de. Tratándose de reglamentos y otras disposiciones generales municipales reclamados por invadir la esfera de competencia de autoridades de la federación o de los estados, es competente para conocer del mismo un Tribunal Colegiado de Circuito y no la Suprema Corte de Justicia*, en la que destaca:

(…). Esto no significa que lo tocante a la invasión de un Municipio en la competencia de una autoridad federal o de un Estado escape del control constitucional, ya que, por un lado, puede ser materia del procedimiento relativo a las controversias constitucionales previsto por el artículo 105, fracción I, del Pacto Federal, del que conoce la Suprema Corte de Justicia y en el que no son parte los particulares, sino respectivamente, como actores y demandados, únicamente los Poderes u órganos involucrados en el conflicto, según lo establecido por las fracciones I y II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, también es posible que un particular pueda reclamar en el juicio de amparo leyes o actos de autoridad que estime violatorios de sus garantías individuales por entrañar una invasión o limitación en la esfera de competencia de una autoridad federal o de un Estado por parte de un Municipio, o la invasión de aquéllas en el ámbito de competencia de éste, pero del recurso de revisión que se interponga contra la sentencia dictada en un juicio de amparo de tal naturaleza (…), su conocimiento se encuentra reservado a las hipótesis que prevén las fracciones II y III del artículo 103 del Pacto Federal, dentro de las que, ya se ha dicho, no se ubican los conflictos de invasión de competencia en el que alguna de las partes sea un Municipio, sino que de tal medio de impugnación compete resolver, por exclusión, a un Tribunal Colegiado de Circuito, en términos de lo establecido por los artículos 85, fracción II, de la Ley de Amparo y 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Como se advierte desde el punto de vista constitucional, legal y jurisprudencial la gestión municipal puede ubicarse en este *iter*: a) reglamentación constitucional y legal; b) ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del municipio en los casos de su competencia y c) operación legal en el ámbito territorial del municipio.

Como conclusión, destacamos las palabras de Miguel Lanz Duret, al argumentar sobre las diferencias de la institución municipal en las constituciones de 1857 y 1917, vertidas en el lejano año de 1947, pero de impactante actualidad: *es innegable que sólo del ejercicio de las libertades municipales y de la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunas puede nacer la educación cívica de los electores, tan necesaria para la designación de los altos mandatarios federales como para el verdadero funcionamiento institucional*.[44]

Lo anterior podría hacer realidad la frase de Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América*, los "municipios son escuelas de democracia", escuelas que, como todo lo asociado a lo didáctico, requieren de la participación de los involucrados: ciudadanos y autoridades, ayuntamientos y autoridades estatales. Las palabras de Miguel Lanz Duret destacan el carácter de espacio cívico de los municipios, sus facultades legales, incluida la facultad reglamentaria y asociada con la gobernabilidad, gobernanza, autonomía y su gestión, son las asignaturas que se cursan para adquirir el carácter de "ciudadano". Gobernabilidad, gobernanza, autonomía y gestión municipal son elementos que deben ser materia de constante análisis, para su mejor compresión y actualización continua en beneficio de la población municipal.

BIBLIOGRAFÍA

"*Our Global Neighborhood" Report of the Commission on Global Governance,* ISBN 0-19-827998-1; Published by Oxford University Press, 1995.

BASAÑEZ, Miguel, "Elementos para hablar de ingobernabilidad", en CAMACHO SOLÍS, Manuel y VALADÉS, Diego (coords); *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?* México, IIJ-UNAM y Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004.

[44] Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 4ª ed., corregida, México, Imprentas L.D.S.A., 1947, 393.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Universidad Iberoamericana, número 30, 2000.

CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2000.

CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel. *La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos” en México, propuestas para la reforma del Estado*, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998.

Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, Bélgica, 2001.

CROZIER, Michael J., HUNTINGTON, Samuel P., and WATANUKI, Joji, *The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

Diccionario de María Moliner, voz municipio, visible en: http://www.diclib.com/municipio/show/es/moliner/M/4913/4740/72/0/54887#.UnAoXxaIVZQ#ixzz2j9I2DyoK, consultado el 29 de octubre de 2013.

ESCOBEDO, Juan Francisco, México: *Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad,* México, Universidad Iberoamericana, 2004.

ESCOBEDO, Juan Francisco, *México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad*, México, Universidad Iberoamericana, 2004.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Voz "Autonomía", 9ª. ed., Paris, Librería Rosa, Bouret y Cía., 1851.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, rev. y act., Manuel Fraga, 39ª ed., México, Porrúa, 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* 13ª ed., España, Thomson- Civitas, 2006.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo,* Madrid, Alianza Universitaria, Alianza Editorial, 1977.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Reglamento", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.

INEGI, visible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, consultada el 4 de septiembre de 2009.

INEGI, visible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, consultada el 4 de septiembre de 2009.

LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 4ª ed., corregida, México, Imprentas L.D.S.A., 1947.

MAYNTZ, Renate, "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance", en *Instituciones y Desarrollo*, número 7, noviembre 2000.

MERINO, Mauricio, *Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional*, CIDE, abril de 2004.

MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1980.

NEGRO Dalmacio, *Del gobierno a la gobernanza*, Verbo Fundación Spiro, núm. 465-466, mayo-junio-julio de 2008.

OLAIZOLA, José Luis, *Hernán Cortes, Crónica de un imposible*, Biblioteca Online, 2012.

OLIVARES BONET, Raúl*, El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, Evolución Municipal en la Colonia. Participación de los municipios en la Revolución de Independencia, 1810 en el estado de Veracruz*, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, IIJ-UNAM, 2005.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, "Los órganos constitucionales autónomos en México"*,* en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (edts.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, IIJ-UNAM, 2002.

PETERS, Guy B., y Pierre Jon, *"*¿Por qué ahora el interés por la gobernanza*?",* en CERRILLO I MARTÍNEZ Agusti (coord), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005.

RAYNAUD, Philippe, y RIALS Stéphane (eds.), *Diccionario Akal de Filosofía Política*, España, Ediciones Akal, 2001.

REYNOSO SOTO, Rosa María Selene y VILLAFUERTE Y EUDAVE, Miguel Ángel, *Manual Básico para la Administración Municipal, edición revisada y actualizada*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.

SALAZAR, Pedro y DELGADO, Luis, "Órganos constitucionales autónomos una propuesta de reforma", en SERNA, José María (coord.), *Procesos*

Constituyentes Contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas, México, UNAM, 2009.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una explicación del caso de la guardería ABC)*, México, IIJ-UNAM, 2010.

The World Bank, *The Worldwide Governance Indicators (WGI),* visible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, consultada el 30 de octubre de 2013.

VALDÉS UGALDE, Francisco; "Gobernanza e instituciones. Propuesta para una agenda de investigación", *Perfiles Latinoamericano*", México, Año 16, número 31, Enero-junio de 2008.

I.2. LA INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL COMO DERECHO HUMANO Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO

Jesús ARELLANO GÓMEZ*

SUMARIO*:*

I.- Resumen. II.- Nota introductoria. III.- Los Derechos Humanos.- Esbozo histórico-cultura para asimilar su trascendencia en nuestro sistema jurídico .IV.- El Estado Mexicano. Derechos, obligaciones y responsabilidades. V.- A manera de conclusión

I.- RESUMEN.

La pretensión de este trabajo es analizar de manera preliminar el tratamiento jurídico de la reparación del daño como Derecho Humano en México tomando como referencia la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de junio de 2011, partiendo del reconocimiento del Estado, como persona, sujeto de derechos y obligaciones; y destacando que si bien el Estado Mexicano ha dado grandes pasos en materia de Derechos Humanos, también es justo reconocer que ha sido omiso en regular diversas figuras protectoras del hombre y que esta situación, no le exime de su observancia, dicho en otras palabras de su responsabilidad incluso por error judicial.

II.- NOTA INTRODUCTORIA:

En cada tiempo, todas las sociedades viven procesos revolucionarios, unos violentos, que tienen como base la fuerza y otros que se fundamentan en la razón a partir del Derecho y sus fines, que son: la justicia, la seguridad jurídica y el bien común, todos ellos orientados a garantizar el desarrollo de la persona. Sin duda, podemos afirmar que nuestra nación se ha inmiscuido en una gran revolución motivada por el Derecho, en el que a partir del 11 de junio de 2011, ha proclamado

* Alumno de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Guanajuato.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

el respeto a la persona como una máxima, que inspira el rompimiento de paradigmas hacia el afianzamiento de una sociedad justa y democrática con miras a lograr la consolidación de un verdadero Estado de Derecho.

En este sentido, el Estado, como cualquier persona -jurídica o física- cuenta esencialmente con derechos y obligaciones, y es precisamente a las obligaciones del Estado en una de sus tres funciones a la que hemos de referirnos en el desarrollo del presente trabajo; la obligación de indemnizar a una persona cuando se comente en su perjuicio error judicial, cuyo fundamento lo encontramos de forma preliminar en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, misma que se encuentra en vigor en nuestro país a partir del 24 de marzo de1981, y que a la letra dice:

Artículo 10. Derecho a Indemnización

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

Pese a la obligatoriedad de este instrumento, el problema principal radica en la poca efectividad o del desarrollo de este Derecho Humano en nuestro país, bien porque no se encuentra regulado expresamente o por la indeterminación de los elementos conceptuales que componen este artículo, como los alcances del error judicial o la indemnización; en este sentido y a favor de este Derecho Humano, hemos de argumentar que éste como el resto de derechos de su categoría se refieren a principios, de ahí lo disperso de sus alcances, lo que no faculta a los Estados suscribientes del Pacto a apartarse de normas de este tipo, por el contrario, existe la obligación de ellos de emprender todas las acciones tendientes a la plena observancia de todos los derechos contenidos en la declaración conforme a su artículo 1.1

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

(…)

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

III.- LOS DERECHOS HUMANOS.- ESBOZO HISTÓRICO-CULTURAL PARA ASIMILAR SU TRASCENDENCIA EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO

Hace poco menos de un siglo grandes potencias económicas se enfrentaron en una guerra que provocó gran devastación material, pero sobre todo llevó a la humanidad a límites de denigración que hasta entonces eran inimaginables, situación de por sí lamentable y que por desgracia contó con la legitimidad de sistemas jurídicos que se pervirtieron para justificar las más exageradas crueldades, ante esto, la comunidad internacional reaccionó y tomó conciencia de que los Estados, junto con sus ordenamientos jurídicos deben respetar la dignidad humana, por lo que el 10 de diciembre de 1945, la recién creada Organización de las Naciones Unidas, proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos y a partir de ahí, la mayoría de las naciones del mundo acordaron suscribir una serie de convenciones en pro del respeto a los Derechos Humanos, para en la medida de lo posible, incorporarlos a sus ordenamientos jurídicos internos.

En el caso de nuestro país, el 11 de junio de 2011 se vivió lo que en palabras de Ariel Rojas. "(…) la más importante y ambiciosa reforma realizada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el 5 de febrero de 1917"[1], ya que se hizo una declaración política y jurídica de que en México los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales o en cualquier ordenamiento jurídico del Estado Mexicano son parte integrante de la propia Constitución, lo que deja de lado la jerarquía

[1] Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los Derechos Humanos en México*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. XIII.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

normativa que tradicionalmente y jurisprudencialmente seguía nuestro país, de ahí la trascendencia de transcribir el nuevo texto del artículo 1 primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el cambio de denominación de su título primero, que dice:

Titulo I.- De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En relación con el cambio de denominación del Título Primero de la Constitución tenemos que:

Anteriormente se hablaba en nuestro país de las garantías individuales, expresión que algunos constitucionalistas estimaban inapropiada por considerar que el término jurídico de garantía hacía referencia a un derecho debidamente tutelado por el orden jurídico mexicano, con todos los mecanismos procesales e institucionales para su pleno ejercicio, en este sentido las Garantías son:

> Para Kelsen son los "medios de garantizar el que una norma inferior se ajuste a una norma superior que determina su creación o contenido" [2].
>
> Para Héctor Fix Zamudio "son los medios jurídicos predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado"[3]

Por otro lado, se asumía que dicho término –garantías individuales- hacía referencia o era sinónimo de Derechos Humanos,[4] o en su caso, Derechos Fundamentales[5].

Por lo que se refiere al cuerpo del texto del artículo primero Constitucional tenemos que:

1. Se habla de que a todas las personas el Estado Mexicano les reconoce sus Derechos Humanos, en contraposición del texto anterior, que decía que a los individuos se les otorgaban las garantías individuales.
2. Que la protección que da la Constitución de los Derechos Humanos, es a los que se encuentran expresamente reconocidos en la Constitución[6] pero

---

[2] Cfr. Olivos Campos, José René, *Los Derechos Humanos y sus Garantías*, Editorial Porrúa, México, 2011, p. 28.
[3] Cfr. Idem. p. 29
[4] Derechos humanos (Enrique Pérez Luño): facultades e instituciones que, *en cada momento histórico concretan exigencias humanas de dignidad, libertad e igualdad, en ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.*
[5] Es el conjunto de Derechos Humanos que un determinado Estado considera como de suma importancia, por lo que los incorpora de forma expresa a su texto fundamental y declara que son los que protege, excluyendo implícitamente a los demás Derechos Humanos que no establece expresamente.

también en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos de los que México sea parte.

3. Se establece que la interpretación conforme es el mecanismo de interpretación de las normas relativas a los Derechos Humanos.
4. Se determina que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos.
5. Se hace la declaración de que la interpretación de las normas relativas a los Derechos Humanos, se debe de hacer bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
6. Y que como consecuencia de la interpretación conforme el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley.
7. Por último se especifica que no puede existir ningún tipo de discriminación.

En este orden de ideas y en atención a lo señalado en párrafos anteriores el rompimiento de paradigmas constitucionales o de la teoría mexicana constitucional tradicional, en nuestra opinión consiste en:

1. Que se ha declarado política y jurídicamente que la persona es la razón de ser del sistema jurídico y del propio Estad Mexicano.
2. Se han dejado atrás los criterios interpretativos y teóricos sobre la jerarquía normativa de la constitución, puesto que a partir de la reforma constitucional que se comenta, todos los derechos humanos que se contengan la constitución, en los tratados internacionales –que expresamente sean de esta materia o que no siendo, tengan implícitos estos Derechos- y en el más remoto ordenamiento o norma jurídica mexicana adquieren la jerarquía de norma Constitucional y habrá de preferirse la norma más favorable a la persona.

---

[6] Se entiende que son aquellos Derechos Humanos que se encuentren diseminados por todos los ordenamientos jurídicos emanados desde los diversos ámbitos de competencia de las autoridades que conforman al Estado Mexicanos, pues se presume que todo el ordenamiento jurídico está en armonía y conforme a la Constitución.

3. Se establece un control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad que no es exclusivo del Poder Judicial, sino que compete a todas las autoridades del Estado Mexicano, distinguiendo que puede haber diversos tipos de control según sus efectos, puesto que si bien sólo determinados órganos del Poder Judicial de la Federación pueden declarar la inconstitucionalidad de una norma, el resto de las autoridades ya jurisdiccionales, administrativas o legislativas, podrán dejar de aplicar una norma que estimen no es protectora de Derechos Humanos y preferir una que si lo sea.
4. El poder que materialmente reforma o adiciona nuestra Constitución, ya no es el Poder Constituyente Permanente, establecido en el artículo 135 de la Constitución:

> *Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*
>
> *El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

Podemos afirmar que cualquier autoridad que cree Derechos Humanos, se convierte directamente en una autoridad que adiciona nuestra Carta Fundamental.

De lo hasta aquí expuesto, inferimos que en principio el Estado Mexicano debe de asumir un papel de procuración, respeto y garantía total de los Derechos Humanos y que siendo el derecho a la indemnización por error judicial un derecho de este tipo, éste debe de ser protegido.

IV.- EL ESTADO MEXICANO. DERECHOS, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES.

El Estado como toda persona, tiene derechos y obligaciones, en esta sintonía se encuentra Manuel Moguel Caballero, con quien coincidimos cuando dice:

> "Sólo las personas pueden ser sujetos de derechos y obligaciones; El Estado, conforme a la fracción I del artículo 25 del C.C.F, que dice: "Son personas morales: "La nación, los Estados y los Municipios;", es el titular de los derechos y de las obligaciones y no la administración pública, que es una de las funciones del Estado. Nación, en la ley, está tomada en el sentido de Estado Federal. Decir que la obligación del Estado no admite dudas."[7]

Por lo que, atendiendo a la propia Constitución, el poder público en nuestro país esta instituido principalmente en tres funciones: la función administrativa, legislativa y judicial; todos los órganos que la componen por ende tiene obligaciones y entre ellas responsabilidades.

Cabe resaltar que en nuestro sistema jurídico a partir del 14 de junio de 2002, se incorporó en el artículo 113 constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado directa y objetiva por actividad administrativa irregular, aunque el legislador en su exposición de motivos estableció que:

> "No se niega que se puede causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales; esta es la razón que en algunas legislaciones extranjeras, se contemple la responsabilidad del Estado por error judicial; sin embargo, la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales nos lleva a excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial" [8]

---

[7] Moguel Caballero, Manuel, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 184.

[8] López Olvera, Miguel Alejandro, "Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México". 2007. *La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial*. [en línea]. [Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2013]. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/30.pdf

En este sentido es necesario destacar que de la propia exposición de motivos se estimó que por ese momento no se regularía la responsabilidad judicial, pero no se negó que pudiera existir la misma, lo que desde nuestro punto de vista vino a suceder con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos en la que se incorporaron todos los Derechos Humanos contenidos en tratados internacionales como es el caso del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica. Por lo que no cabe argumento jurídico alguno para justificar que este Derecho Humano no deba de ser atendido por el Estado Mexicano, ya que a partir de la reforma al artículo primero de nuestra Constitución, llegó el momento que el Constituyente Permanente del 2002, no había considerado el idóneo.

Lamentablemente en nuestro país, a más de dos años de la reforma en materia de Derechos Humanos no se ha regulado esta figura e incluso hemos incurrido en una omisión ya que como apunta el doctor Miguel Alejandro López Olvera:

> "El gobierno de México (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) tiene la obligación y la responsabilidad de garantizar que todos los ciudadanos disfruten de los derechos que los tratados internacionales les reconocen.
>
> Para ello, el gobierno tiene la obligación de desarrollar y establecer mecanismos eficaces para que se cumplan esos derechos reconocidos en los tratados internacionales"[9]

En esta misma línea del pensamiento culmina el propio López Olvera diciendo que:

---

[9] Idem.

> "Es mejor que el gobierno respete y haga efectivos derechos contemplados, en este caso en particular, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y no esperar a que el caso llegue a las instancias internacionales, donde finalmente tendrá que pagar y afrontar el desprestigio de la comunidad internacional que es mucho peor y más caro que pagar internamente una indemnización."[10]

Vale la pena resaltar que existe una gran tendencia o corriente que afirma que este Derecho a Humano a la indemnización por error judicial, está condicionado solamente a la materia penal, posición que no compartimos, porque como afirmamos en un inicio, los Derechos Humanos son principios que aspiran al desarrollo pleno del ser humano y condicionar el respeto a los Derechos Humanos a la observancia de una determinada rama de la ciencia jurídica, sería negar la esencia y los principios de estos derechos.

Además, como se afirmó en la parte introductoria del presente trabajo, en nuestro país estamos inmersos en una revolución, que apenas se ha levantado, y cuyo final y conquistas aún no han sido declaradas. Prueba de ello es el doble discurso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por un lado proclama el respeto absoluto a los Derechos Humanos y que por el otro afirma que existen restricciones a los mismos; pero también encontramos una evolución legislativa en pro de las personas, como es el caso de la recién promulgada Ley General de Victimas, que en principio muchos circunscriben al ámbito penal, pero que de su texto se puede inferir que tiene una protección mayor y que sí regula el error judicial al establecer:

> *Artículo 1. La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, y 20 de la Constitución Política de los*

---

[10] Idem.

Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Del primer párrafo se desprende que tiene como fundamento el artículo 1, 17 y 20 de la Constitución que se refieren esencialmente al reconocimiento y garantía de protección de los derechos humanos; a la impartición de justicia; y al sistema penal, respectivamente. Lo que reafirma la postura de que esta Ley no sólo es aplicable en a la materia penal y más cuando al final de este párrafo se prevé que tiene como fundamento además a todos los tratados internacionales.

En su tercer párrafo obliga a todas las autoridades mexicanas en el ámbito de sus competencias y en el último párrafo decreta la reparación integral de los daños a las víctimas sin distinción.

Artículo 2. El objeto de esta Ley es:

I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;

Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.

Por si el artículo primero no fuera suficiente, el artículo segundo y cuarto hablan de víctimas de violaciones a Derechos Humanos, considerándo “victimas” a todas las personas que hayan sido afectadas en sus Derechos Humanos, que es realmente el objeto material de la ley, incluso distinguiendo de las víctimas del delito.

> *Artículo 64. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:*

Es de resaltar el énfasis que pone el artículo 64 de la Ley que estipula que aunado a lo señalado en el artículo de esta ley, se reconocen contundentemente como víctimas, además aquellas personas que sufran violaciones a sus derechos humanos, aquellas personas que sufren una afectación como consecuencia del error judicial. Destacando por nuestra parte la reflexión, de que no encontraremos resolución judicial en nuestro sistema jurídico que inmiscuya una posible afectación a Derechos Humanos.

V.- A MANERA DE CONCLUSIÓN.

Como se ha podido observar, desde nuestra opinión el derecho a la indemnización por error judicial, no es letra muerta, es una declaración que a raíz de este movimiento reestructural de nuestro sistema jurídico, nació al mundo del Derecho Humano a la reparación del daño por error judicial, y está por consolidarse, ya sea porque el propio Estado Mexicano lo reconozca o ya sea porque se vea obligado a hacerlo.

Quedan muchas dudas sobre ¿cuál es el mecanismo institucional que garantizará este Derecho?, ¿Cuál es el marco conceptual del error judicial y sus límites?, y ¿Quién y cómo se decreta el error judicial?, por citar algunas.

Estamos seguros que a medida que se profundice en esta investigación podremos desentrañar estas cuestiones. Lo que hay que destacar es que como juristas no podemos seguir atados, añorando la tradición jurídica, sin desconocer que fue precisamente ésta la que nos trajo al presente, debemos tomar conciencia del momento histórico en el que vivimos y adoptar una actitud responsable en pro de la seguridad jurídica y de respeto a la condición de la persona.

BIBLIOGRAFÍA

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México”. 2007. *La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial*. [En línea]. [Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2013]. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/30.pdf

MOGUEL CABALLERO, Manuel, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2006.

OLIVOS CAMPOS, José René, *Los Derechos Humanos y sus Garantías*, Editorial Porrúa, México, 2011.

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Los Derechos Humanos en México*, Editorial Porrúa, México, 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

Ley General de Victimas

Jurisdicción

tcagto.gob.mx

II.1. RESOLUCIÓN DE RECURSO DE RECLAMACIÓN EN CONTRA DE UNA SENTENCIA QUE DECRETA LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN DERIVADA DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

INTRODUCCION

Resolución de recurso de reclamación en contra de una sentencia que decreta la nulidad de una resolución derivada de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio en el cual no se ofrecieron las pruebas desde el inicio del procedimiento.

En este sentido el Pleno confirma la sentencia en virtud de que bajo el razonamiento de que cuando la autoridad determina de oficio instruir el procedimiento de responsabilidad administrativa, inevitablemente deberá presentar las pruebas que sustenten su imputación desde el inicio del procedimiento.

ASUNTO

Recurso de Reclamación interpuesto por el ciudadano **********, en su carácter de ********** de la Secretaría ********** del Estado de Guanajuato, autoridad demandada, en contra de la sentencia de 15 quince de julio de 2013 dos mil trece, pronunciada en el proceso administrativo **/3a Sala/13 por la Magistrada de la Tercera Sala, mediante la cual se decretó la nulidad total de la resolución impugnada; ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por escrito presentado el 23 veintitrés de agosto de 2013 dos mil trece, en la Tercera Sala de este Tribunal, se promovió Recurso de Reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución, en contra de actos de la Sala de referencia.

SEGUNDO.- Mediante auto de 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece, se admitió a trámite el recurso interpuesto, designándose como Ponente al Magistrado Titular de la Segunda Sala.

TERCERO.- Por acuerdo de 26 veintiséis de septiembre de 2013 dos mil trece se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista. Asimismo, se ordenó remitir los autos al Magistrado de la Segunda Sala.

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- El Pleno de este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Reclamación, en términos de lo ordenado por el artículo 16, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, así como en los artículos 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ambos en vigor.

SEGUNDO.- Del toca en comento se desprende que se reunieron los requisitos previstos en las disposiciones legales invocadas en el considerando anterior.

TERCERO.- En su escrito la parte recurrente expresó un único agravio, el cual se reproduce textualmente:

> Causa agravio a esta Dirección de ********** la sentencia dictada por la Tercera Sala en el proceso administrativo número **/3aSala/2013, en tanto que al dictarla se dejaron de lado diversas circunstancias relacionadas a la resolución anulada ya las disposiciones normativas aplicables, como se expondrá a continuación.
>
> PRINCIPIOS RECTORES DE LA SENTENCIA.
>
> En primer término, es preciso hacer mención de que, como principio rector del sentido de la sentencia que se recurre, la Tercera Sala consideró que: …

De este modo, en la sentencia que se recurre se indicó que: …

En ese tenor, la Magistrada de la Tercera Sala sustenta su apreciación en que …

Por lo que en la resolución que hoy se combate, la resolutora concluyó que:…

CONTROVERSIA SOBRE LAS CONCLUSIONES DE LA SENTENCIA.

Como previamente se señaló, esta parte recurrente considera que las conclusiones a que arribó la Magistrada A Quo en la sentencia de mérito, resultan contrarias a derecho, pues se sustentan en una incompleta y errónea apreciación de las actuaciones del procedimiento administrativo previamente referenciado, como se demostrará a través de las siguientes consideraciones:

En primer término, resulta pertinente señalar que la Tercera Sala afirma que cuando se instaure de oficio el procedimiento de responsabilidad administrativa, se deberán presentar las pruebas desde el inicio de la causa disciplinaria.

Al respecto, consideramos que la interpretación de la Sala es contraria a lo establecido por el artículo 47, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios que a la letra reza:

(…)

De lo anterior se desprende claramente que el dispositivo establece los supuestos en los cuales forzosamente la autoridad sustanciadora debe de aportar las pruebas, es decir con la queja o la denuncia pero de ninguna manera establece que en el supuesto de que se haya instaurado el procedimiento administrativo de oficio, las pruebas se tengan que ofrecer desde el acuerdo de inicio, siendo esto contrario a lo manifestado por la A

Quo. De ahí que nada obsta para que la autoridad ofrezca las pruebas hasta la celebración de la audiencia de ley prevista en el artículo 48 segundo párrafo de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Ahora bien, aunado a lo anterior es de mencionar que el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, no establece la exigencia de que en el acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidad deban de mencionarse las pruebas en las cuales la autoridad basa su actuación, tal como se observa en la siguiente transcripción:

(…)

No obstante lo anterior, es de mencionar que en el punto octavo del acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa ***/2012, se señaló lo siguiente:

(…)

En efecto, de lo anterior se desprende que desde el acuerdo de instauración de la causa disciplinaria, esta autoridad señaló las pruebas en las que basó su actuación, a efecto de que el sujeto a procedimiento tuviera conocimiento de las constancias que integraban el expediente.

En esa tesitura, al realizar un análisis pormenorizado a las pruebas señaladas por esta autoridad en el acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidad administrativa (fojas 002 y 003 del expediente individual) y las pruebas ofrecidas en la celebración de la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y de alegatos (fojas 026, 027, 028 y 029 del expediente individual), se colige que son los mismos elementos probatorios, y en consecuencia en ningún momento se origina el vicio procedimental al tenor del cual la Tercera Sala emitió su sentencia, pues como se observa en las constancias que integran el expediente, esta autoridad no ofreció nuevos

o más elementos probatorios en la audiencia, contrario a lo manifestado por la A Quo en la sentencia que se recurre.

Por lo anterior, resulta oportuno agregar la siguiente tabla en la que se transcriben textualmente las actuaciones que sustentan las afirmaciones de esta recurrente:

Así pues, resulta conveniente señalar que al realizar un análisis minucioso a las actuaciones que integran el expediente, se puede observar que en ningún momento se agregaron nuevos o más elementos probatorios diversos a los ofrecidos en el acuerdo de inicio, de ahí que lo señalado por el actor en su demanda, como lo manifestado por la Tercera Sala en la sentencia en litis, resulta erróneo con relación a lo efectivamente actuado por esta autoridad.

En ese orden de ideas, resulta oportuno agregar que en todo momento se le dio vista al sujeto a procedimiento de las pruebas que se ofrecieron, tanto en el acuerdo de inicio de procedimiento, como en la celebración de la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y de alegatos, para que argumentara lo que en derecho le conviniera, ni se ofrecieron más pruebas que las señaladas en el acuerdo de inicio, por lo que no se vulneró su defensa, ya que en todo momento el ahora actor tuvo conocimiento de ellas y. pudo pronunciarse al respecto.

En consecuencia, las conclusiones vertidas por la Tercera Sala en la sentencia que recurre, causan agravio a esta autoridad, ya que de haber realizado un análisis íntegro a la totalidad de la documental ofrecida como prueba en la contestación de demanda formulada por esta autoridad, consistente en todas las constancias que integran el procedimiento de responsabilidad administrativa ***/2012, se habría percatado de que esta autoridad en ningún momento aportó más elementos probatorios que los mencionados en el acuerdo de inicio de procedimiento, de ahí que no se haya trasgredido lo establecido en el artículo 302 fracción III y 300 fracción II

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

Con base en lo expuesto, consideramos que la sentencia emitida por la Tercera Sala de Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el proceso administrativo número **/3a.Sala/2013, se dictó bajo una falta de exhaustividad y una errónea interpretación de la normatividad aplicable, por lo que de la manera más atenta pedimos que los argumentos aquí vertidos se analicen y se tomen en cuenta a efecto de que, en un acto de congruencia jurisdiccional, se tenga a bien revocar la sentencia que se recurre y se declare la validez de la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa ***/2012, a fin de que no quede impune el actuar irregular de **********.

Por lo expuesto, a usted H. Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, atentamente pido se sirva:

CUARTO.- Este cuerpo colegiado al no encontrar ninguna causal de sobreseimiento, procede al estudio de los agravios, para ello, es oportuno precisar la controversia. Al respecto, mediante proveído de 27 veintisiete de enero de 2012 dos mil doce, se instauró a **********, el procedimiento de responsabilidad administrativo ***/2012, por su presunta responsabilidad en la conducta de:

1.- Realizar un deficiente seguimiento en cumplimiento de los contratos ******** y ******** celebrados el 26 veintiséis de mayo de 2010 dos mil diez, dentro del programa **********, ya que, no obstante que mediante convenios modificatorios de fecha 15 quince de diciembre de 2010 dos mil diez, se realizaron cambios en las fechas de entrega, éstas no se realizaron en apego al calendario pactado, lo que trajo como consecuencia que hasta la fecha, no se haya sancionado al proveedor **********, en términos del artículo 117 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato

2.- Realizar un deficiente seguimiento en cumplimiento de los contratos ********** y ********** celebrados el 31 treinta y uno de mayo de 2010 dos mil diez, dentro del programa **********ya que no obstante que mediante convenios modificatorios de fecha 30 treinta de junio de 2010 dos mil diez, se realizaron en apego al calendario pactado, lo que trajo como consecuencia que hasta la fecha, no se haya sancionado a la proveedora ********** en términos del artículo 117 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Publico en el Estado de Guanajuato

Las conductas aludidas probablemente contravienen lo estipulado en el artículo 11, fracción XIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipio, en relación a lo dispuesto por los artículos 27 fracciones IV y VII del Reglamento Interior del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato; 94 fracción II y 117 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Servicio Público en el Estado de Guanajuato

En el apartado octavo del acuerdo de inicio se consignó lo siguiente:

OCTAVO.- Asimismo, hágase del conocimiento del servicio público sujeto a procedimiento que las probanzas que integran dicho expediente, y que constan en originales y/o copias certificadas son las siguientes: A)...

En la audiencia de ese procedimiento de fecha 19 diecinueve de septiembre de 2012 dos mil doce, se consignó que a través de los oficios de fecha 22 veintidós de febrero, 21 veintiuno de marzo, 7 siete de febrero y 17 diecisiete de agosto del 2012 dos mil doce se agregaron las pruebas que integran el expediente. Esto, en los siguientes términos:

…se procede a abrir el periodo de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, toda vez que corresponde a esta Secretaría en primer orden,

aportar pruebas distintas a los elementos probatorios de los que se dio vista al sujeto a procedimiento en el acuerdo de inicio de fecha 27 veintisiete de enero de 2012 dos mil doce, por lo que se procede a ofrecer las siguientes pruebas en copia certificada, mismas que fueron agregadas al expediente que nos ocupa mediante oficios números ********/2012, de fecha 22 veintidós de febrero, ********/2012 de fecha 21 veintiuno de marzo, ********/12 fecha 7 siete de febrero *******/12 de fecha 17 de agosto, todos del presente año:

En la resolución recaída al procedimiento de referencia dictada el 29 veintinueve de noviembre de 2012 dos mil doce, por el *Director* **********, se determinó la responsabilidad del sujeto a procedimiento y se le impuso una suspensión de 3 tres días

En la sentencia recurrida se decretó la nulidad de la resolución impugnada, esencialmente bajo el razonamiento de que cuando la autoridad determina de oficio instruir el procedimiento de responsabilidad administrativa, inevitablemente deberá presentar las pruebas que sustenten su imputación desde el inicio del procedimiento, sin embargo, en el presente caso a pesar de que se instauró oficiosamente procedimiento de responsabilidad administrativa contra la actora, en el desahogo de la audiencia de 19 diecinueve de septiembre de 2012 dos mil doce, la autoridad ofreció más elementos probatorios para evidenciar la falta administrativa reprochada al servidor público, sin que dichas pruebas procedan de una diligencia ordenada por la autoridad o sean supervenientes

Una vez precisado lo anterior, es de señalarse que es infundado el argumento del agravio único de la autoridad recurrente, de que los artículos 47 y 49 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios no establecen que en el supuesto de que se haya instaurado el procedimiento administrativo de oficio, las pruebas se tengan que ofrecer desde el acuerdo de inicio

Este cuerpo colegiado considera infundado este argumento, ya que el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, señala:

> ARTÍCULO 48. Presentada una queja o denuncia, la autoridad acordará sobre su admisión y ordenará dar vista con ésta al servidor público para que rinda un informe, dentro del término de cinco días hábiles. Igualmente se dará vista al servidor público por el mismo término cuando la autoridad acuerde que existen elementos para instaurar de oficio un procedimiento de responsabilidad administrativa.
>
> En el mismo acuerdo a que se refiere el párrafo anterior se señalará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, y de alegatos, la que se llevará a cabo dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del término para rendir el informe.

De esto se desprende que cuando la autoridad acuerde que existen elementos para instaurar de oficio un procedimiento de responsabilidad administrativa, ordenará dar vista al sujeto a procedimiento para que rinda un informe, y se señalará día y hora para la celebración de una audiencia de admisión y desahogo de pruebas. Esto implica que al momento de notificarse el acuerdo de inicio, el expediente respectivo debe estar debidamente integrado, esto, para que el sujeto a procedimiento después de consultarlo, pueda rendir su informe y ofrecer pruebas para desvirtuar los elementos que obren en su contra

Sin embargo, en el presente caso el acuerdo de inicio se emitió el 27 veintisiete de enero de 2012 dos mil doce, y según el acta de la audiencia de fecha 19 diecinueve de septiembre de 2012 dos mil doce, los elementos que obran en contra del actor fueron adjuntados a través de los oficios de fecha 22 veintidós de febrero, 21 veintiuno de marzo, 7 siete de febrero y 17 de agosto del 2012 dos mil doce.

Esto implica que en la fecha en que se emitió el acuerdo de inicio, el expediente instaurado en contra del actor, todavía no estaba debidamente integrado, lo cual lo dejó en estado de indefensión.

Asimismo, es inoperante el argumento del agravio único de la autoridad recurrente, de que desde el acuerdo de instauración de la causa disciplinaria, la autoridad señaló las pruebas en las que basó su actuación, y en ningún momento agregó nuevos o más elementos probatorios diversos a los ofrecidos en el acuerdo de inicio.

Es inoperante este argumento, ya que la sentencia recurrida se basó en lo consignado en el acta de la audiencia de fecha 19 diecinueve de septiembre de 2012 dos mil doce, en el sentido de que los elementos que obran en contra del actor fueron adjuntados a través de los oficios de fecha 22 veintidós de febrero, 21 veintiuno de marzo, 7 siete de febrero y 17 diecisiete de agosto del 2012 dos mil doce.

Sin embargo, en el argumento objeto de estudio no se refuta este razonamiento de la sentencia recurrida, ni se expresa alguna justificación de lo consignado en el acta de la audiencia de fecha 19 diecinueve de septiembre de 2012 dos mil doce.

Resulta aplicable la Jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito de la Octava Época. Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Enero de 1995. Materia(s): Común. Página: 95. Con el rubro y texto siguientes:

AGRAVIOS INOPERANTES. EN EL RECURSO DE REVISIÓN.

Son inoperantes los agravios cuando en éstos no se formula objeción alguna contra los lineamientos que rigen el fallo recurrido, o bien, cuando son varias las consideraciones en que se sustenta la sentencia impugnada y en los agravios sólo se combaten algunas de ellas, resultando ineficaces para conducir a su revocación o modificación,

tomando en cuenta que, para ese efecto, deben destruirse todos los argumentos del Juez de Distrito sobre los que descansa el sentido del fallo.

Finalmente, es inoperante el argumento del agravio único de la autoridad recurrente, de que en todo momento se le dio vista al sujeto a procedimiento de las pruebas que se ofrecieron.

Es infundado este agravio, ya que no obra en autos algún elemento probatorio de los enunciados en el artículo 48 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que acredite plenamente que los elementos que obran en contra del actor fueron adjuntados al expediente instaurado en su contra en el acuerdo de inicio de 27 veintisiete de enero de 2012 dos mil doce, y no a través de los oficios de fecha 22 veintidós de febrero, 21 veintiuno de marzo, 7 siete de febrero y 17 diecisiete de agosto del 2012 dos mil doce.

Así las cosas, ante lo infundado e inoperante del agravio único, este Tribunal en Pleno confirma la sentencia recurrida por encontrarse apegada a derecho, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 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

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

SEGUNDO.- Se confirma la sentencia de 15 quince de julio de 2013 dos mil trece, pronunciada en el proceso administrativo **/3a Sala/13 por la Magistrada de la Tercera Sala, atento a los fundamentos y razones expuestos en el Considerando Cuarto de la presente resolución.

TERCERO.- Notifíquese de manera personal a **********, parte actora, en el domicilio señalado en autos para tal efecto; y por medio de oficio al Director ********** de la Secretaría ********** del Estado de Guanajuato, autoridad demandada.

CUARTO.- En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente 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 lo Contencioso Administrativo del Estado, integrado por el licenciado Vicente de Jesús Esqueda Méndez, Presidente del Tribunal y Magistrado de la Segunda Sala; el licenciado Arturo Lara Martínez, Magistrado de la Primera Sala; la licenciada Ariadna Enriquez Van Der Kam, Magistrada de la Tercera Sala y el licenciado José Jorge Pérez Colunga, Magistrado de la Cuarta Sala, siendo ponente el primero de los mencionados, quienes firman con el licenciado Eliseo Hernández Campos, Secretario General de Acuerdos, que da fe.

II.2. SENTENCIA DICTADA POR LA PRIMERA SALA RESPECTO DE RECURSO DE REVISION

INTRODUCCION

La materia objeto de análisis consistió en dilucidar, sí fue correcta la interpretación que realizó la autoridad demandada (********** del Estado de Guanajuato); en torno a que la parte actora no presentó el entero mensual de la declaración de retención del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales de los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, y la declaración del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo, expediente número 130/1ªSala/13 promovido por **********, como representante legal de ********** personalidad que se encuentra debidamente acreditada con la escritura pública número **********, levantada ante el Notario Público número *** de la ciudad de México.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Por medio del oficio número ***/2013, de 15 quince de febrero de 2013 dos mil trece, se turnó a esta Primera Sala una demanda suscrita por quien se indica en el proemio de la presente resolución, desprendiéndose como actos impugnados los siguientes:

> “a) La resolución recaída al recurso de revisión *****-2012 contenida en el oficio ********/2012, emitida el 29 de noviembre de 2012, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual se confirmó la validez de diversas resoluciones **/2007,

**/2009, **/2010, **/2011 y **/2012, mediante las cuales se impuso a mi representada diversas multas por la supuesta omisión de la presentación de diversas declaraciones de entero mensual de retención del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, así como las resoluciones **/2009, **/2010, **/2011 y **/2012, a través de las cuales se impuso a mi representada diversas multas por la supuesta omisión de la presentación de diversas declaraciones del entero mensual del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales.

b) La contenida en el oficio con número de folio **/2012 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $8,862.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2012, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

c) La contenida en el oficio con número de folio **/2011 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2011, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

d) La contenida en el oficio con número de folio 01/2010 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una

multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero a diciembre 2010, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

e) La contenida en el oficio con número de folio **/2009 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $4,477.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes al mes de diciembre 2009, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

f) La contenida en el oficio con número de folio **/2012 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $8,862.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a junio de 2012, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

g) La contenida en el oficio con número de folio **/2011 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o

goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2011, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

h) La contenida en el oficio con número de folio 0**2010 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2010, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

i) La contenida en el oficio con número de folio **/2009 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $1,477.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes al mes de diciembre 2009 así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

j) La contenida en el oficio con número de folio **/2007 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $2,954.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de junio

y julio de 2007 así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00...”

SEGUNDO. El 20 veinte de febrero de 2013 dos mil trece, se admitió la demanda. Dentro del mismo auto, se ordenó emplazar a las siguientes autoridades: ********** del Estado de Guanajuato y a la **********, Guanajuato. Se admitieron las pruebas documentales presentadas en la demanda, la presuncional legal humana. De igual manera se le hizo saber a la parte actora, la posibilidad de que las notificaciones se le hagan por correo electrónico, previo registro ante este Tribunal Contencioso Administrativo, en relación a las autoridades demandadas se les requirió, para que señalaran un correo electrónico, para ser notificadas. Se concedió la suspensión solicitada. Por último, con fundamento en el artículo 12 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los municipios de Guanajuato, se solicita a las partes su autorización para hacer públicos sus datos personales ante cualquier solicitud de acceso a la información.

TERCERO. Por acuerdo de 12 doce de junio de 2013 dos mil trece, se tuvo a las autoridades demandadas por emitiendo sus respectivas contestaciones de demanda. Se admitieron las pruebas documentales. De igual manera se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos.

CUARTO. Citadas legalmente a las partes, a las 13:00 trece horas, del día 01 uno de agosto de 2013 dos mil trece, fue celebrada la audiencia de alegatos. En relación a los alegatos no fueron presentados por las partes; y

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Esta Sala se encuentra dotada de competencia para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo, con fundamento en lo establecido en los artículos 1º, fracción II, 249, 251, 256, 261, 262, 267, 298, 299, 300 y 301 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y

los Municipios de Guanajuato, 1, 2, 3 y 20 facción II de Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato y el cual establece:

> "Artículo 20.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer, en primera instancia, de los procesos administrativos que se promuevan en contra de: (...) II.- Las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales estatales en que, se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida ésta o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquier otra que cause un agravio en materia fiscal..."

SEGUNDO. Las causales de improcedencia y sobreseimiento se analizan de oficio por ser cuestión de orden público, tal y como lo prevé la siguiente jurisprudencia[1]:

> "APELACIÓN. LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁ FACULTADA PARA ANALIZAR EN ESA INSTANCIA, DE OFICIO, LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO. De los artículos 72 y 73 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se advierte que las causales de improcedencia y sobreseimiento se refieren a cuestiones de orden público, pues a través de ellas se busca un beneficio al interés general, al constituir la base de la regularidad de los actos administrativos de las autoridades del Distrito Federal, de manera que los actos contra los que no proceda el juicio contencioso administrativo no puedan anularse. Ahora, si bien es cierto que el artículo 87 de la Ley citada establece el recurso de apelación, cuyo conocimiento corresponde a la Sala Superior de dicho Tribunal, con el objeto de que revoque, modifique o

[1] Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta",* México, Novena Época, Registro: 168387, t. 2a./J. 186/2008, p. 242.

confirme la resolución recurrida, con base en los agravios formulados por el apelante, también lo es que en esa segunda instancia subsiste el principio de que las causas de improcedencia y sobreseimiento son de orden público y, por tanto, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está facultada para analizarlas, independientemente de que se aleguen o no en los agravios formulados por el apelante, ya que el legislador no ha establecido límite alguno para su apreciación."

Quien juzga estima que en presente proceso contencioso administrativo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 261, fracción VII del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato, establece:

"El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones: (...) VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal..."

Dicha causal se actualiza solo en relación a los actos impugnados consistentes en:

"...b) Oficio con número de folio **/2012 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $8,862.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2012, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

c) Oficio con número de folio **/2011 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a

través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2011, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

d) Oficio con número de folio **/2010 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero a diciembre 2010, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

e) Oficio con número de folio **/2009 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $4,477.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes al mes de diciembre 2009, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

f) Oficio con número de folio **/2012 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $8,862.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención

de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a junio de 2012, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

g)Oficio con número de folio **/2011 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2011, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

h) Oficio con número de folio **/2010 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2010, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

i) Oficio con número de folio **/2009 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $1,477.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes al mes de diciembre 2009 así como en el que

pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

j) Oficio con número de folio **/2007 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $2,954.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de junio y julio de 2007 así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00..."

Los artículos 196 y 198 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, establecen:

"Artículo 196. Contra las resoluciones o actos administrativos dictados en materia fiscal, podrá interponerse el recurso administrativo de revisión.

Artículo 198. El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revisión o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos."

Por lo tanto, sí **********, optó por interponer Recurso de Revisión en contra de los oficios antes mencionados, emitidos el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a este resolutor solo le corresponde el análisis de la resolución recaída al recurso de revisión ********-2012 contenida en el oficio **********/2012, emitida el 29 veintinueve de noviembre de 2012 dos mil doce, por la **********del Estado de Guanajuato.

Cabe destacar que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, con fundamento en los artículos 250, 251 y 256, se rige por los principios de Litis Cerrada, de igual manera es ilustrativa para lo anterior la tesis aislada sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado[2], la cual es del siguiente tenor:

> "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LITIS CERRADA Y DE PARIDAD PROCESAL. Generalmente se reconoce que en el procedimiento contencioso administrativo imperan los principios de litis cerrada y de paridad procesal; el primero implica que los hechos sometidos a la decisión del tribunal competente no deben variarse en el transcurso del juicio, ni por él ni por alguna de las partes; sin embargo, su aplicación en ciertos casos se flexibiliza para los gobernados, al permitirles que controviertan actos previamente impugnados en instancias administrativas, mediante los mismos argumentos de ilegalidad ya resueltos, o a través de otros nuevos; en tanto que el segundo supone la proscripción para el juzgador de otorgar a alguna de las partes una posición más favorable respecto de la otra. De esta guisa, las resoluciones que se adopten en el procedimiento en relación con la controversia planteada, atenderán tanto a las pretensiones de la actora, como a los argumentos expuestos por la demandada, sin que el órgano de instrucción pueda perfeccionarlos mediante la introducción de nuevos aspectos, o concediendo a alguna de las partes oportunidades no otorgadas a la otra, y con ello afirmar que tales resoluciones se dictan en estricto derecho. En ese sentido, en el procedimiento contencioso seguido por los tribunales administrativos del Estado de Nuevo León rigen los aludidos principios. Así, el de litis cerrada está contenido en el artículo 87 de la Ley de Justicia Administrativa local, el

---

[2] Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, "*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta",* México, novena época, registro 169276, t. IV.2o.A.225 A, p. 1739.

cual precisa que las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la referida entidad, deberán ser debidamente fundadas y motivadas, congruentes y exhaustivas y contendrán la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; el examen y valorización de las pruebas; el análisis de los conceptos de agravio consignados en la demanda y los fundamentos en que se apoye para declarar fundada o infundada la pretensión para reconocer la validez o nulidad del acto impugnado; para absolver o para condenar y, en su caso, para determinar los efectos de la sentencia; además de expresar en sus puntos resolutivos los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado o, en su caso, la condena que se decrete; de modo que las resoluciones que se dicten en el juicio de mérito quedan limitadas al análisis de aquellos aspectos que se consignen en la demanda, sin que pueda advertirse la permisión de exceder ese extremo, ya que en ninguna parte de la ley se advierte la posibilidad de que el órgano jurisdiccional supla la deficiencia en los argumentos de las partes o actúe oficiosamente por lo que hace a la conformación de los aspectos debatidos o conformantes de la litis. Asimismo, en cuanto al principio de paridad procesal, los diversos preceptos 25 y 26 de la citada ley establecen, respectivamente, que en la tramitación del procedimiento contencioso se atenderá supletoriamente al Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, y que ante el tribunal no procederá la gestión oficiosa; lo que permite afirmar que para dicho procedimiento opera la regla establecida en el artículo 403 del indicado código, conforme al cual toda sentencia se ocupará exclusivamente de las acciones deducidas y de las excepciones opuestas, respectivamente, en la demanda y en la contestación, así como de lo argumentado en la réplica de esta última y en la dúplica y, en su caso, en la reconvención, en la contestación, en la réplica y en la dúplica...”

En virtud de lo anterior; quien juzga resuelve que se actualizan la causal improcedencia prevista en el artículo 261 fracción VII, del Código de

Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato, y lo procedente es con fundamento en el artículo 262, fracción II del Código de la Materia sobreseer el proceso contencioso administrativo, en relación los actos impugnados de fecha 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, emitidos por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, en donde se le impuso a la parte actora las multas respectivas.

TERCERO. Se encuentra debidamente acreditada la existencia del acto impugnado, mediante prueba documental consistente en:

a) La resolución recaída al recurso de revisión ********2012 contenida en el oficio *****/2012, emitida el 29 de noviembre de 2012, por la **********del Gobierno del Estado de Guanajuato, que obra en autos a fojas de la 115 a la 130. A dicho material con fundamento en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato, se le otorga valor probatorio pleno.

CUARTO. El representante legal de la empresa actora en su demanda en síntesis sostiene:

"PRIMERO.- Las resoluciones que por esta vía se impugnan son ilegales, ya que resultan violatorias del artículo 110, fracción III y 212 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, en relación con el artículo 16 Constitucional, ya que se encuentran indebidamente fundadas y motivadas, pues derivan de una incorrecta apreciación de los hechos, que derivó en una incorrecta aplicación de las disposiciones legales correspondientes, por lo que con fundamento en el artículo 255, fracción I del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, deberán ser declaradas nulas por no haber sido emitidas conforme a derecho. En efecto, en las resoluciones que por esta vía se impugnan, las autoridades demandadas, de manera por demás ilegal, determinaron y confirmaron diversas multas impuestas a mí representada, al supuestamente haber omitido su obligación de presentar las

declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales y por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles respecto de diversos meses correspondientes a los ejercicios fiscales de 2007, 2010, 2011 y 2012, situación que mi representada considera resulta ilegal, pues deriva de una indebida apreciación de los hechos y la consecuente indebida aplicación de las disposiciones fiscales (...) del recurso de revisión se desprende que la autoridad fiscalizadora resolvió confirmar las multas determinadas a mi representada legal (...) En primer lugar, contrario a lo que suponen y argumentan las autoridades demandadas mi representada sí cumplió con la obligación de efectuar la retención y entero del impuesto cedular por concepto de la prestación de servicios profesionales correspondientes a los meses de enero a junio de 2012, enero a diciembre 2011, enero a diciembre de 2010 y diciembre de 2009, así como con su obligación de efectuar la retención y entero del impuesto cedular por concepto de otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondiente a los meses de enero a junio 2012, enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010, diciembre 2009 y junio y julio 2007, para lo cual presentó las declaraciones mensuales correspondientes. En efecto para acreditar lo anterior, resulta necesario hacer referencia al cambio de denominación que sufrió mi representada y su consecuente cambio de Registro Federal de Contribuyentes, lo que soslaya la fiscalizadora y es pasado totalmente por alto por la autoridad resolutora del recurso de revisión. En efecto, al momento de emitir la resolución al recurso de revisión, la autoridad resolutora se limita a señalar que mi representada no aportó pruebas que demuestren que presentó las declaraciones de referencia con la actual denominación y Registro Federal de Contribuyentes, sin embargo, en momento alguno al resolver el recurso de referencia entró al análisis del cambio de denominación social y consecuente cambio de clave de Registro Federal de Contribuyentes. Al respecto (...), de las pruebas que desde este momento se ofrecen,

mediante asamblea ordinaria y extraordinaria de accionistas celebrada el 21 de febrero de 2008, debidamente protocolizada, mi representada cambió de denominación de **********, a su actual denominación ********** por lo que se vio obligada a cambiar su clave de Registro Federal de Contribuyentes de **********, a su actual clave del Registro Federal de Contribuyentes **********, para lo cual presentó el aviso de actualización al Registro Federal de Contribuyentes y el 24 de junio de 2008, le fue expedido el acuse correspondiente. Cabe destacar que dicho aviso de actualización únicamente fue presentado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, sin que haga las veces de la presentación del aviso para efectos del Registro Estatal de Contribuyentes, como la autoridad resolutora del recurso de revisión lo pretende sostener (...) de la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes que se ofrece como prueba, cuando la denominación de mi representada era **********, la clave del Registro Federal de Contribuyentes era **********; sin embargo, como consecuencia del cambio de denominación antes referido a **********(actual denominación), mi representada cambió de clave del Registro Federal de Contribuyentes, que ahora es **********, tal y como se acredita con el acuso de recibo Actualización al Registro Federal de Contribuyentes de fecha 24 de junio de 2008 (...) Ahora bien (...), aún y cuando no se hubiera presentado aviso para efectos del registro estatal de contribuyentes del cambio de denominación y consecuente cambio de la clave de Registro Estatal de Contribuyentes, de conformidad con el artículo 59 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, mi representada se encontraba obligada a presentar las declaraciones periódicas de conformidad con las leyes fiscales respectivas, lo que de hecho y en derecho sí cumplió a cabalidad (...) mi representada se encontraba obligada a presentar las declaraciones periódicas a que procedieran de conformidad con las leyes fiscales del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, así como por

el uso o goce temporal de bienes inmuebles, aún y cuando no hubiera dado aviso de su cambio de clave al Registro Federal de Contribuyentes, para lo cual se encontraba obligada a utilizar la clave del Registro Federal de Contribuyentes registrada en el registro estatal de contribuyentes, es decir, ********** lo que soslaya la fiscalizadora y viola el contenido de dicho precepto (...) En efecto se niega lisa y llanamente que mi representada hubiera presentado aviso de cambio de situación fiscal para efecto del Registro Estatal de Contribuyentes, con motivo del cambio sufrido a partir del 21 de febrero de 2008, situación que incluso no fue acreditada por la autoridad resolutora al emitir la resolución al recurso de revisión que por esta vía se impugna (...) Derivado de lo anterior, mi representada presentó sus declaraciones de entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales correspondientes a los meses de enero a junio de 2012, enero a diciembre 2011, enero a diciembre de 2010 y diciembre de 2009, así como con su obligación de efectuar la retención y entero del impuesto cedular por concepto de otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondiente a los meses de enero a junio 2012, enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010, diciembre 2009 y junio y julio 2007, utilizando para tal efecto la clave de Registro Federal de Contribuyentes **********, por lo que aún y cuando no hubiera dado aviso de cambio de situación fiscal en el Registro Federal de Contribuyentes, para efectos del registro estatal de contribuyentes, ésta cumplió con sus obligaciones fiscales en términos de las disposiciones aplicables, incluso con el contenido del artículo 59 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, contrario a lo que pretenden sostener las autoridades demandas (...) Así las cosas, es evidente que las multas impuestas a mi representada, respeto a los periodos referidos, por la supuesta omisión en la presentación de las declaraciones por concepto de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, derivan de una incorrecta apreciación de los hechos y, por ende, aplicación de las

disposiciones fiscales, por lo que las resoluciones impugnadas se encuentran indebidamente fundadas y motivadas...

No obsta para concluir lo anterior que la autoridad fiscal pretenda sostener que el artículo 59 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, no resulta aplicable al caso en concreto en la parte en que señala que los contribuyentes que tengan la obligación de presentar declaraciones periódicas de conformidad con las leyes fiscales respectivas, continuarán haciéndolo en tanto no presente los avisos que correspondan para efectos del Registro Estatal de Contribuyentes. Lo anterior, a partir de considerar que mi representada presentó el aviso correspondiente para la actualización del Registro Federal de Contribuyentes, dicho aviso debe tomarse en consideración para el Registro Estatal de Contribuyentes en estricta aplicación a lo dispuesto por el artículo 54 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato y la Regla 2.1.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal, por lo que se encontraba obligada a presentar las declaraciones del entero mensual de los impuestos cedulares que nos ocupan, utilizando el Registro Federal de Contribuyentes **********. ...”

Por su parte la autoridad demandada al momento de emitir su contestación en síntesis manifestó lo siguiente:

“PRIMERO.- (...) Resultan infundadas las manifestaciones de la demandante, ya que en primer término resulta necesario señalar que el artículo 59 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, no resulta aplicable al caso en particular, pues dicho dispositivo legal prevé que los contribuyentes que tengan la obligación de presentar declaraciones periódicas de conformidad con las leyes fiscales respectivas, continuarán haciéndolo en tanto no presenten los avisos que correspondan para efectos del registro estatal de contribuyentes, lo que en la especie no se actualizó. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, vigente en los años 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012, y a regla 2.1.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para los

ejercicios fiscales 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012, se desprende lo siguiente (...) que esta Secretaría llevará el registro estatal de contribuyentes basándose en los datos que las personas le proporcionen de conformidad con el artículo 54 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, y asignará la clave que corresponda a cada persona inscrita, o bien podrá considerar la clave del Registro Federal de Contribuyentes; en tanto que la regla en estudio prevé que la clave que se utilizará como REC, será la misma del RFC. Bajo ese contexto, es importante precisar que la demandante señala expresamente que presentó las declaraciones en comento con la razón o denominación social **********, y con el Registro Estatal de Contribuyentes **********, toda vez que no presentó aviso de cambio de denominación ante el Registro Estatal de Contribuyentes, cuando ella misma declara haber efectuado una modificación en su denominación o razón social el día 21 de febrero de 2008 en el Registro Federal de Contribuyentes, para quedar como ********** con Registro Federal de Contribuyentes **********, con lo que queda desvirtuada la negativa lisa y llana que formula. Así, aún y cuando la ahora demandante no hubiese presentado el aviso correspondiente en el Registro Estatal de Contribuyentes, la autoridad hacendaria tenía la potestad de considerar su clave del Registro Federal de Contribuyentes (...) y, que en términos de la regla invocada, es la misma para el Registro Estatal de Contribuyentes, asimismo debe señalarse que corresponde a la demandante demostrar haber presentado la declaración del enero mensual de retención del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales de los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, y por la omisión de la presentación de la declaración del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, con la denominación actual de

********** con RFC **********, pues dicho cambio a su denominación o razón social se efectuó con anterioridad a la fecha en que tenía las obligaciones de presentar las declaraciones en comento, el día 24 de junio de 2008 en tanto que las multireferidas declaraciones correspondiente al mes de diciembre de 2009, y a los meses de enero a diciembre de los años 2010, 2011 y 2012, respectivamente. En razón de lo anterior (...) con la exhibición de las copias simples de las declaraciones que aporta la demandante, no logra acreditar haber presentado la declaración del entero mensual de retención del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales de los meses de enero a diciembre 2012, enero a diciembre de 2011, enero a diciembre de 2010 y diciembre 2009 y del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, pues de éstas se desprende, entre otros, como datos de la declarante, el registro **********, mientras que las sanciones en controversia se encuentra dirigidas a la ahora ocursante con Registro Estatal de Contribuyentes **********, ya que es de reiterarse que a partir del 24 de junio de 2008, la gestionante tenía la obligación de presentar las declaraciones en cuestión como **********, con RFC **********, pues en dicha fecha se actualizó dicho cambio de denominación y clave de Registro Federal de Contribuyentes (...) Contrario a lo indicado por la demandante, es correcta la imposición de las multas de referencia, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 70, fracción III del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, el cual se establece que cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, las autoridades les exigirán la presentación de éstas antes las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a imponer la multa respectiva y a requerir la presentación del documento omitido en un plazo de quince días para el primero y seis días para los subsecuentes

requerimientos, asimismo debe señalarse que los créditos fiscales por concepto de honorario de notificación, son procedentes, de conformidad con lo estipulado en el artículo 114, último párrafo y 137 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, y el diverso numeral 33, segundo párrafo de la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato para el ejercicio 2012..."

En virtud de que se sobreseyó el proceso contencioso administrativo en relación a los actos impugnados consistentes en:

"b) Oficio con número de folio **/2012 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $8,862.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2012, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

c) Oficio con número de folio **/2011 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2011, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

d) Oficio con número de folio /2010 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la

obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes a los meses de enero a diciembre 2010, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

e) Oficio con número de folio **/2009 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $4,477.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales, correspondientes al mes de diciembre 2009, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

f) Oficio con número de folio **/2012 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $8,862.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a junio de 2012, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

g)Oficio con número de folio **/2011 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2011, así

como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

h) Oficio con número de folio **/2010 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $17,724.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2010, así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

i) Oficio con número de folio **/2009 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $1,477.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes al mes de diciembre 2009 así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00.

j) Oficio con número de folio **/2007 emitida el 02 dos de agosto de 2012 dos mil doce, por la ********** del Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la cual impuso a mi representada una multa en cantidad total de $2,954.00 por concepto de supuestas omisiones en el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones del entero mensual de retención de impuesto cedular por el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de junio y julio de 2007 así como en el que pretende efectuar el cobro de honorario de notificación del requerimiento correspondiente en cantidad de $118.00...”

Este juzgador sólo analizará el primer concepto de violación esgrimido por la parte actora, por ser el único que se encuentra esgrimido en contra de la resolución recaída al recurso de revisión *********2012 contenida en el oficio *****/2012, emitida el 29 de noviembre de 2012, por la **********del Gobierno del Estado de Guanajuato y lo considera fundado, atento a los razonamientos lógico-jurídicos que a continuación se precisan:

La parte actora es una sociedad cuyo objeto consiste primordialmente en la prestación del servicio de banca y crédito en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito y, en consecuencia, podrá realizar las operaciones y prestar los servicios bancarios a que se refiere el artículo 46 de dicha Ley, en todas sus modalidades, de conformidad con las demás disposiciones legales y administrativas aplicables y con apego a las sanas prácticas y a los usos bancarios y mercantiles, según se advierte de la copia simple del instrumento público número sesenta y un mil, setecientos cincuenta y dos, visible a fojas de la 40 a la 54 del sumario.

La persona moral denominada **********, por medio de su representante legal, interpuso recurso de revisión ante la ********** del Estado de Guanajuato (fojas de la 131 a la 172), en contra de los oficios, suscritos por la **********, Guanajuato en donde le impuso una multa, por no haber presentado la declaración de retención del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales de los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, y por la omisión de la presentación de la declaración del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009.

La **********, dejó sin efectos las resoluciones contenidas en los oficio **/2005, por haber trascurrido el término legal de cinco año, para que la autoridad fiscalizadora determinara los créditos fiscales.

En relación a las manifestaciones formuladas en contra de las multas por la omisión de la presentación del entero mensual de la declaración de retención del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales de los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, y por la omisión de la presentación de la declaración del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, ésta estimó lo siguiente (fojas 122 a la 129 del sumario):

a).- La recurrente señala que el 21 veintiuno de febrero de 2008 dos mil ocho, cambió de denominación o razón social de **********, a su actual denominación Ba**********r, por lo que se vio obligada a cambiar su clave de registro federal de contribuyentes de ********, a su actual clave del Registro Federal de Contribuyentes **********.

b).- Que no es aplicable el artículo 59 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, pues dicho dispositivo legal prevé que los contribuyentes que tengan obligación de presentar declaraciones periódicas de conformidad con las leyes fiscales respectivas, continuarán haciéndolo en tanto no se presenten los avisos que correspondan para efectos del registro estatal de contribuyentes, lo que en la especie no se actualizó, pues del artículo 54 del Código Fiscal antes citado, se advertía que **********del Estado de Guanajuato, es la encargada de llevar el registro estatal de contribuyentes y la facultada para asignar la clave correspondiente a cada persona inscrita, o en su caso podrá considerar la clave del Registro Federal de Contribuyentes; en tanto que la regla 2.1.1., de la Miscelánea Fiscal, prevé que la clave que se utilizará como R.E.C, será la misma del R.F.C.

c) Que si la hoy recurrente expresó haber efectuado un cambio de denominación o razón social en el Registro Federal de Contribuyentes, el día 21 veintiuno de febrero de 2008 dos mil ocho, sobre el cual recibió respuesta el 24 veinticuatro de junio de 2008 dos mil ocho, según se

advirtió del acuse de actualización al Registro Federal de Contribuyentes, en términos del artículo 210 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, no resulta aplicable el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, por lo tanto, se encontraba obligada a presentar ante las declaraciones a partir del 24 veinticuatro de junio de 2008 dos mil ocho, como **********, con RFC **********.

d) Que aún y cuando la parte actora no hubiese presentado el aviso correspondiente en el Registro Estatal de Contribuyentes, la autoridad hacendaría tiene la potestad de considerar la clave del Registro Federal de Contribuyentes.

f) Finalmente consideró que fue correcta la imposición de las multas, con fundamento en el artículo 70, fracción III del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, porque no logró demostrar la parte actora haber presentado en tiempo las declaraciones ya mencionadas...”

Como puede observarse de lo precedente, la materia objeto de análisis consistirá en dilucidar, sí es correcta la interpretación que realizó la autoridad demandada en torno a que la parte actora no presentó el entero mensual de la declaración de retención del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales de los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, y la declaración del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009.

Pues bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: (...) IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del

Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

En este numeral se establece una relación jurídica por virtud de la cual el Estado, actuando como sujeto activo (acreedor), exige a los gobernado como sujetos pasivo (deudor), el cumplimiento de una obligación (prestación), con el objeto de sufragar los gastos públicos, conforme a ciertos principios, dentro de los cuales reviste gran importancia, en el caso a estudio, el principio de legalidad, conforme al cual los contribuyentes únicamente deben cumplir con las obligaciones que las propias leyes aplicables establezcan.

El propósito fundamental perseguido en la disposición legal de mérito consiste en dotar al Estado de los medios y recursos necesarios para atender las necesidades colectivas de interés general, por consiguiente, los tributos que de esta relación jurídica derivan poseen un contenido eminentemente económico que se expresan, por regla general, en forma pecuniaria y excepcionalmente en especie, mediante el cumplimiento o pago.

Con base en lo expuesto, en acatamiento al principio de legalidad, el nacimiento de la obligación tributaria tiene lugar cuando el sujeto pasivo realiza el supuesto jurídico o se coloca en la hipótesis normativa, prevista en la ley fiscal como hecho imponible o generador de una contribución, respecto de la cual, mediante un crédito fiscal (entendido éste como la obligación fiscal determinada en cantidad líquida), debe pagarse en la fecha o dentro de los plazos señalados en las disposiciones legales correspondientes.

Exactamente en este sentido, los artículos 27 y 30, primera oración del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, establecen que:

"Artículo 27. Las contribuciones se causan conforme se realicen las situaciones jurídicas o de hecho previstas en la legislación fiscal vigente durante el lapso en que ocurran. Éstas se determinarán conforme a las

disposiciones vigentes en el momento de su causación, y les serán aplicables las normas sobre procedimiento fiscal correspondientes.

Cuando las disposiciones fiscales establezcan opciones a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o para determinar las contribuciones a su cargo, la elegida por el contribuyente no podrá variarla respecto al mismo ejercicio.

Artículo 30. Las contribuciones se pagarán en la fecha o dentro del plazo señalado en las leyes fiscales...”

Ahora bien, en el caso en estudio de manera específica estamos en presencia del pago del impuesto cedular por la prestación de servicios profesiones y por el otorgamiento del uso o goce temporal de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado, el cual se encuentra regulado por los artículos 9, 13, 16, 19 y 21 de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, los cuales de manera literal establecen:

“Artículo 9. Están obligadas al pago de los impuestos cedulares establecidos en esta Ley, las personas físicas que en territorio del Estado de Guanajuato, obtengan ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o en cualquier otro tipo, por realizar las siguientes actividades:

I. Por la prestación de servicios profesionales;

II. Por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, ubicados en el territorio del Estado; y

III. Por la realización de actividades empresariales.

También están obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas no residentes en el estado, que realicen actividades empresariales o presten servicios profesionales en el estado, a través de un establecimiento permanente, por los ingresos atribuibles a éste.

Artículo 13. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Sección, las personas físicas que en el territorio del Estado de Guanajuato perciban ingresos derivados de la prestación de servicios profesionales.

Cuando un contribuyente tenga bases fijas en dos o más Entidades Federativas, para determinar el impuesto que corresponde al Estado, se deberá considerar la utilidad gravable obtenida por todas las bases fijas que tenga, y el resultado se dividirá entre éstas en la proporción que representen los ingresos obtenidos por cada base fija, respecto de la totalidad de los ingresos.

Artículo 16. Los contribuyentes a que se refiere esta Sección, efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, mediante declaración, a más tardar el día 22 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el impuesto declarado.

Artículo 19. Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles que se encuentren ubicados en el territorio del Estado de Guanajuato, con independencia de que el contribuyente tenga su domicilio fiscal fuera del mismo. Se consideran ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, los provenientes del arrendamiento o subarrendamiento y en general por otorgar a título oneroso el uso o goce temporal de bienes inmuebles, en cualquier otra forma. Para los efectos de esta Sección, los ingresos en crédito se declararán y se calculará el impuesto que les corresponda hasta el año de calendario en el que sean cobrados.

Artículo 21. Los contribuyentes a que se refiere esta Sección, efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, mediante declaración, a más tardar el día 22 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago...”

Los anteriores preceptos normativos, señala de manera clara quienes son los sujetos obligados a pago del impuesto cedular, así como la obligación de efectuar los pagos de manera mensual.

En la especie, se encuentra debidamente acreditado en autos, según la escritura ochenta mil, seiscientos diez (foja 91 del sumario) que **********, y **********, son la misma persona moral, solo cambio la denominación social, el 10 diez de abril de 2008 dos mil ocho y como consecuencia el R.F.C. (fojas 215 y 216 del sumario).

De las copias certificada que obran en autos, a las cuales con fundamento en los artículos 117, 123 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se les otorga valor probatorio pleno, se observa que **********, con Registro Federal de Contribuyentes **********, los días 07 siete de febrero (foja 222), 06 seis de marzo (fojas 225), 09 nueve de abril (foja 228), 7 siete de mayo (fojas 231), 8 ocho de junio (foja 232); y 09 nueve de julio (foja 234) todos del dos mil doce, presentó la declaración del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles.

En relación, a las declaraciones del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre 2011 dos mil doce, se observa que **********, con Registro Federal de Contribuyentes ********** los realizó en las siguientes fechas; 09 nueve de febrero (foja 239), 07 siete de marzo (foja 241), 06 seis de abril (foja 245), 06 seis de mayo (foja 248), 09 nueve de junio (foja 251), 08 ocho de julio (foja 254), 09 nueve de agosto (257), 06 seis de septiembre (foja 260), 06 seis de octubre (foja 263), 07 siete de noviembre (foja 266), 08 ocho de diciembre (foja 269), 09 nueve de enero (foja 272).

Respecto a las declaraciones del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre 2010 dos mil diez, se observa que fueron

presentadas por **********, con Registro Federal de Contribuyentes ********** y obran en autos a fojas 278, 281, 284, 287, 290, 293, 296, 299, 302, 305, 308 y 311).

En referencia a las declaraciones del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondiente al mes de diciembre de 2009 dos mil nueve, se observa que fue presentada por **********, con Registro Federal de Contribuyentes ********** (foja 316 del sumario).

Ahora bien, en relación a las declaraciones de retención del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales de los meses de enero a diciembre de 2012 dos mil doce, de enero a diciembre 2011 dos mil once, enero a diciembre 2010 diez; y diciembre de 2009 de dos mil nueve, también obran en autos las copias certificadas de las declaraciones definitivas presentadas por *********, con Registro Federal de Contribuyentes ********** (fojas 321, 324, 327, 328, 332, 335, 341, 344, 347, 350, 353, 356, 359, 362, 365, 368, 371, 374, 380, 383, 386, 389, 392, 395, 398, 401,404, 407, 410, 413, 418.

No pasa inadvertido para este resolutor que ********** con Registro Federal de Contribuyentes **********, el 10 diez de abril de 2008 dos mil ocho, cambio su denominación social **********y su Registro Federal de Contribuyentes **********, que omitió dar aviso a la demandada para los efectos del Registro Estatal de Contribuyentes.

Los artículos 54 y 59 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, establecen:

> “Artículo 54. Los contribuyentes deberán inscribirse en el registro estatal de contribuyentes a través de las oficinas recaudadoras, utilizando en su caso, las formas autorizadas, debiendo manifestar la información relacionada con su identidad, domicilio y en general, sobre su situación fiscal, en los plazos

que las leyes establezcan. Igual obligación tendrán los retenedores, aun cuando no causen directamente algún impuesto estatal (...)

La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración llevará el registro estatal de contribuyentes basándose en los datos que las personas le proporcionen de conformidad con este artículo y asignará la clave que corresponda a cada persona inscrita, o bien podrá considerar la clave del registro federal de contribuyentes, la cual deberá citarse en todo documento que se presente ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, cuando en este último caso se trate de asuntos en que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración sea parte.

Artículo 59. Los contribuyentes que tengan obligación de presentar declaraciones periódicas de conformidad con las leyes fiscales respectivas, continuarán haciéndolo en tanto no presenten los avisos que correspondan para efectos del registro estatal de contribuyentes..."

De los anteriores preceptos normativos se desprende la facultad de la ********** para llevar el registro estatal de contribuyentes basándose en los datos que las personas le proporcionen, así como para asignará la clave que corresponda a cada persona inscrita, también tiene como facultad potestativa o no obligatoria la de considerar la clave del registro federal de contribuyentes.

De igual manera se desprende la obligación de los contribuyentes que tengan obligación de presentar declaraciones periódicas de conformidad con las leyes fiscales respectivas, continuarán haciéndolo en tanto no presenten los avisos que correspondan para efectos del registro estatal de contribuyentes. De conformidad con los artículos 16 y 21 de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato el pago de los impuestos cedulares son mensuales.

Desprendiéndose con lo anterior que la autoridad demandada al momento de emitir su resolución apreció los hechos de manera equivocada, de las documentales en estudio se desprende que ********** con Registro Federal

de Contribuyentes **********, cuyo cambio de denominación social es ********** y su Registro Federal de Contribuyentes **********, si presentó el entero mensual de la declaración de retención del impuesto cedular por la prestación de servicios profesionales de los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009, y la declaración del entero mensual del impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2012, de enero a diciembre 2011, enero a diciembre 2010 y diciembre de 2009.

Lo que no presentó ante la autoridad fiscalizadora estatal, fue el aviso para efectos del registro estatal de contribuyentes, en todo caso era procedente la multa contemplada en el artículo 100 fracción I del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, el cual señala lo siguiente:

> "Artículo 100. Son infracciones relacionadas con la presentación de declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias, las que a continuación se indican y les corresponderá la sanción que en cada caso se señala:
>
> I. No presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos a que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos: Multa de 25 hasta 250 veces el salario mínimo general diario..."

Por lo que en atención a todo lo expuesto, se decreta la nulidad de la resolución contenida en el oficio *****/2012, emitida el 29 de noviembre de 2012, por la **********del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción II segunda del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y

los Municipios de Guanajuato, al actualizarse la causal de ilegalidad contenida en la facción IV del artículo 302 del mismo Ordenamiento Legal, al no haberse apreciado los hechos de manera debida ante la indefinición de legalidad del procedimiento que la motiva.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en los artículos 1°, fracción II, 3° segundo párrafo, 249, 255, fracción I, 261, fracción V, 262 fracción II, 263, 265, 266, 279, 298, 299, 300, fracción II y 302 fracción IV del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se;

RESUELVE

PRIMERO. Esta Sala resultó competente para tramitar y resolver el presente proceso administrativo.

SEGUNDO. Se sobresee el proceso contencioso, respecto a los actos emitidos por la **********, dependiente de la Dirección General de Ingresos, por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando segundo de este fallo.

TERCERO. Se decreta la nulidad de la resolución contenida en el oficio *****/2012, emitida el 29 de noviembre de 2012, por la **********del Gobierno del Estado de Guanajuato; de acuerdo con los motivos y fundamentos asentados en el considerando cuarto de la presente sentencia.

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

Así lo resolvió y firma el Doctor Arturo Lara Martínez, Magistrado Propietario de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, quien actúa asistido en forma legal de la licenciada Mariana Martínez Piña.- Secretaria.- Doy fe.

II.3. SENTENCIA DICTADA POR LA SEGUNDA SALA SOBRE LA NULIDAD SOLICITADA DE UNA ANOTACIÓN PREVENTIVA DE DEMANDA -RECONVENCIONAL- DE JUICIO ORDINARIO CIVIL Y LA NEGATIVA DE INSCRIPCIÓN DE ESCRITURA PÚBLICA DE ADJUDICACIÓN -POR REMATE- DE UN PREDIO RÚSTICO.

INTRODUCCION

En este proceso la parte actora promueve proceso administrativo en contra del Registrador Público Suplente del municipio de ******, Guanajuato, impugnando la anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil *******del Juzgado Primero Civil de *****, Guanajuato, realizada en el folio real R******, y la negativa de inscripción en el folio real R****** de la escritura pública número ****.

A este respecto la Sala determina la validez total de la anotación preventiva en virtud de que se realizó obedeciendo a un mandato judicial y decreta la nulidad de la negativa de inscripción en virtud de que la misma carece de la motivación necesaria a efectos de que la autoridad emisora la deje insubsistente y, en su lugar emita otra en la que se justifique debidamente la calificación que se realice del título que se pretende inscribir y que exponga pormenorizadamente los motivos por los cuales, de ser el caso, no se hace el registro, debiendo precisar con toda exactitud las causas que originen la determinación suspensiva a fin de que sean subsanadas las irregularidades que al efecto se detecten.

ASUNTO

Sentencia del proceso administrativo en contra del Registrador Público Suplente del municipio de ******, Guanajuato, impugnando de la anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil *******del Juzgado Primero Civil de *****, Guanajuato, realizada en el folio real ******, y la negativa de inscripción en el folio real R****** de la escritura pública número ****.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito recibido en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato en fecha 3 tres de enero de 2013 dos mil trece y turnado a esta Segunda Sala el subsiguiente día 7 siete de igual mes y año, el ciudadano ********** por su propio derecho promovió proceso administrativo en contra de la autoridad y por los actos que a continuación se señalan:

AUTORIDAD DEMANDADA. El Registrador Público de la Propiedad y del Comercio de la ciudad de *******, Guanajuato.

ACTOS IMPUGNADOS.

a) La anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil *******del Juzgado Primero Civil de *****, Guanajuato, realizada en el folio real R****** mediante solicitud número **** de fecha 5 de junio de 2012 dos mil doce.

b) La negativa de inscripción en el folio real R******* de la escritura pública número **********, pasada ante la fe del licenciado **********, Notario Público número ** *** del Partido Judicial de *****, Guanajuato.

Asimismo, el accionante estableció como pretensión la nulidad total de las resoluciones impugnadas.

SEGUNDO. Por auto fechado el 8 ocho de enero de 2013 dos mil trece se admitió a trámite la demanda y se ordenó correr traslado de la misma y sus anexos a la autoridad demandada y a la tercero, teniéndole al actor por ofrecidas y admitidas la pruebas documentales adjuntas a su escrito. Por último, se concedió la suspensión para mantener las cosas en el estado en que se encontraban en ese momento.

TERCERO. A través del acuerdo con data del 22 veintidós de febrero de 2013 dos mil trece se tuvo a la licenciada **********, en su carácter Registrado Público Suplente del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Partido Judicial de *****, Guanajuato autoridad enjuiciada por dando contestación a la demanda y a la tercero por no apersonándose al proceso, teniéndole por

ofrecidas y admitidas las pruebas documentales anexas a su escrito. Asimismo, se autorizó la expedición de copias certificadas solicitadas por la autoridad y se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de juicio.

CUARTO. El día 21 veintiuno de mayo de 2013 dos mil trece se celebró la audiencia de Ley, misma que se realizó sin la presencia de las partes -no obstante que fueron legalmente notificadas-, teniéndole al actor por haciendo uso de su derecho de formular alegatos por escrito.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Esta Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso, en términos de lo dispuesto por los artículos 82 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 3 párrafo primero, 6 fracción I y 20 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato; así como 1 fracción II y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. La existencia de las resoluciones impugnadas se encuentra debidamente acreditada, con el original del documento adjuntado por la parte actora –obrante a foja 8 ocho del expediente original-, y el diverso aportado en copia certificada por la autoridad emisora del mismo –hoy demandada- glosado a foja 79 setenta y nueve-. Documentos que al no haber sido objetados en términos del artículo 86 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, hacen prueba plena de su existencia conforme a lo dispuesto por los artículos 78, 117, 121 y 131 del mismo ordenamiento.

Existencia que se corrobora con el reconocimiento que -de las propias resoluciones impugnadas- realizó la autoridad responsable al contestar la demanda. Confesión que hace prueba plena en términos de lo estipulado en las

piezas articulares 57, 117, 119 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. En cumplimiento a lo establecido en la fracción I del artículo 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, esta Sala procede a fijar clara y precisamente los puntos controvertidos en el proceso administrativo que nos ocupa.

De lo expuesto por el actor en su escrito de demanda, así como de las constancias que integran la presente causa administrativa se desprende:

Que el día 4 cuatro de diciembre de 2012 dos mil doce le fue notificada la negativa de inscripción en el folio real ****** de la escritura pública número **** pasada ante la fe del licenciado **********, Notario Público número *****del Partido Judicial de *****, Guanajuato-, emitida en igual fecha por la Registrador Público Suplente del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de ****, Guanajuato.

Asimismo señaló, que en igual data tuvo conocimiento que la Registrador Público Suplente –hoy enjuiciada- realizó la anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil ********* del Juzgado ***** Civil de ******, Guanajuato en el folio real R********, mediante solicitud número ***** de fecha 5 cinco de junio de 2012 dos mil doce.

Determinaciones que el accionante consideró ilegales, toda vez que según su apreciación la autoridad inscribió en el folio real ******una demanda reconvencional a pesar de estar vigente el primer aviso preventivo de fecha 23 veintitrés de mayo de 2012 dos mil doce, relativo a su solicitud número ******.

Situación que -desde el punto de vista del actor- provocó la negativa de inscripción de su escritura pública número ******** en el folio real R********* antes citado.

En ese sentido el impetrante discurrió, que se vulneró en su contra lo dispuesto en el artículo 2516 del Código Civil para el Estado de Guanajuato toda vez que el notario dio el primer aviso preventivo el día 23 veintitrés de mayo de 2012 dos mil

doce -mismo que tendría una vigencia del 24 veinticuatro de mayo al 13 trece de junio de 2012 dos mil doce-, y la inscripción de la demanda del juicio ordinario civil *********-C se verificó el 5 cinco de junio de ese año.

De igual forma el justiciable concluyó, que se violó lo establecido en las fracciones I y VIII del artículo 44 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato, pues de conformidad a dicho precepto sólo pueden inscribirse las resoluciones judiciales que produzcan efectos de adquirir, transmitir, modificar o extinguir el dominio o la posesión de inmuebles, y en la especie lo que el Registrador demandado inscribió fue la admisión de una demanda reconvencional.

Por lo tanto consideró, que deben declararse nulas las resoluciones debatidas.

Por su parte, la autoridad encausada -al proferir su contestación- sostuvo la validez y legalidad de las resoluciones controvertidas y solicitó el sobreseimiento en el proceso, señalando que los conceptos de impugnación que hizo valer el actor son meras alegaciones carentes de razonamiento jurídico.

Es así, que los aspectos precisados en los párrafos precedentes constituyeron los puntos controvertidos en la presente causa administrativa.

CUARTO. Conforme a lo establecido por el artículo 261, en íntima vinculación a lo dispuesto en 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 –y previo al estudio del fondo del asunto- esta Sala procede al análisis de las causales de improcedencia y de sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Lo anterior, acorde a la Jurisprudencia número VI.2o. J/323 aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

> «IMPROCEDENCIA. Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de

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

Así como también de conformidad a la Tesis Aislada de la antigua Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Séptima Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 175-180 Séptima Parte. Materia(s): Común. Tesis:. Página: 438, con el rubro y texto que a continuación se insertan:

«SOBRESEIMIENTO, MOTIVOS DE. La configuración de motivos de sobreseimiento, como sucede cuando se justifica que concurren causas de improcedencia, además de impedir el examen del fondo del negocio, debe estudiarse oficiosa y preferentemente, por referirse a una cuestión de orden público en el juicio de garantías.».

En la presente causa administrativa, la autoridad enjuiciada manifestó que se actualizaron las causales de improcedencia previstas en las fracciones I, II y IV del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues estimó que el acto combatido no afectó los intereses jurídicos del actor, se consumó de manera irreparable y además, fue consentido tácitamente.

Así, en cuanto a la falta de afectación del interés jurídico del actor esta Sala considera que no se actualizó dicha causal de improcedencia, toda vez que contrario a lo aseverado por la autoridad el actor se encuentra legitimado para demandar en la presente instancia.

En efecto, si bien la autoridad demandada señaló que el notario público fue quien presentó el primer aviso preventivo -al ser el único facultado para solicitar la inscripción del mismo- y por lo tanto es a él a quien corresponde solicitar las acciones derivadas de su no inscripción, lo cierto es que tal aseveración deviene infundada.

En principio, porque la facultad prevista en el precepto normativo 2516 del Código Civil para el Estado de Guanajuato -referido por la autoridad emplazada- no es exclusiva del notario público sino también de la autoridad ante la cual se otorgue una escritura en la que se adquiera, trasmita, modifique, o extinga la propiedad o posesión de bienes raíces, o cualquier derecho real sobre los mismos y, además, porque dicho numeral alude única y exclusivamente a la solicitud de inscripción de un aviso preventivo ante el Registro Público de la Propiedad, no así al ejercicio de las acciones derivadas de la negativa de dicha solicitud ante una autoridad jurisdiccional.

Además no debemos soslayar, que si bien de conformidad a lo establecido en el artículo 3 de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato el Notario es el profesional del Derecho a quien se ha investido de fe pública para ejercer la función notarial, recibiendo, interpretando, redactando y dando forma legal a la voluntad de las personas que ante ellos acuden, así como también para conferir autenticidad y dar certeza jurídica a los actos y hechos pasados ante su fe a través de la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría.

Lo cierto es que dichas atribuciones no impiden al actor accionar en esta vía, dado que quien resulta afectado directamente en sus derechos por el actuar del Registrador Público Suplente demandado es el actor, no así el Notario que solicitó la inscripción del acto jurídico -contenido en la escritura pública número ******* realizado a favor precisamente del hoy justiciable.

Ilustra lo anterior –en lo conducente-, el criterio aprobado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, bajo el rubro y texto siguientes:

> «NOTARIOS PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL. CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA CONTROVERTIR EN AMPARO LA CONSTITUCIONALIDADDEL ARTÍCULO 83, FRACCIÓN XXIV, DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE GUERRERO, NÚMERO 428. Dado que el interés jurídico en el juicio de amparo presupone la existencia de un

derecho legítimamente tutelado por el sistema normativo, sobre el que pudiera resentir un perjuicio indubitable el peticionario de garantías, debe considerarse que los notarios públicos del Distrito Federal no satisfacen el aludido presupuesto para controvertir la constitucionalidad del artículo 83, fracción XXIV, de la Ley de Hacienda del Estado de Guerrero, Número 428, en el que se establece la cuota por los derechos causados por la inscripción de documentos emitidos fuera de esta última entidad, toda vez que de los artículos 30, 33, fracciones IX y X y 150 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, se infiere que los mencionados fedatarios son meros gestores de las partes que intervienen en los actos que protocolizan y, por ende, están vinculados a ejercer su función en beneficio desinteresado de éstas, a las que pueden patrocinar para lograr el registro de los testimonios de las escrituras que emiten, sin que tal potestad de representación prosiga una vez lograda la inscripción registral, ni implique que el notario sea quien resiente de manera definitiva las cargas económicas derivadas del pago de los señalados derechos, para que esté autorizado para litigar su cobro, ya que no existe previsión legal expresa en ese sentido y, por el contrario, su calidad de gestor hace que en un contexto lógico y de sentido común se estime que sólo pueden resentir un perjuicio las partes a las que representa, a quienes realmente incumbe y beneficia el que se adquiera la publicidad legal que reporta la anotación registral.».(Novena Época, Registro: 162340, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Materia(s): Común, Tesis: XXI.1o.P.A.133 A, Página: 1345.).

Más aún, porque al tenor de lo estipulado en el ordinal 251 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato sólo podrán intervenir en el proceso administrativo las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión.

En la especie, el interés jurídico del justiciable deriva precisamente de la titularidad que le confiere el acto jurídico -adjudicación por remate- contenido en la escritura pública número **********, cuya inscripción fue denegada por la autoridad demandada.

Documento que al no haber sido objetado en términos de lo dispuesto en el artículo 86 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, hace prueba plena a la luz de lo preceptuado en las piezas articulares 78, 117, 121, 123 y 131 del mismo ordenamiento.

Así como también del hecho de ser destinatario del acto debatido relativo a la constancia de devolución de documentos –que contiene la negativa de inscripción-, cuya existencia ha quedado plenamente acreditada en el Considerando Segundo de esta sentencia.

Resultando aplicable al respecto, el Criterio sustentado por esta Segunda Sala, correspondiente a la Primera Época, 1994 -1995, que a la letra indica:

> «INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES SON DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- El interés jurídico que funda la pretensión del acto deriva, de manera evidente, del hecho de ser destinatario de un acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en autos del presente juicio y que, al ser dirigido a dicho gobernado, pudiera infringir en su perjuicio las disposiciones legales aplicables, por lo que no es atendible el razonamiento de la parte demandada relativa al sobreseimiento.». (EXP. NUM. 19/954/1994. SENTENCIA DE FECHA 9 DE ENERO DE 1994. ACTOR: JESUS SANCEZ TRAPP.).

Esto es así, porque el interés jurídico consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional, demandando la reparación de dicha transgresión.

En el caso particular, el actor tiene el derecho -derivado de la norma objetiva- de impugnar las resoluciones emitidas en su contra, por considerar que no se dictaron conforme a Derecho.

Apoya los argumentos vertidos con anterioridad, la tesis de Jurisprudencia que por analogía se aplica y que es del tenor literal siguiente:

> «INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales, especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquél a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia.». (Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 60, Diciembre de 1992. Tesis: I. 1o. A. J/17. Página: 35.)

De ahí, que no se actualice la causal de improcedencia prevista en la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sin que obste lo anterior, el hecho de que la autoridad emplazada haya referido que la fuente de agravio que señaló el actor -relativa a la inscripción de la solicitud *****- no le afecta su interés jurídico porque –según su dicho- la solicitud de mérito alude a un procedimiento especial para la regularización de predios rústicos de propiedad particular, la cual desde su punto de vista no tiene vinculación alguna con la presente causa administrativa.

Se afirma lo anterior, porque del análisis integral realizado al escrito de demanda, esta Sala resolutora se percata que la solicitud de la que se dolió el actor fue precisamente la ********, referente a la inscripción de la demanda ordinaria civil del juicio ******* radicada en el Juzgado ****** de ******, Guanajuato controvertida en la presente instancia. De ahí que no le asista la razón a la autoridad demandada, respecto del sobreseimiento pretendido.

De igual forma, tampoco se configuró la causal de improcedencia prevista en la fracción II del numeral 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, relativa a los actos consumados de un modo irreparable, en atención a lo siguiente:

Prístinamente es menester precisar, que tanto nuestro Máximo Tribunal como la doctrina han sostenido que los actos consumados son aquéllos que han realizado en forma total todos sus efectos; es decir, aquéllos cuya finalidad perseguida se ha obtenido en todas sus consecuencias jurídicas. Igualmente han señalado, que atendiendo a su naturaleza los actos consumados pueden ser de modo reparable y de modo irreparable. Estos últimos –para el caso que nos ocupa- son aquéllos que al realizarse en todos y cada uno de sus efectos y

consecuencias, física y materialmente ya no pueden ser restituidos al estado en que se encontraban antes de las violaciones reclamadas.

Lo que significa que debe atenderse a la reparabilidad física y material de los actos consumados, no así a cuestiones de tiempo o del momento de su ejecución, de tal forma que el gobernado pueda gozar jurídica y nuevamente del derecho que tiene tutelado -y que le fuera transgredido- igual que antes de las violaciones cometidas, dado que el tiempo no rige la materialización física y restituible de los actos ejecutados. Siendo precisamente este tipo de actos, a los que hace referencia nuestro Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Una vez precisado lo anterior es dable concluir, que las resoluciones materia de debate no son actos que se hayan consumado de un modo irreparable, toda vez que las mismas no se encuentran fuera del alcance de los instrumentos jurídicos para volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Mayormente porque el actor solicitó la nulidad de los actos impugnados y sus consecuencias jurídicas, lo que significa que de resultar nulos los actos debatidos se surtirían los efectos precisados en el artículo 143 párrafos segundo y tercero del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En esa tesitura, no es de sobreseerse el presente proceso, al no actualizarse la causal de improcedencia contenida en la fracción II del numeral 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De igual forma, no se configuró el consentimiento del acto que pretende la enjuiciada, puesto que ni del escrito de demanda, ni de las pruebas ofrecidas por las partes se advierte manifestación expresa alguna en ese sentido.

Por el contrario, la instauración de la presente causa administrativa es una evidente revelación de la inconformidad del actor con los actos materia de impugnación.

Más aún porque el consentimiento tácito se actualiza cuando no se promovió el proceso administrativo -ante el Tribunal o los Juzgados- en el plazo señalado en el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En la especie, el actor manifestó bajo protesta de decir verdad que el acto controvertido consistente en la negativa de inscripción en el folio real R*****de la escritura pública número ********* le fue notificado el 4 cuatro de diciembre de 2012 dos mil doce, misma fecha en que –aseveró- tuvo conocimiento de la inscripción –en el folio real mencionado- de la anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil ********** del Juzgado ****** Civil de ******, Guanajuato.

Situación que en forma alguna controvirtió la parte demandada, mucho menos desvirtuó con medio de prueba idóneo.

Lo anterior se corrobora, porque no obra en el sumario la constancia de notificación correspondiente emitida por la autoridad demandada, ni tampoco existe probanza alguna que demuestre que el actor conoció las determinaciones administrativas en fecha diversa a la mencionada por el actor en su demanda.

Considerando que es a la autoridad a quien corresponde acreditar los hechos en que sustentó la causal de improcedencia que hizo valer. A la luz del Criterio emitido por la Primera Sala de este órgano jurisdiccional, correspondiente a la Segunda Época 2002, cuyo rubro y texto a la letra dicen:

> «CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CONSENTIMIENTO TÁCITO. CORRESPONDE PROBARLO AL DEMANDADO. Dicha causal de improcedencia resulta ser infundada, pues, si bien es cierto que la autoridad demandada manifestó que el actor conocía del acto impugnado desde el día 4 de Septiembre, también es cierto que la misma no aportó prueba

alguna para acreditar su dicho, por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 84 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no probar los hechos en los que basa su causal de improcedencia, resulta ser infundada.». (Exp. 3.349/01. Sentencia de fecha 30 de abril de 2002. Actor: Martín Matehuala Trejo.).

En esa tesitura, es claro para esta Sala del conocimiento que al actor le fueron notificados los actos debatidos el día 4 cuatro de diciembre de 2012 dos mil doce y la demanda fue interpuesta el 3 tres de enero de 2013 dos mil trece –según se advierte del sello de recepción visible a foja 7 siete vuelta del sumario original-, esto es, dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de los mismos, de conformidad con lo previsto en la pieza articular 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De ahí que no se actualice el consentimiento tácito que intentó la parte demandada.

En ese sentido, tampoco se configuró la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al no actualizarse el consentimiento -ni expreso ni tácito- que pretendió la parte demandada.

Es así que resulta improcedente el sobreseimiento en el presente proceso, ya que no se configuraron las causales de improcedencia analizadas en los párrafos precedentes del Considerando que nos ocupa –ni alguna otra diversa-, así como tampoco lo dispuesto en el artículo 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

QUINTO. Esta Sala, previo a realizar el estudio del fondo del asunto que nos ocupa, estima necesario puntualizar lo siguiente:

De lo expuesto por el accionante en su escrito de demanda, así como de las constancias que integran la presente causa administrativa se desprende, que el ciudadano ********** –por conducto del Notario Público ante el cual se protocolizó la adjudicación de un bien inmueble a su favor- realizó el día 23 veintitrés de mayo de 2012 dos mil doce ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de *********, Guanajuato el primer aviso preventivo relacionado con la solicitud de inscripción de dicho inmueble, misma que fue resuelta el 4 cuatro de diciembre de igual año, y que en tales fechas se encontraba vigente el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato contenido en el Decreto Gubernativo número 40 cuarenta, publicado en la Tercera Parte del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 76 setenta y seis, el 20 veinte de septiembre de 1996 mil novecientos noventa y seis, por lo cual la resolución del presente asunto se apoyará en sus disposiciones normativas.

De igual forma y para un mejor esclarecimiento de la litis, esta Sala del conocimiento estima conveniente señalar, que al actor se le negó la inscripción de la escritura pública número ********** en el Folio Real R********, solicitada el día 23 veintitrés de mayo de 2012 dos mil doce.

Lo anterior porque que la Registrador Público Suplente demandada, en el Folio Real de referencia registró en fecha 6 seis de junio de 2012 dos mil doce una anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil *******, por virtud de un mandato de autoridad jurisdiccional.

Situaciones de las cuales el actor se inconformó, pues consideró que la negativa de la inscripción que solicitó tiene su causa en la anotación preventiva que la demandada realizó, razón por la cual controvirtió ambos actos administrativos.

En ese sentido, y tomando en cuenta que la existencia de los actos quedó plenamente acreditada en autos del presente expediente, esta Sala del

conocimiento abordará el estudio -por separado- de cada uno de los actos controvertidos.

Debiendo considerar, que por cuestiones de método se analizará –en principio- la legalidad del acto consistente en la anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil *****, a la luz de los conceptos de impugnación formulados por el actor, inclinados a demostrar la ilegalidad del mismo.

Sin que sea necesaria su transcripción, así como tampoco la diversa de los argumentos de la autoridad tendientes a controvertir su eficacia.

Lo anterior con apoyo en la Jurisprudencia por contradicción de tesis número 2a./J. 58/2010, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXXI, Mayo de 2010 dos mil diez, consultable a página 830, cuyo rubro y texto son los siguientes:

> «CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del

caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.».

Asimismo, se puntualiza que los conceptos de impugnación de mérito se analizarán de manera conjunta, ya que se encuentran directamente relacionados entre sí.

Al tenor de la tesis jurisprudencial número VI.2o.C.J/304, correspondiente a la Novena Época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Febrero de 2009, página 1677, cuyo rubro y texto dicen:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.».

Así, una vez analizada la anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil ****** del Juzgado ****** Civil de *****, Guanajuato, realizada en el folio real R*****mediante solicitud número **** de fecha 5 de junio de 2012 dos mil doce debatida, quien resuelve determina infundados los conceptos de impugnación expresados por el actor como PRIMERO y SEGUNDO, en atención a las consideraciones que a continuación se exponen:

El justiciable se dolió de que la Registrador Público Suplente -hoy demandada- inscribió en fecha 6 seis de junio de 2012 dos mil doce la demanda del juicio ordinario civil ****** –en el que se demanda la nulidad de la adjudicación del predio rústico denominado ****** del municipio de *******, Guanajuato otorgada a su favor- relativa a la solicitud *******, estando vigente el primer aviso preventivo que –según su dicho- el Notario Público realizó el día 23 veintitrés de mayo de ese año mediante la diversa solicitud ******, respecto de la adjudicación de mérito.

Consideró que con tal situación la autoridad enjuiciada vulneró lo dispuesto en el artículo 2516 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, pues el mismo establece que el primer aviso preventivo que dé el notario público cuando se vaya a tirar una escritura pública relacionada con la adquisición, transmisión, modificación o extinción de la propiedad de un inmueble tendrá una vigencia de 20 veinte días naturales –a partir de la fecha de presentación de la solicitud-, dentro de los cuales no podrá admitirse ninguna otra inscripción al respecto

Por lo tanto el justiciable discurrió, que la inscripción de la demanda realizada por la autoridad encausada es contraria a derecho dado que la vigencia del aviso preventivo realizado el 23 veintitrés de mayo de 2012 dos mil doce comprendía del 24 veinticuatro de mayo al 13 trece de junio de ese año, y la inscripción de la demanda en cuestión se efectuó el 5 cinco de junio de dicha anualidad.

Igualmente el actor adujo, que con la emisión de la resolución impugnada la autoridad emplazada violentó lo dispuesto en el artículo 44 fracciones I y VIII del

Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato, porque de conformidad a dicho precepto sólo podrán inscribirse las resoluciones judiciales que produzcan efectos de adquirir, transmitir, modificar o extinguir el dominio o la posesión sobre inmuebles.

El accionante refirió, que en el caso concreto se inscribió una demanda reconvencional en la que se ejercita la nulidad de un juicio concluido, la cual desde su punto de vista no tiene como efecto adquirir, transmitir, modificar o extinguir el

dominio o la posesión de un inmueble, motivo por el cual concluyó que la autoridad demandada no debió inscribirla.

Por su parte, la autoridad encausada se limitó a hacer valer diversas causales de improcedencia, solicitando el sobreseimiento en el proceso.

Al respecto, esta Sala considera que no le asiste la razón al justiciable toda vez que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato los actos administrativos se presumirán legales. Numeral que para mayor ilustración, a la letra se inserta:

> «ARTÍCULO 47. Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.».

De manera que es al actor a quien corresponde desvirtuar la legalidad de la resolución combatida, situación que en la especie no sucedió.

Se afirma lo anterior porque -en principio- el actor señaló que la inscripción de la demanda reconvencional fue ilegal pues –según su dicho- se realizó estando vigente el aviso preventivo efectuado mediante solicitud ******** de fecha 23 veintitrés de mayo de 2012 dos mil doce.

Sin embargo, dentro de las constancias que integran el expediente en el que se actúa no obra la solicitud aludida, de la cual pueda desprenderse fehacientemente la fecha en la que se dio el primer aviso preventivo aducido por el accionante, a fin de verificar el inicio y termino de la vigencia del mismo.

Resultando insuficiente que la autoridad demandada al proferir su contestación haya manifestado –sin acreditarlo con prueba idónea- que mediante solicitud número ******* se inscribió un primer aviso preventivo respecto del Folio Real R******, dado que no precisó la fecha en que se inscribió ni la persona que la solicitó.

Mayormente porque del diverso acto debatido –consistente en la negativa de inscripción de la escritura pública *********fechado el 4 cuatro de diciembre de 2012 dos mil doce y glosado a foja 8 ocho del expediente original, se desprende que el licenciado **********, en su carácter de Notario Público presentó solicitud ********** en fecha 26 veintiséis de noviembre de 2012 dos mil doce, relativa a la inscripción de adjudicación por remate.

Documento que al no haber sido objetado en términos de lo estipulado en el ordinal 86 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, hace prueba plena al tenor de lo preceptuado en los numerales 78, 117, 121 y 131 del propio Código.

De ahí que resulte infundada la manifestación lisa y llana del actor, en el sentido de que la inscripción de la demanda reconvencional se realizó estando vigente el primer aviso formulado por el notario público que protocolizó la escritura pública **********, y que con ello se vulneró lo dispuesto en el artículo 2516 del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

Más aún si consideramos que la inscripción de la demanda reconvencional en el Folio Real R****** se realizó el día 6 seis de junio de 2012 dos mil doce, y la escritura pública ********** que pretendió inscribir el accionante, se protocolizó en fecha posterior, esto es, el 3 tres de julio de ese año.

Instrumentos públicos que revisten valor probatorio pleno a la luz de las piezas articulares 78, 117, 121, 123 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al no haberse objetado en términos de lo preceptuado en el ordinal 86 del mismo ordenamiento.

Situación que además se ve robustecida con las copias certificadas de los documentos relativos al trámite de traslación de dominio respecto del bien adquirido por el actor en vía de adjudicación, acto jurídico consignado en la escritura pública número ********** tantas veces citada –consultables de fojas 20 veinte a 32 treinta y dos del sumario original-.

Documentos que al no haber sido objetados en términos de del artículo 86 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, hacen prueba plena de conformidad con las reglas de valoración de la prueba contenidas en los preceptos normativos 78, 117, 121, 123 y 131 del Código en cita.

En ese sentido es claro para quien resuelve, que en forma alguna el justiciable demostró que la inscripción de la demanda reconvencional que por esta vía combate, fue realizada en contravención de lo preceptuado en el artículo 2516 Código Civil para el Estado de Guanajuato.

Por otra parte, tampoco le asiste la razón al actor al señalar que con la inscripción de la demanda reconvencional impugnada la autoridad demandada vulneró lo establecido en las fracciones I y VIII del artículo 44 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato.

El numeral de referencia establece lo siguiente:

«ARTÍCULO 44.- SE INSCRIBIRAN EN EL LIBRO PRIMERO DE LA SECCION DE DOMINIO O EN LA PRIMERA SECCION DEL FOLIO:

I.- LOS TITULOS POR LOS CUALES SE ADQUIERA, TRANSMITA, MODIFIQUE O EXTINGA EL DOMINIO O LA POSESION SOBRE INMUEBLES;

II.- a VII.- (…);

VIII.- LAS RESOLUCIONES JUDICIALES, O DE ARBITROS O ARBITRADORES, QUE PRODUZCAN ALGUNOS DE LOS EFECTOS MENCIONADOS EN LA FRACCION I DE ESTE PRECEPTO;

IX.- a XV.- (…).».

De la anterior transcripción se desprende, que se inscribirán en el Libro Primero de la Sección de Dominio las resoluciones judiciales que produzcan

efectos de adquirir, transmitir, modificar o extinguir el dominio o la posesión sobre inmuebles.

Empero, si bien como lo adujo el actor, la inscripción de la demanda de reconvención -ahora combatida- no tiene los efectos citados en el párrafo que precede, lo cierto es que -en principio- la misma obedeció a un mandato jurisdiccional, tal y como se desprende de las copias certificadas de la solicitud número ********** relativa a las constancias del juicio ordinario civil *******, sobre nulidad del juicio concluido, específicamente del auto de radicación de fecha 7 siete de mayo de 2012 dos mil doce –visible de fojas 75 a 77 setenta y siete del sumario original-.

Documentos que revisten valor probatorio pleno de conformidad a lo preceptuado en los numerales 78, 117, 121, 123 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al no haber sido objetados en términos del ordinal 86 del propio ordenamiento.

En segundo término, resulta que la autoridad demandada fundamentó además su proceder en los artículos 2495 del Código Civil para el Estado de Guanajuato y el 3 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato, sin que en forma alguna el accionante cuestionara dichos fundamentos de derecho. Lo anterior aunado a que de conformidad a lo dispuesto en las fracciones I y IX del artículo 2495, no sólo se inscribirán las resoluciones judiciales que produzcan efectos de adquirir, transmitir, modificar o extinguir el dominio o la posesión sobre inmuebles, sino además aquéllas relativas a los demás derechos reales sobre inmuebles, como lo es la anotación preventiva de la demanda reconvencional ordenada por el Juez Civil de Partido de *******, Guanajuato, mediante la cual se cuestiona precisamente la adjudicación en propiedad realizada a favor del justiciable.

De ahí que resulte infundado el concepto de impugnación Segundo que hizo valer el actor, pues si bien intentó debatir algunos aspectos torales de la

resolución impugnada, dejó de impugnar precisamente las consideraciones de hecho y los fundamentos de derecho que la sustentaron, mismos que por sí solos son aptos y bastantes para seguir rigiendo el sentido de dicha resolución.

Mayormente porque no se debe soslayar que la anotación preventiva que por esta vía impugna en nada agravia al actor, pues no acreditó de manera fehaciente con medio de prueba idóneo tener prelación de inscripción alguna relacionada con la diversa contenida en el acto controvertido.

Así como tampoco se puede dejar de lado, el hecho de que la escritura pública número ********** -que contiene al acto jurídico de adjudicación a favor del accionante- fue protocolizada en fecha posterior a la inscripción de la demanda reconvencional materia de análisis, así como también la solicitud de su inscripción, tal y como quedó demostrado en los párrafos precedentes.

En ese sentido es claro para quien resuelve, que el impetrante de legalidad no desvirtuó de manera fehaciente con medio de prueba alguno, la presunción de legalidad que prevalece en el acto materia de debate.

Consecuentemente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300 fracción I del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato se RECONOCE la VALIDEZ TOTAL de la anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil *****del Juzgado Primero Civil de *******, Guanajuato, realizada en el folio real R*****mediante solicitud número ********** de fecha 5 cinco de junio de 2012 dos mil doce, al no quedar demostrada causal alguna de nulidad de las previstas en el artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, respecto del acto debatido consistente en la negativa de inscripción en el folio real R*****de la escritura pública número **********, pasada ante la fe del licenciado **********, Notario Público número ********** del Partido Judicial de ***, Guanajuato, esta Sala resolutora determina lo siguiente:

Considerando que la negativa de inscripción citada en el párrafo que precede tiene su fundamento en la anotación preventiva cuya validez se reconoció, de conformidad a lo establecido en el último párrafo del precepto legal 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se hace valer de oficio la ausencia total de motivación que priva en la resolución combatida que nos ocupa.

Lo anterior obedece a que esta magistratura se percata de que la constancia que contiene el acto debatido carece de la motivación que todo acto de autoridad debe revestir –además de la fundamentación- para tenerse por legalmente pronunciado.

Habida cuenta de que por imperativo legal contenido en la pieza articular 137 fracción IV del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato la motivación –y la fundamentación- es un elemento de validez de todo acto administrativo.

En efecto, esta Sala considera que al entenderse por motivación: el razonamiento inherente a las circunstancias de hecho contenidas en el texto del acto, para establecer la adecuación de la conducta del gobernado en el supuesto jurídico establecido por la norma, es evidente que el acto materia de impugnación debió expresar con claridad las causas particulares, razones especiales o circunstancias de hecho que le llevaron a la Registrador Público Suplente demandada a devolver al actor la escritura de adjudicación por remate sin registrar, y que además las mismas encuadraran perfectamente en la hipótesis normativa aplicable.

Lo anterior de conformidad al criterio Jurisprudencial sostenido por la Segunda Sala, que es del tenor literal siguiente:

> «MOTIVACION, CONCEPTO DE. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente

a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.». (Séptima Época, Registro: 237716, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 151-156 Tercera Parte, Materia(s): Común, Tesis:, Página: 225. Genealogía: Informe 1979, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 119, página 106. Informe 1980, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 132, página 106. Informe 1981, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 7, página 9. Apéndice 1917-1985, Octava Parte, tesis 191, página 312.).

En el caso particular, la resolución debatida no cumple con el requisito formal de la motivación, pues no obstante que se consignaron como fundamento de la misma los artículos 2511 del Código Civil para el Estado de Guanajuato y 70 a 77 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato, lo cierto es que no se señalaron los argumentos lógico jurídicos que le permitieron a la demandada decidir suspender el procedimiento registral.

Se afirma lo anterior porque del texto del acta de mérito no se advierte elemento alguno del cual pueda inferirse la calificación –fundada y motivada- de la legalidad del título que el actor pretendió inscribir, así como tampoco se aprecian las omisiones o los defectos que motivaron la determinación suspensiva y que detectó la autoridad a fin de que fueran subsanados, tal y como lo ordenan los numerales 2511 del Código Civil para el Estado de Guanajuato; 3 fracciones I y X, 70 párrafo primero, 74 y 77 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato.

Siendo insuficiente para el fin que procuró, que la autoridad enjuiciada asentara la leyenda «TODA VEZ QUE OBRA INSCRIPCIÓN DE ANOTACIÓN PREVENTIVA DE DEMANDA», porque tal situación no le permitió al accionante conocer con exactitud a qué tipo de demanda se refería, ni la fecha en que la misma se inscribió, mucho menos si ésta se vinculaba en forma alguna con el bien inmueble cuya adjudicación pretendía registrar, de manera que se hizo nugatorio

su derecho a la legítima defensa, puesto que se le privó de alegar lo que a su derecho conviniese.

Mayormente, porque no obra prueba alguna en el expediente en que se actúa que acredite la existencia de la inscripción preventiva ordenada en el artículo 2512 del Código Civil para el Estado de Guanajuato; sin perjuicio de que dicho documento no puede obrar de manera independiente, puesto que la motivación –así como la fundamentación- debe establecerse en el cuerpo mismo del acto administrativo que se emite y no en documento diverso.

Ilustra lo anterior, el Criterio emitido por la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, que a la letra se transcribe:

> «FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEBE CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCIÓN Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO.- Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto.». SEGUNDA SALA, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 7ª. ÉPOCA, VOLUMEN 115-120, PÁG. 70.

Lo antes expuesto significa, que la autoridad impetrada incumplió con lo establecido en los ordinales 21 y 22 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato, dado que se rehusó a realizar la inscripción que solicitó el accionante y devolvió el título a registrar sin motivar la razón por la cual no se hizo el registro.

Numerales que para su mejor comprensión, a la letra se transcriben:

> «ARTÍCULO 21.- EL REGISTRADOR SE REHUSARA A HACER LA INSCRIPCION QUE SE LE PIDA, SI ENCUENTRA QUE EL TITULO PRESENTADO NO ES DE LOS QUE DEBEN INSCRIBIRSE, NO LLENA LAS FORMAS EXTRINSECAS EXIGIDAS POR LA LEY O NO CONTIENE

TODOS LOS DATOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 2513 DEL CODIGO CIVIL.».

«ARTÍCULO 22.- EN EL CASO DEL ARTICULO ANTERIOR, CON LAS SALVEDADES QUE SE CONSIGNAN EN EL ARTICULO 2511 DEL CODIGO CIVIL, EL REGISTRADOR DEVOLVERA EL TITULO SIN REGISTRAR, FUNDANDO Y MOTIVANDO LA RAZON POR LA QUE NO SE HACE EL REGISTRO; ELLO, SIN PERJUICIO DE QUE SE HAGA LA INSCRIPCION PREVENTIVA ORDENADA EN EL ARTICULO 2512 DEL ORDENAMIENTO EN CITA.». (Resaltado añadido).

En esa tesitura, resulta inconcuso que la falta de datos que justificaran la resolución materia de la presente impugnación dejó en estado de incertidumbre jurídica al justiciable.

Por lo tanto, esta Sala del conocimiento considera que la negativa de inscripción en el folio real R*****de la escritura pública número **********, pasada ante la fe del licenciado **********, Notario Público número ********** del Partido Judicial de León, Guanajuato que por esta vía se combate carece de la motivación requerida, situación que se traduce en un vicio de forma -por omisión del requisito formal de referencia-.

Lo anterior a la luz de la Jurisprudencia número I.30.C. J/47, correspondiente a la Novena Época, aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Página 1964, bajo la voz:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los

efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del

contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.». (El resaltado no es de origen).

En ese sentido y tomando en cuenta que la resolución cuestionada fue dictada en una instancia, la nulidad decretada no puede ser total, sino para efectos de que ese acto sea sustituido por otro sin las deficiencias advertidas; no estimarlo así, implicaría dejar sin resolver la instancia registral, contraviniéndose con ello el principio de seguridad jurídica en detrimento de la parte solicitante.

Consecuentemente, al actualizarse la causal de ilegalidad prevista en la fracción II del numeral 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es procedente decretar la NULIDAD de la resolución recaída al procedimiento registral derivado de la solicitud 168035 presentada el 26 veintiséis de noviembre de 2012 dos mil doce, dictada en fecha 4 cuatro de diciembre de 2012 dos mil doce, PARA EL EFECTO de que la autoridad emisora de la misma la deje insubsistente y, en su lugar emita otra en la que se justifique debidamente al actor la calificación que realice del título

que pretende inscribir, así como también que exponga pormenorizadamente los motivos por los cuales, de ser el caso, no se hace el registro, debiendo precisar con toda exactitud las causas que originen –de ser el supuesto- la determinación suspensiva a fin de que sean subsanadas las irregularidades que al efecto se detecten.

Debiendo en todo caso realizar la inscripción preventiva ordenada en el artículo 2512 del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

Lo anterior de conformidad a lo dispuesto en el artículo 300 fracción III del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Así como también, al tenor del criterio jurisprudencial aprobado por la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, bajo la voz:

> «FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO. Los efectos de una ejecutoria de amparo que otorga la protección constitucional por falta de fundamentación y motivación de la resolución reclamada son los de constreñir a la autoridad responsable a dejarla sin efectos y a emitir una nueva subsanando la irregularidad cometida, cuando la resolución reclamada se haya emitido en respuesta al ejercicio del derecho de petición o que resuelva una instancia, recurso o juicio, ya que en estas hipótesis es preciso que el acto sin fundamentación y motivación se sustituya por otro sin esas deficiencias pues, de lo contrario, se dejaría sin resolver lo pedido.». (Novena Época, Registro: 195590, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, Septiembre de 1998, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 67/98, Página: 358).

Por lo tanto, la autoridad demandada deberá informar sobre el cumplimiento otorgado a los efectos precisados en la sentencia que se dicta en un término de quince días hábiles contados a partir de aquél en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por lo anteriormente expuesto y fundado además en los artículos 298, 299, 300 fracción III y 302 fracción II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato se

RESUELVE

PRIMERO. No se sobresee en el presente proceso, de acuerdo a lo expresado en el CONSIDERANDO CUARTO de la presente resolución.

SEGUNDO. Se reconoce la VALIDEZ TOTAL de la anotación preventiva de la demanda del juicio ordinario civil *****del Juzgado Primero Civil de *******, Guanajuato, realizada en el folio real R*****mediante solicitud número ********** de fecha 5 cinco de junio de 2012 dos mil doce precisada en el inciso a) del RESULTANDO PRIMERO de esta sentencia, al tenor de lo declarado en el CONSIDERANDO QUINTO de la misma.

TERCERO. Se decreta la NULIDAD de la negativa de inscripción en el folio real R*****de la escritura pública número **********, pasada ante la fe del licenciado **********, Notario Público número ********** del Partido Judicial de *****, Guanajuato, para los EFECTOS precisados en el CONSIDERANDO QUINTO de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto totalmente concluido y dese de baja del Libro de Registro de esta Sala.

Así lo resolvió y firma el ciudadano licenciado Vicente de Jesús Esqueda Méndez, Magistrado Propietario de la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, quien actúa legalmente

asistido de la Secretaria de Estudio y Cuenta licenciada Ma. Teresa Solís Martínez que da fe.

II.4.SENTENCIA DICTADA POR LA TERCERA SALA QUE DECLARA IMPROCEDENTE EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR NO ACREDITARSE LA LEGITIMACION.

INTRODUCCION

En este procedimiento de responsabilidad patrimonial la Sala considera que los que acuden a reclamarla aun y cuando sean los ascendientes del occiso no necesariamente están legitimados para ello ya que no pudieron acreditar su calidad de legítimos herederos por lo cual se sobresee la reclamación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Por escrito recibido en la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato el 31 treinta y un de mayo de 2013 dos mil trece y turnado a esta Tercera Sala el día 3 tres de junio del año citado********** herederos legítimos de**********, reclamaron la indemnización patrimonial del Estado al Ayuntamiento de**********, Guanajuato.

SEGUNDO. Mediante auto de 3 tres de junio de 2013 dos mil trece, se admitió a trámite la demanda de indemnización. Se ordenó correr traslado del escrito inicial de demanda al sujeto obligado para que rindiera su informe y ofreciera las pruebas que estimara necesarias.

Se admitieron las documentales aportadas por el sujeto accionante.

TERCERO. En proveído de 1 uno de agosto de 2013 dos mil trece se tuvo al sujeto obligado por rindiendo el informe dentro del término legal, ofreciendo documentales, mismas que se admitieron. Se abrió el período probatorio por el término legal.

CUARTO. Finalmente, en auto de 9 nueve de septiembre de 2013 dos mil trece se tuvo al sujeto accionante por perdiendo su derecho a ofrecer pruebas, se declaró que no existía prueba pendiente de desahogarse y se ordenó dictar la resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Esta Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver este procedimiento de responsabilidad patrimonial, de conformidad con el artículo 20 penúltimo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en el artículo 21, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Resulta oportuno analizar la existencia de una causa de improcedencia que se actualiza en este procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En el presente procedimiento el acto reclamado tiene como antecedente, que un policía municipal de********* Guanajuato ocasionó la muerte al hijo de los sujetos accionantes, según los hechos relatados en la demanda de reclamación.

El sujeto accionante promovió ante ese Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Guanajuato, el reclamo de una indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial en contra del municipio de********** Guanajuato, con la calidad de legítimos herederos de occiso.

El artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, señala:

> ARTÍCULO 13.- Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de ella se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo general vigente en la Entidad y se atenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte, la presentación de la reclamación de la indemnización, así

como su disfrute corresponderá a los herederos legítimos de la víctima.

Del contenido del artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, se advierte que el derecho de la indemnización por responsabilidad patrimonial, en caso de muerte, corresponde a los herederos legítimos de la víctima, por lo que el análisis de esa calidad se estudia a continuación.

Importa precisar que la legitimación en la causa, es una condición indispensable para la procedencia de cualquier acción, pues consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la Ley. Por ello, existe legitimación en la causa cuando el derecho es ejercido por la persona a quien realmente le corresponde.

Abundando, si la legitimación procesal deriva de las normas que establecen quiénes pueden beneficiarse del derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial, por lo mismo, los sujetos legitimados activamente son aquellos que en el juicio pueden asumir la titularidad del derecho.

Por tratarse de una condición insoslayable para la procedencia de la acción, la legitimación activa en la causa se constituye en una cuestión de orden público y debido a éste último su ausencia deber ser analizada de manera oficiosa.

Es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 2ª.J. 75/97, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 351, que al rubro y texto indica:

> LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la

legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

Ahora, para determinar la actualización de una causal de improcedencia, se debe examinar las probanzas que obran en autos de este expediente. Así, los sujetos accionantes ofrecieron como prueba de su parte, a fin de acreditar la legitimación activa, las documentales siguientes:

1. Copia certificada de parte del expediente intestamentario a bienes de ********** con número C********13; que a su vez contiene:

    a) Escrito de denuncia de la sucesión intestamentaria suscrito por******** y********* con sello de recepción 6 seis de mayo de 2013 dos mil trece.

    b) Acta de matrimonio de******* y *******

    c) Acta de Defunción a nombre de *********

    d) Acta de nacimiento a nombre de **********

    e) Acuerdo de fecha 6 seis de mayo de 2013 dos mil trece, suscrito por la Juez Primero del Ramo Civil del partido judicial de**********, Guanajuato, mediante el cual se requiere al promovente ratificar su huella digital.

    f) Ratificación de la huella, de fecha 10 diez de mayo de 2013 dos mil trece.

g) Acuerdo de admisión de fecha 14 catorce de mayo de 2013 dos mil trece.

h) Oficio número 1957, dentro del expediente C*****13, suscrito por la Juez Primero del Ramo Civil dirigido al Registrador Público de la Propiedad.

i) Edicto de 14 catorce de mayo de 2013 dos mil trece y su publicación de 15 quince de mayo del mismo año.

j) Oficio suscrito por la Secretaria de Acuerdo del Juzgado ********* Civil de Partido de fecha 23 veintitrés mayo de 2013 dos mil trece y dirigido al Jefe **********.

2. Legajo de copias certificadas del proceso penal número****/2012, radicada ante el Juzgado Octavo Penal del Partido de******* Guanajuato.

Si bien es cierto que todo heredero por razón de parentesco está legitimado activamente y ad causam para solicitar la indemnización por responsabilidad patrimonial, según el contenido del artículo 13 de la Ley en cita, en relación con los artículos 2538 y 2838 del Código Civil para el Estado; también lo es, que para ser beneficiado del derecho a ser indemnizado, se exige que la calidad de heredero sea legítimo.

Los artículos 2841, 2854 y 2873 del Código Civil para el Estado establecen el orden para heredar en los casos de sucesión legítima, siendo el siguiente: a) descendientes del de *cujus*; b) el cónyuge o concubina; c) ascendientes; y, d) parientes colaterales dentro del sexto grado. Así, es indubitable que el ordenamiento legal reconoce que los descendientes y la conyugue o concubina gozaran de un mejor derecho sobre el que pudiese tener los padres de la víctima.

Para una mayor comprensión se transcribe los numerales citados:

ARTÍCULO 2841. Tienen derecho a heredar por sucesión legítima:

I. Los descendientes, cónyuge, ascendientes, parientes colaterales dentro del sexto grado, así como la concubina o el concubinario, en los términos a que se refiere el artículo 2873.

(Fracción Reformada. P.O. 7 de agosto de 1992)

II. A falta de los anteriores, la Universidad de Guanajuato.

ARTÍCULO 2854. A falta de descendientes y de cónyuge, sucederán el padre y la madre por partes iguales.

ARTÍCULO 2873. La mujer o el varón con quien el autor de la herencia vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con quien tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, tiene derecho a heredar igual que un cónyuge supérstite.

En el caso concreto, resulta importante puntualizar que del contenido de la copia certificada de la parte del expediente intestamentario a bienes de********* con número C**********13, no se desprende la existencia de una fallo definitivo que le otorgue a los ascendientes del occiso la titularidad de un derecho a exigir la indemnización patrimonial.

Lo anterior es así, ya que de las documentales antes descritas no se observa que los sujetos accionantes tengan a su favor un fallo judicial en el que se declare que son herederos legítimos del de *cujus*, únicamente demuestran que se ha denunciado la sucesión intestamentaria a bienes de su hijo finado **********, pero no así, que hayan sido declarados herederos legítimos; o en todo caso, que hayan sido nombrados como albaceas provisionales de la sucesión intestamentaria, previa protesta y aceptación del cargo, que justificara su personalidad.

Por otra parte, del legajo de copias certificadas del proceso penal número ***2012, radicado ante el Juzgado Octavo Penal del Partido de León, Guanajuato,

–en la averiguación previa AP****2012-***, se previene específicamente lo manifestado por los testigos de cargo *******, ******** ,******* y ******** que la victima de homicidio de nombre ********* sostenía al día de su deceso una relación con una persona de nombre ********* quien de acuerdo a las reglas del derecho civil, presumiblemente tendría un mejor derecho que los hoy sujetos accionantes.

En ese tenor, si partimos de la premisa que la legitimación activa no es un presupuesto procesal, sino una condición para obtener un fallo favorable, es indispensable que si los accionantes se ostenta bajo la calidad de herederos legítimos, ésta sea demostrada cabalmente y, no exista duda alguna del derecho a reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial.

De esta forma, es trascendental indicar que tener el beneficio indemnizatorio en favor de la familia de la víctima, no implica que los miembros tengan la posibilidad jurídica de exigir el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial; la cuestión debe determinarse haciendo una interpretación sistemática con el resto del ordenamiento legal que le es aplicable; es decir, que no solo por el hecho de ser los ascendientes del occiso, los hace legítimos herederos.

En torno a los elementos señalados, resultaba relevante que los sujetos accionantes probaran la existencia de una determinación judicial que les otorgara la calidad exigida por la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado, pues no es suficiente el hecho que haya denunciado una sucesión intestamentaria; pues es claro que ese acto no otorga la calidad de heredero legítimo.

Por tanto, si la legitimación en la causa es la identidad de la persona que ejerce el derecho, con la titular de él, de tal suerte que sólo quien cuenta con ella puede obtener sentencia favorable, en la especie, los sujetos accionantes no acreditaron ser herederos legítimos, o albaceas provisionales de la sucesión intestamentaria; en consecuencia, no existe derecho a su favor para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial.

En ese contexto, se advierte que al no ostentar la condición indispensable para la procedencia de su acción, este Órgano Jurisdiccional declara improcedente el presente juicio de responsabilidad patrimonial. Lo anterior se sostiene de conformidad con el contenido del artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que procede el sobreseimiento en este juicio.

Con fundamento en los artículos 1, 3, y 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y sus Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se sobresee la presente reclamación, ello al no probar la legitimación *ad causam* en la presente reclamación. Lo anterior conforme a lo expuesto en el considerando segundo de esta sentencia.

Notifíquese a las partes en el domicilio señalado para tal efecto.

En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Tercera Sala.

Así lo acordó y firma la licenciada Ariadna Enríquez Van Der Kam, Magistrada de la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, actuando legalmente asistida por la Secretaria de Estudio y Cuenta, licenciada Diana Ivett Calderón Romero, quien da fe.

II.5. SENTENCIA DICTADA POR LA CUARTA SALA RESPECTO A LA CANCELACION DE ANTECEDENTES DISCIPLINARIOS

INTRODUCCIÓN

En este proceso se impugnó por el actor la resolución dictada en el incidente sobre cancelación de antecedentes disciplinarios. La Sala resolvió que las fracciones III y IV del artículo 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, resultan discriminatorias de una misma situación de hecho “cancelación de la inscripción de la sanción”, motivos por los que se decretó su nulidad.

ASUNTO

Sentencia que decreta la nulidad de la resolución, dictada en el incidente sobre cancelación de antecedentes disciplinarios donde se le niega al actor la cancelación del registro debido a que existe un daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública estatal o municipal.

La Sala considera que tal disposición es contraria al texto constitucional y desproporcionado para el sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa por lo que decreta su nulidad y condena a la autoridad para el restablecimiento de su derecho.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Que mediante escrito presentado y recibido en la Secretaría General de Acuerdos de este H. Tribunal el 04 (cuatro) de junio de 2013 (dos mil trece), y turnado a esta Cuarta Sala en la misma fecha, compareció el ciudadano **********, por su propio derecho promoviendo proceso administrativo, demandado la nulidad contra el acto y la autoridad que a continuación se señalan:

AUTORIDAD DEMANDADA:

La Unidad de Enlace, Información y Organización de Archivos dependiente de la **********.

ACTO IMPUGNADO:

La resolución de 19 (diecinueve) de abril de 2013 (dos mil trece), recaída dentro del Incidente sobre Cancelación de Antecedentes Disciplinarios ICAD. **/2013, mediante la cual se determina que no ha lugar a cancelar la inscripción del nombre del actor del Libro de Sancionados y en los sistemas electrónicos que lleva esa Dirección de Enlace, toda vez que no se cumplen con la totalidad de los requisitos establecidos para tal de efecto.

Acciones accesorias intentadas. Asimismo, la promovente pretende el reconocimiento de su derecho para que se cancele el antecedente disciplinario en su contra y la condena a la autoridad para el restablecimiento de su derecho.

SEGUNDO. Admisión y trámite. Por auto de 04 (cuatro) de junio de 2013 (dos mil trece), se admitió a trámite la demanda y se ordenó correr traslado de la misma y de sus anexos a la autoridad demandada Coordinador de la Unidad de Enlace, Información y Organización de Archivos de la **********, para que dentro del término de ley dé contestación a la demanda.

TERCERO. Que por proveído de 27 (veintisiete) de junio de 2013 (dos mil trece), se tuvo a la autoridad demandada por dando contestación a la demanda en tiempo y forma, en los términos de su escrito exhibido. Procediéndose además a señalar fecha y hora para la celebración de la AUDIENCIA DE ALEGATOS, misma que tuvo verificativo sin la asistencia de las partes, no obstante que de constancias de autos, se desprende que fueron legalmente notificadas y citadas a la misma. Formulando apuntes de alegatos por escrito ambas partes, la actora por sí misma y la autoridad demandada a través de su autorizada legal; y

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia. Que está Cuarta Sala del H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado, es competente para conocer y resolver el presente proceso contencioso administrativo. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20, fracción III de la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado*, publicada en el Periódico Oficial número 192 del 30 de noviembre del 2007, Segunda Parte, que previene:

> «Las Salas del Tribunal, son competentes para conocer, en primera instancia, de los procesos administrativos que se promuevan en contra de:(...) III.- Las resoluciones definitivas en materia de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios...».

Y por su parte, el numeral 61 sesenta y uno de la *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios*, establece que:

> «La resolución en la que se imponga una sanción podrá impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tratándose de servidores públicos adscritos a la administración pública estatal o municipal, en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.»

Por lo que, de los preceptos legales anteriormente transcritos, evidentemente se desprende que este Tribunal tiene competencia para conocer de la ilegalidad del acto impugnado, y por ende, proceder al estudio de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones emitidas por autoridades provenientes de la administración pública del Estado o de los Municipios, en materia de responsabilidad administrativa.

Por lo tanto, esta Cuarta Sala se declara COMPETENTE, para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento además en los artículos 1º, fracción II, 3° segundo párrafo, 249, 255, 263, 265 y 266 *del Código de Procedimiento y*

Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues se impugna la resolución de 19 (diecinueve) de abril de 2013 (dos mil trece), recaída dentro del Incidente sobre Cancelación de Antecedentes Disciplinarios ICAD. **/2013, mediante la cual se determina que no ha lugar a cancelar la inscripción del nombre del actor del Libro de Sancionados y en los sistemas electrónicos que lleva esa Dirección de Enlace, toda vez que no se cumplen con la totalidad de los requisitos establecidos para tal de efecto.

SEGUNDO. Certeza del acto impugnado. Que la existencia de la resolución impugnada se encuentra debidamente acreditado en autos, atento a la documental anexada por la parte actora a su escrito de demanda visible a fojas 15 y 16 del sumario, y que constituye un documento público que merece valor probatorio. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, fracción II 78 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como por el reconocimiento expreso de su existencia por la autoridad demandada al dar contestación a la demanda.

TERCERO. Narración sucinta de los conceptos de impugnación. Este Juzgador, estima precisar sustancialmente lo que las partes expresaron en sus respectivos escritos, y así tenemos que la demandante señala:

> «PRIMERO. Previo a desarrollar este concepto de impugnación, resulta imprescindible no perder de vista que para aplicar el derecho administrativo sancionador por parte del Estado, es necesario y válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, al ser ambas materias manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.
>
> De lo anterior, debe colegirse que tales temas guardan en su aplicación gran similitud en una serie de circunstancias propias de su naturaleza, como en este caso lo sería el hecho de que un servidor público que hubiere sido sancionado con motivo de una falta administrativa pueda en un momento dado solicitar la cancelación de su registro como funcionario sancionado, una vez que haya transcurrido un periodo de término para ese

fin, como en el caso así lo señala la Ley de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos del Estado, en su artículo 26.

Esta posibilidad es dable al igual que en el derecho penal, en donde también es posible que el ciudadano que haya sido condenado por haber cometido algún delito (incluso grave) sin restricción alguna o condición prohibitiva. Pero a diferencia de ello, lamentablemente en nuestra Ley de Responsabilidades se niega este beneficio si en el caso particular se llegó a causar un daño, pues de ser así jamás se podrá cancelar el registro, según se interpreta del mismo numeral 26 de la Ley de Responsabilidades.

Luego entonces, considerando que ambas materias comparten principios y criterios, dada su naturaleza, es concluyente que en el caso concreto expuesto a la **********, procedía la cancelación del registro como servidor público sancionado de mi parte, mayormente si ha transcurrido más de un año calendario.

Es decir, si el derecho penal positivo prevé la posibilidad de cancelar registros o antecedentes penales para conductas más graves que una falta administrativa, entonces considero que es ilegal -contrario a la Constitución y los tratados internacionales- el que una norma secundaria como la Ley punitiva estatal en materia de responsabilidades no permita esa posibilidad. De ahí que considero deviene su ilegalidad.

Para soportar este pensamiento inherente incluso a la protección de mis Derechos Humanos como persona, es conveniente invocar la siguiente jurisprudencia.

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON

MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. (Se transcribe)

En consecuencia, considero que debo ser beneficiado de la manera que ha sido expuesta. Pero para que ello sea posible, es necesario que este honorable Tribunal proceda a desaplicar el contenido del artículo 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para nuestro Estado, con base en el control de convencionalidad que para tal efecto deba desarrollar, pues como ya señalé de no hacerlo, se atentaría contra mi derecho humano a la igualdad y no discriminación previsto en los tratados internacionales, mayormente el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,* de fecha 16 de diciembre de 1966 y la *Convención Americana de Derechos Humanos* o también conocido como *Pacto de San José,* que en su artículo primero establece la *obligación de los Estados miembros (entre ellos, nuestro país) de respetar los derechos y libertades ahí reconocidos, garantizando su pleno ejercicio, pero sin discriminación alguna con motivo de sexo, idioma, religión, de cualquier otra índole, origen social, nacional, económico* o *diversa condición social, como* en *este caso ocurre.*

Lo anterior, vinculado al hecho de que la reforma constitucional también previó el deber de los entes estatales -interpreto, que preferentemente los de orden jurisdiccional- de interpretar la Constitución Federal y los Tratados Internacionales acorde a las propias normas que estos establecen, deviniendo entonces de esta conclusión, que al ser nuestro Tribunal un ente impartidor de justicia, solicito en mi favor que se realice un CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO entre la aplicación del numeral 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios y el conjunto -bloque- de normas integrado por nuestra Constitución y los Tratados Internacionales- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana-, al momento de resolver la presente demanda y porque la función jurisdiccional forma parte del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos en vinculación con el diverso ordinal primero -objeto de la reforma en materia de derechos humanos-, donde los jueces están obligados a preferir precisamente estas prerrogativas de la persona que estén expresamente reconocidos en el conjunto de instrumentos internacionales, aun cuando las disposiciones en contrario previstas en cualquier norma secundaria regulen situaciones que atenten contra los derechos humanos.

Una vez precisado lo anterior, a continuación señalo:

Que la resolución que se combate me causa agravio ya que resulta ilegal y contraria al espíritu de las normas contempladas en la Carta Magna. Esto es así porque se afecta mi posibilidad de ser acreedor a un beneficio que como persona tengo derecho a recibir una vez que he cumplido mi sanción y que de ser limitado atentaría contra mi derecho humano a la no discriminación, situación que entonces sería ilegal.

Mayormente, cuando como ya señalé hay disposiciones de mayor jerarquía (Código Penal y Proceso Penal) y de temas de mayor gravedad para con la sociedad y el interés público, que si lo permiten, como ocurre en el Código Penal del Estado de Guanajuato.

En efecto, del estudio de la naturaleza de la sanción que me impuso la entonces Secretaría de la Gestión Pública del Estado en el año 2006 (hace ya más de 6 años) se podrá observar que tal acto tiene su origen en el derecho penal. Es decir, la parte del derecho administrativo sancionador que fue utilizado por las autoridades para calificar mi conducta y decretar la multa se ha venido construyendo con base en las normas y principios del derecho penal. Lo anterior sucede porque el estudio y aplicación de los artículos a los casos concretos y su descripción de conductas típicas y antijurídicas de índole administrativo, suceden en similitud con el derecho penal.

Del mismo modo, el Código Penal del Estado de Guanajuato contempla el beneficio legal de la cancelación de antecedentes penales. Situación que debe ser contemplada por quien habrá de impartir justicia pues es la propia naturaleza de la Ley la de protección y beneficio al particular, ya sea frente al Estado o frente a otro particular. Tan es así, que incluso los individuos que cometen sanciones graves pueden ser favorecidos con este beneficio de la ley. Situación de derecho vigente que elimina alguna imposibilidad de verme beneficiado con la declaración de ilegalidad de la resolución impugnada.

Para una rápida lectura de los numerales del Código Penal del Estado de Guanajuato traídos a colación en los párrafos que anteceden, a continuación lo transcribo. (...)

Incluso no sólo es el único beneficio que el individuo sancionado puede recibir, también existe la amnistía, el perdón del ofendido, la permuta de la pena, la prescripción, entre otros. Con ello queda demostrado que hasta los infractores más severos, pueden recibir un beneficio por parte de la Ley.

Todo lo anterior sin perjuicio de que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos es expresa en señalar la sanción por las conductas que se les imputen a los servidores públicos. Pero es aquí donde quiero resaltar el valor de este concepto de impugnación, pues no reconocer que tengo derecho a recibir un beneficio de tal magnitud como la cancelación de mis antecedentes administrativos por una supuesta conducta que cometí hace ya mucho tiempo y de la cual el Estado ya ha quedado satisfecho por el pago de la sanción derivada de dicho procedimiento, sería equiparable a sufrir discriminación por parte de la Administración Pública Estatal al permitir que otros ciudadanos si sean beneficiados por situaciones que cometieron de mayor peso en contra de otras personas y de la propia sociedad.

En resumen, puede señalarse que el artículo 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato es en exceso contrario a la Constitución y a los Tratados por distinguir mi calidad de servidor público sancionado, de otros ciudadanos que si han sido beneficiados en su persona con la cancelación de antecedentes antijurídicos de mayor consecuencia (como acontece en el derecho penal).

SEGUNDO. La resolución impugnada es doblemente ilegal, porque desde el momento en que atenta contra mis derechos humanos como persona, en este caso, el de la no discriminación, entre otros, es perceptible que el mismo está dictando en contravención de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados externos de los que nuestro país decidió ser partícipe. Como en este caso lo sería en contra del *Pacto Internacional de Derechos Civiles* y *Políticos,* de fecha 16 de diciembre de 1966 y la *Convención Americana de Derechos Humanos* o también conocido como *Pacto de San José,* que en su artículo primero establece *la obligación de los Estados miembros (entre ellos, nuestro país) de respetar los derechos y libertades ahí reconocidos, garantizando su pleno ejercicio, pero sin discriminación alguna con motivo de sexo, idioma, religión, de cualquier otra índole, origen social, nacional, económico* o *diversa condición social, como en este caso ocurre.*

Pero no sólo eso, sino que además me dejó de aplicar el conjunto de normas ya citadas, pues lejos de respetar los derechos y libertades ya reconocidos en tales documentos internacionales y de proveer en todo momento su respeto, determina negarme el beneficio a la cancelación del registro bajo el limitado contenido del artículo 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos estatal, bajo la simple perspectiva de que llegué a causar un daño patrimonial.

Es decir, jamás ponderó que la persona humana es el centro de toda actividad del estado y que los derechos inherentes a la misma siempre

estarán por encima de cualquier norma secundaria si ésta limita un estado particular del ser humano. Además de que también obvió el hecho de que transcurrió en demasía el tiempo durante el cual mi nombre ha estado opacado con su inserción en el registro llevado por la propia autoridad demandada.

En otras palabras, es muy evidente que la decisión de negarme la cancelación del registro estatal vulneró la hipótesis de ilegalidad contemplada en el artículo 302 fracción IV del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, porque fue dictado en contrario de la esencia del ser humano tuteado por la propia Constitución Federal y los Tratados en que nuestro país es parte, concretamente contra el derecho humano a la igualdad y no discriminación de las personas por su condición. En este caso, la de haber cometido una falta administrativa.

TERCERO. El acto impugnado me continúa irrogando agravio a mi persona, porque con su emisión la autoridad vulneró lo establecido en el artículo 137 fracción VI del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado y los Municipios de Guanajuato. Esto es, que los razonamientos y el fundamento bajo los cuales me niega la cancelación de los antecedentes disciplinarios son indebidos y no le alcanzan para sustentar una validez de su proceder.

En efecto, con la decisión de negarse a cancelar tal situación la autoridad omitió señalar las razones particulares, motivos, circunstancias especiales y causas inmediatas que le hicieron arribar a tan ilegal conclusión. Pues del estudio al acto impugnado se observa que la autoridad demandada sólo señala que no accedió a mi petición toda vez que la Ley de la materia es expresa, lo que nunca será suficiente para soportar una legalidad, pues dejó de lado mi condición como persona humana y los derechos que ello implica, los cuales son universales y jamás podrán ser limitados por una

autoridad administrativa, por el contrario, todo ente administrativo está obligado a procurar la aplicación de la norma de mayor beneficio al ciudadano, situación que fue ignorada por la autoridad administrativa.

En consecuencia es evidente que la resolución no sólo está indebidamente motivada, sino que también está afectada de una debida fundamentación, porque tal artículo jamás podrá bastar para soportar su aplicación en contrapeso con los derechos fundamentales del hombre tutelados por las normas primarias ya varias veces invocadas. Para confirmar este pronunciamiento, basta con dar un vistazo a la resolución del incidente de cancelación de antecedentes y percibir que la autoridad se limitó a transcribir el artículo 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Esta situación me causa agravio pues no basta el simple hecho de tratar de adecuar la conducta a la ley de manera literal. Para la correcta aplicación de la Ley al caso concreto no sólo se debe tratar de encuadrar la conducta al texto legal, se requiere de un análisis minucioso de la misma, así como de estudiar la circunstancia de hecho, motivos o razones particulares que rodearon al sujeto para realizar tal actividad que fue calificada de ilegal. Es por lo anterior, que resulta clara la indebida motivación y fundamentación de la autoridad demandada al momento de elaborar la resolución...»

En tanto, la autoridad demandada el Titular de la Unidad de Enlace, Información y Organización de Archivos de la **********, al proceder a dar contestación a la demanda expresó:

PRIMERO. En síntesis, respecto del primer concepto de impugnación el actor refiere que le causa agravio la resolución combatida toda vez que resulta ilegal y contraria al espíritu de las normas contempladas en la Carta Magna, ya que se le afecta la posibilidad de ser acreedor a un beneficio que como persona tiene derecho a recibir una vez que ha cumplido con su

sanción y que de ser limitado atentaría contra su derecho humano a la no discriminación.

Asimismo, concluye su concepto impugnación con lo siguiente: (Se transcribe)

Para sostener su concepto de impugnación, el actor aduce en esencia que conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, es improcedente cancelar la inscripción en el registro de sancionados en aquellos casos en que la falta hubiere implicado daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública estatal o municipal. Asimismo, que no obstante el señalamiento expreso de la Ley, dicho fundamento no debe aplicarse y concederse el beneficio de la cancelación, acudiendo para ello a las técnicas garantistas del derecho penal, en donde se prevé la cancelación de antecedentes penales para conductas incluso de mayor gravedad que las derivadas de faltas administrativas, pues de no ser así se atenta contra los derechos humanos a la igualdad y no discriminación previsto en los tratados internacionales.

El concepto de impugnación esgrimido por el actor es infundado, pues sus argumentos se enfocan a sostener que en el caso particular esta autoridad debió dejar de aplicar lo expresamente señalado en una norma jurídica contenida en la Ley de Responsabilidades previamente citada, pero no que dejaron de aplicarse las disposiciones debidas o que éstas se aplicaron de manera incorrecta o en contravención a las mismas.

En el caso particular de la resolución impugnada, la cancelación de la inscripción del nombre del actor en el registro de sancionados, se negó por no cumplir con el supuesto que establece la fracción III del artículo 26 de la multicitada Ley de Responsabilidades, en específico porque la falta de la cual derivó el registro implicó un daño a la hacienda pública estatal, razón

ésta que se encuentra señalada expresamente en la resolución combatida, bajo los siguientes términos: (Se reproduce)

Al respecto, el actor no expresa razones para demostrar que en su caso sí se colmaron los requisitos contenidos en la fracción III del artículo 26 de la multicitada Ley de Responsabilidades Administrativas, para luego entonces concluir que la resolución que combate es ilegal y que debió otorgársele el beneficio de la cancelación de la inscripción de su nombre en el registro de sancionados.

En razón de lo anterior, esta autoridad sostiene la legalidad de su resolución, pues ella se dictó conforme a lo expresamente señalado en las disposiciones arriba mencionadas.

Contrario a lo anterior, el actor pretende que en su caso esta autoridad demandada no debió aplicar la regla contenida en el artículo 26 fracción III de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, por considerar dicha norma contraria a la Constitución y a los tratados, lo cual a su parecer violenta sus derechos humanos.

Dicho concepto de impugnación es improcedente, aun suponiendo que dicha norma sea contraria a la Constitución, pues si bien es cierto que conforme a lo ordenado en el artículo 1 tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; no menos cierto es que las autoridades administrativas no tienen facultades para dejar de aplicar normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en materia de derechos humanos.

Lo anterior, se reconoce incluso por nuestro máximo tribunal, como se desprende del párrafo 35 contenido en la resolución ejecutoria del expediente varios 912/2010, dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica:

«35. Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.»

SEGUNDO. En su segundo concepto de impugnación, el actor refiere que la resolución combatida es doblemente ilegal, pues al atentar contra sus derechos humanos se dicta en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados externos de los que nuestro país es parte.

Con base en dicho argumento, el actor señala lo siguiente:(...)

Es improcedente el concepto de impugnación hecho valer por el actor, pues la resolución impugnada se dictó en acato a las disposiciones legales estrictamente aplicables al caso concreto, respetando en todo momento lo expresamente establecido en la norma, en este caso, lo dispuesto en el artículo 26 fracción III de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, que dispone: (...)

En efecto, esta autoridad negó la cancelación al actor con fundamento en la norma arriba transcrita, pues en el particular la falta de la cual derivó el registro de la sanción implicó un daño a la hacienda pública estatal ya que quedó demostrada en la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa número DIS **/2006 existió daño a la hacienda pública estatal, circunstancia que no es desconocida ni desacreditada por la parte

actora. Se anexa la resolución del procedimiento DIS **/2006 (anexo II) y resolución del Juicio de Nulidad número ***/06 en donde se decreta la validez total (anexo III).

Por tanto, la negativa de la cancelación del registro que impugna el actor no actualiza ninguna de las hipótesis de ilegalidad que se contemplan en el artículo 302 fracción IV del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, pues no demuestra que los hechos que motivaron la resolución impugnada no se hayan realizado, fueran distintos, se apreciaran de forma equivocada, o bien que se dictara en contravención a las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas.

Lo que el actor argumenta es que esta autoridad debió concederle la cancelación de la inscripción de su nombre en el registro de sancionados, dejando de observar lo dispuesto por la fracción III del artículo 26 de la multireferida Ley de Responsabilidades Administrativas; lo que desde luego constituye una de las causal es para declarar la nulidad de un acto o resolución conforme a lo prescrito el artículo 302 fracción IV del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato y sus Municipios

Por otra parte, el actor señala que la resolución impugnada vulnera su derecho humano a la igualdad y la no discriminación, pero es omiso en describir de qué manera se vulneran en su contra tales derechos.

El derecho humano a la igualdad, se entiende como el derecho de toda persona para ser reconocidos como iguales ante la ley y gozar de manera incondicional de todos los demás derechos. Este derecho implica que a las mismas condiciones y circunstancias, se debe recibir el mismo trato y consecuencias que deriven de la aplicación de la ley.

Así pues, con la resolución impugnada no se atenta contra el derecho humano a la igualdad del actor, pues con ella no se le otorga un trato diferenciado al de otras personas que se encuentren en el mismo supuesto. Caso distinto sería lo contrario, pues otorgarle al actor un beneficio o prerrogativa que la propia ley no concede, significa darle un trato de privilegio que le sitúa en un plano diferenciado o desigual al de las demás personas que se ubiquen en el mismo supuesto, vulnerándose en contra de estas últimas su derecho a la igualdad.

En cuanto a la discriminación, se entiende en general como cualquier trato desfavorable o de desprecio inmerecido a determinada persona o grupo, basadas en sus condiciones físicas, formas de vida, origen étnico, nacional, sexo, edad, condición económica, social de salud, creencias religiosas, lengua, preferencias sexuales, opiniones, estado civil y otras diferencias que pueden ser motivo de distinción, exclusión o restricción de derechos que tengan por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

En ese orden, con la resolución impugnada no se advierte que ésta le provoque al actor un trato desfavorable o de desprecio y mucho menos que la misma sea motivo de distinción, exclusión o restricción de derechos que le impidan o anulen el reconocimiento o ejercicio de derechos. De ser así, no sólo la negativa de cancelar una inscripción el registro de sancionados sería discriminatoria, sino en todo caso lo sería la propia inscripción al registro, ya que ésta por sí misma supondría una nota de distinción inmerecida a las servidores públicos que hubieren cometido una falta administrativa.

En razón de lo anterior, no resulta procedente atender a la pretensión del actor, dado que no se actualiza algún supuesto de nulidad previsto dentro del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Respecto del último concepto de impugnación el actor refiere: (Se transcribe)

Al respecto, no le asiste la razón al actor, pues de la propia lectura a la resolución impugnada se aprecia que la fundamentación consistió en la cita del precepto y precisión de las fracciones en que se apoyó la resolución, siendo aplicable al efecto el artículo 26 fracción III de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

A su vez, la motivación consistió que en el particular no se colmaron los requisitos de la normativa arriba citada, pues se determinó que aún y cuando había transcurrido más de un año desde que se le impuso al actor la sanción de multa, en la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa número DIS **/2006 se resolvió que la conducta imputada le implicó un daño a la hacienda pública estatal lo cual quedó demostrado en la resolución administrativa número DIS **/2006 Y.

Como bien se aprecia, la cita de los fundamentos fueron los correctos y las razones y circunstancias por las que se aplicaron dichos fundamentos guardan congruencia con las disposiciones citadas y son suficientes para sustentar la resolución ahora impugnada.

Arguye además el actor que la resolución impugnada se encuentra indebidamente motivada, pues se dejó de lado su condición de persona humana y los derechos que ello implica, los cuales son universales y jamás podrán ser limitados por una autoridad administrativa, por el contrario, todo ente administrativo está obligado a procurar la aplicación de la norma de mayor beneficio al ciudadano, situación que fue ignorada por esta autoridad.

El argumento anterior no es atendible, pues aun cuando las autoridades administrativas tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes

haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, también es cierto que no tienen la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas, pues no tienen facultades para ejercer un control difuso de la constitucionalidad ni un control de convencionalidad ex officio, por lo que no están obligadas ni facultadas a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en materia de derechos humanos...»

CUARTO. Causales de improcedencia. Si bien es cierto, que el análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento, son cuestiones de orden público, así como que se analizan de oficio o a petición de parte, tal como lo establece la tesis jurisprudencial número 940, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, visible en la pág. 1538, que por analogía tiene aplicación directa y que reza:

«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.».

Cierto es también, que en el caso a estudio, al no advertir esta Cuarta Sala la actualización de ninguna de las causales de improcedencia, se procede al estudio del presente asunto, atendiendo a los conceptos de impugnación expuestos por el actor en su ocurso de cuenta.

QUINTO. Consideraciones previas. Por cuestión de método, se precisa que el estudio de los conceptos de impugnación, se abordarán de forma conjunta dada la íntima relación que guardan entre sí.

Lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia con número 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, visible a página 1677, bajo la voz:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.».

Estudio de los conceptos de impugnación. Precisado lo anterior se determina que los conceptos de impugnación propuestos por el actor, resultan fundados, y por ende, suficientes para decretar la nulidad de la resolución impugnada, como enseguida se demostrará.

Pues bien, ciertamente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla, resultan como obligaciones para el Estado mexicano, entre otras, que los jueces deberán llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad, de acuerdo al contenido del párrafo 339 de la sentencia emitida por la instancia internacional aludida.

Así como también se estableció que, de acuerdo a la reforma acaecida al artículo 1o. de la Constitución Federal, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho

humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.

De tal modo, puntualizó el Tribunal Pleno, dichos mandatos contenidos en el nuevo artículo 1o. constitucional, deben leerse junto con lo establecido por el diverso artículo 133 de la Constitución Federal, para determinar el marco dentro del que debe realizarse este control de convencionalidad.

Por ende, se precisó, es en el caso de la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o., ambos de la Constitución Federal, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la constitución y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior; y si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados, sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la constitución y de los tratados en esta materia.

De este modo, se señaló que el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente

Así, se estableció que el parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:

• Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;

• Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

• Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

Con base en esos postulados, se concluyó que todos los jueces del Estado mexicano, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, están facultados para desaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Lo hasta aquí expuesto, pone de manifiesto la obligatoriedad para todos los operadores jurídicos en el sistema jurídico mexicano, de efectuar, *ex officio*, un control de convencionalidad en materia de derechos humanos, en los términos apuntados en supralíneas.

Las consideraciones anteriores, se reflejaron en la misión de las tesis siguientes:

- Tesis P. LXVII/2011(9a.), publicada en la página 535 del Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Décima Época, de rubro: *«CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD»*.
- Tesis P. I/2011 (10a.), consultable en la página 549 del Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la Décima Época, intitulada: *«CONTROL DIFUSO»*.
- Tesis P. LXVIII/2011 (9a.), visible a página 551 del Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la Décima Época, de epígrafe: *«PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS»*.
- Tesis P. LXIX/2011 (9a.), que obra a foja 552 del Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la Décima Época, publicada bajo la voz: *«PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE*

CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS».

En dichos criterios, el Máximo Tribunal reiteró lo ya referido, a saber, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona.

Estos mandatos, contenidos en el artículo 1o. constitucional, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133, para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio*, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país.

Por todo ello, se acotó que si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la constitución y en los tratados en la materia.

Con base en tales precedentes, en la resolución emitida el 25 veinticinco de octubre de 2011 dos mil once, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó:

> «Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA

FEDERACIÓN.' y 'CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.»

Conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 diez de junio de 2011 dos mil once.

Atento a lo expuesto, es que este que resuelve considera que en la especie, la segunda oración de las fracciones III y IV del artículo 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, al establecer como requisito para autorizar la cancelación del registro como servidor público sancionado que la falta no hubiere implicado daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública, en su caso, beneficio económico al infractor, -aún y cuando en la propia resolución que se revisa, la demandada de modo indebido refiera que respecto de la fracción IV, aplica parcialmente, ya que si bien el peticionario no fue sancionado con inhabilitación para ejercer cargo, empleo o comisión público, si lo correlaciona con la existencia del daño a la hacienda pública estatal-, supuesto que no debió ser considerado por la resolutora demandada para negar el beneficio, cuenta habida de quien demanda fue sancionado con multa por un monto de $**** (*******), y no con inhabilitación.

Lo anterior es así, pues al no fijar parámetros de temporalidad mínima o máxima dentro de los cuales pueda ser cancelada la inscripción de antecedentes disciplinarios en los casos en que se cause daño a la hacienda pública, es contrario a la constitución, por transgredir el derecho humano de legalidad contenido en los artículos 14, tercer párrafo, 22 primer párrafo y última oración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 12 primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, que respectivamente rezan:

«ARTÍCULO 14.- (...)

EN LOS JUICIOS DEL ORDEN CRIMINAL QUEDA PROHIBIDO IMPONER, POR SIMPLE ANALOGIA Y AUN POR MAYORIA DE RAZON, PENA ALGUNA QUE NO ESTE DECRETADA POR UNA LEY EXACTAMENTE APLICABLE AL DELITO QUE SE TRATA...»

«ARTICULO 22. QUEDAN PROHIBIDAS LAS PENAS DE MUERTE, DE MUTILACION, DE INFAMIA, LA MARCA, LOS AZOTES, LOS PALOS, EL TORMENTO DE CUALQUIER ESPECIE, LA MULTA EXCESIVA, LA CONFISCACION DE BIENES Y CUALESQUIERA OTRAS PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES. TODA PENA DEBERA SER PROPORCIONAL AL DELITO QUE SANCIONE Y AL BIEN JURIDICO AFECTADO.» (REFORMADO EN SU INTEGRIDAD MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 18 DE JUNIO DE 2008)

«Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad.

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.»

«Artículo 12. Toda pena deberá estar prevista en la Ley y ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado...»

Los preceptos transcritos con antelación, establecen el derecho humano a no ser sancionado con penas analógicas, así como inauditas o inusuales, que no guarden la proporción debida con la conducta infractora, lo que ocasiona que su aplicación no fuera proporcional, espíritu que se verá no cumple en materia de responsabilidad administrativa.

A su vez, el artículo 26, fracciones III y IV de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, textualmente dispone dicho numeral:

> «Artículo 26. Quienes hubieren sido sujetos de sanciones administrativas podrán solicitar a la autoridad que tenga a su cargo el registro de la sanción respectiva, que sea cancelada la inscripción de su nombre conforme a las reglas siguientes: I. Que se haya pagado la multa impuesta; II. Que no se encuentra sujeto a otro procedimiento de responsabilidad administrativa; III. Que haya transcurrido un año, cuando la sanción impuesta hubiere sido la de amonestación, multa o suspensión, siempre y cuando la falta no hubiere implicado daño o perjuicio patrimonial a la Hacienda Pública estatal o municipal, en su caso, o beneficio económico al infractor, y IV. Que haya transcurrido el término de la inhabilitación, siempre y cuando la falta no hubiere implicado daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública estatal o municipal, en su caso, o beneficio económico al infractor.»

Del precepto legal recién transcrito, se desprende que los servidores públicos que hayan sido sancionados, como resultado de un procedimiento disciplinario, tienen la prerrogativa de solicitar la cancelación del registro de dicha sanción.

La primera oración del precepto en comento, no distingue para efectos de solicitar la cancelación de antecedentes “sanción” alguna; sin embargo, las fracciones III y IV, no permiten que se cancelen los antecedentes a quienes se les haya impuesto sanciones que hubieren implicado daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública estatal o municipal o bien inhabilitado, de aquí que tales fracciones resultan discriminatorias de una misma situación de hecho “cancelación de la inscripción de la sanción”, en la medida de que la cancelación de antecedentes sancionatorios generados por la comisión de una infracción, cuya sanción ha sido compurgada, aún y cuando hubiera incurrido en daño al erario, tales aspectos son insuficientes para negar el beneficio legal en comento, pues este Juzgador advierte que de constancias de autos, a quien demanda, según se

desprende de la resolución materia de análisis fue sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa radicado bajo el número de expediente DIS **/2006, con motivo de “validar la liberación de recursos para el pago de escalatorias o ajuste de costos de la obra de construcción de cancha de usos múltiples no. 3 en el municipio de ***, empresa **********.”, como Director de Área, adscrito a la *******, así para poder conceder el mencionado beneficio.

Por tanto, se concluye que las segundas oraciones de las fracciones III y IV del artículo 26 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, que dispone para autorizar la cancelación del registro como servidor público sancionado que la falta no hubiere implicado daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública, en su caso, beneficio económico al infractor; es un requisito de carácter general que contraviene el principio *nullum crimen nulla poena sine lege certa*, principio que si bien se refiere a la materia penal, no menos cierto es también, que en términos de las jurisprudencias P./J. 99/2006 y P./J. 100/2006, sustentadas por el Pleno del Más Alto tribunal de la Nación, visibles en las páginas 1565 y 1667, del Tomo XXIV, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyos rubros son:

> «DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TECNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.», y
>
> «TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.»

Así las cosas, en la construcción del derecho administrativo sancionador, es jurídicamente válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, al resultar ambos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, en razón de que, al no

precisar el término de la cancelación de los antecedes disciplinarios en aquellos casos en qué la falta hubiere implicado daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública estatal o municipal, lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica, y viola el citado principio penal, pues como se ha visto la norma reclamada es contraria al texto constitucional, porque no prevé un parámetro mínimo y máximo del tiempo de la cancelación tratándose de faltas que hubieren implicado daño o perjuicio patrimonial a la hacienda, lo que es contrario a la última oración del primer párrafo del artículo 22 de la Carta Magna y al primer párrafo del artículo 12 de la Constitución particular del Estado, los que consignan el derecho humano, en este caso a que la sanción administrativa sea proporcional a la infracción administrativa imputada, y al bien jurídico tutelado, que es contar con servidores públicos de probada conducta.

Además las referidas fracciones dan un trato discriminatorio, al mismo aspecto de razón como se precisará posteriormente.

Luego, es inconcuso de que con independencia de la clasificación de la infracción cometida por el servidor público, verbigracia si causa o no daño a la hacienda pública, tal pronunciamiento es contrario al texto constitucional y desproporcionado para el sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, el no consignarlo así, atenta contra la razón de la norma y finalidad de inscribir las sanciones administrativas, que no es otra más que la protección de la sociedad para contar con servidores públicos de probada conducta, por lo que de reconocerse la validez de la sanción impuesta, durante el tiempo en que se compurgue debe imperar la inscripción, luego, saldados los aspectos económicos –multa-, no existe razón fundada alguna, para omitir señalar el plazo en el cual debe solicitarse la cancelación del registro de la sanción, sea grave o hubiera detrimento al patrimonio estatal, patentizándose así, el trato discriminatorio al no consignarse plazo, ni razón alguna para continuar con la inscripción, y por ende, deviene en infundada la negación de cancelación de antecedentes sancionatorios administrativos.

En las relatadas condiciones se concluye que el pronunciamiento de la autoridad demandada de no haber concedido la cancelación de la inscripción del nombre de ********** del Sistema Único de Servidores Públicos Sancionados, únicamente bajo el argumento de la existencia del daño a la hacienda pública estatal, según lo indicado en la resolución, es discriminatorio del derecho humano de igualdad.

Por lo tanto, resulta procedente decretar la NULIDAD de la resolución de 19 (diecinueve) de abril de 2013 (dos mil trece), dictada en el incidente sobre cancelación de antecedentes disciplinarios número ICAD. **/2013. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al actualizarse la hipótesis de ilegalidad .prevista ene l artículo 302, fracción IV del mismo ordenamiento legal.

SEXTO. Acciones de reconocimiento de un derecho y de condena. Por lo que respecta a las acciones ejercitadas por la parte actora, previstas en las fracciones II segunda y III tercera del artículo 255 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y que es referente al reconocimiento de su derecho para que se cancele el antecedente disciplinario en su contra y la condena a la autoridad para el restablecimiento de su derecho.

Quien juzga, estima que al haberse decretado la nulidad total del acto impugnado, es evidente que le asiste el derecho al quejoso a cancelar su inscripción del registro de antecedentes disciplinarios de servidores públicos, toda vez que quedó acreditado en autos, su ilegalidad.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en los artículos 1°, fracción II, 3° segundo párrafo, 249, 255, fracciones I, II y III, 263, 265, 266, 279, 298, 299, 300, fracción II y 302 fracción IV del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, es de resolverse y se;

RESUELVE:

PRIMERO. Esta Sala resultó COMPETENTE para conocer y resolver el presente asunto, atento a lo expuesto en el CONSIDERANDO PRIMERO de esta resolución.

SEGUNDO. Se decreta la NULIDAD del acto precisado en el RESULTANDO PRIMERO de esta sentencia, en los términos de lo manifestado en el CONSIDERANDO QUINTO de la misma.

TERCERO. SE RECONOCE EL DERECHO reclamado por la parte actora, y SE CONDENA a la demandada, atento a lo manifestado en el CONSIDERANDO SEXTO de esta resolución.

CUARTO. NOTIFÍQUESE A LAS PARTES, y en su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto totalmente concluido, y dese de baja del Libro de Registro de esta Sala.

Así lo resolvió, y firma el C. Licenciado José Jorge Pérez Colunga, Magistrado Propietario que integra la Cuarta Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien actúa asistido legalmente con Secretaria Licenciada Judith Barrera Robledo, quien da FE.

Notas
Informativas

tcagto.gob.mx

III.1. RINDE INFORME DE ACTIVIDADES EL MAGISTRADO PRESIDENTE

El pasado 19 de diciembre de 2013, se celebró en las instalaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, la sesión solemne de Pleno donde el Magistrado Licenciado Vicente de Jesús Esqueda Méndez rindió informe de su primer año de actividades como Presidente destacando que a poco más de 26 años de haber iniciado funciones, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato constituye hoy por hoy una sólida alternativa para la solución de las controversias que se suscitan entre las personas y la administración pública estatal y municipal

En esta sesión solemne estuvieron presentes: el Gobernador del Estado de Guanajuato Licenciado Miguel Márquez Márquez, el Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato Maestro Alfonso Fragoso Gutiérrez, el Presidente Municipal de la Capital Ingeniero Luis Fernando Gutiérrez Márquez, los Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Doctor Arturo Lara Martínez, Licenciada Ariadna Enríquez Van Der Kam y Maestro José Jorge Pérez Colunga; así como el Licenciado Alejandro Santiago Rivera, Magistrado Supernumerario, los Senadores Miguel Ángel Chico Rodríguez y Fernando Torres Graciano, servidores públicos e invitados especiales.

Como parte de dicho informe el Magistrado Presidente destacó una serie de actividades y cifras que dan cuenta de la tarea que se ha estado llevando a cabo a lo largo de este año dentro de los siguientes rubros:

PROCURACIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

La Unidad de Defensoría de Oficio, es el órgano técnico especializado en materia administrativa y fiscal con la encomienda de asesorar y representar a la ciudadanía guanajuatense más desprotegida que se considere afectada por actos y resoluciones dictados por los entes del gobierno estatal o municipal. Esta Unidad cubre el territorio estatal a través de cinco regiones, cuyas sedes son las ciudades de: Guanajuato, León, San Luis de la Paz, Celaya e Irapuato.

A través de los medios alternos de solución de conflictos entre los particulares y las autoridades, la Defensoría de Oficio logró resolver 39 casos,

Asimismo se desahogaron 3,368 consultas nuevas relacionadas con asuntos jurídico-administrativos, de estas, 2,502 fueron de su competencia. Y se canalizaron 805 consultas a distintas autoridades competentes.

Los Defensores de Oficio presentaron 1,034 impugnaciones, que representan la atención del 41.33 % de las consultas de su competencia, de las cuales 364 fueron ante los Juzgados Administrativos Municipales y 670 ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se elaboraron 291 escritos preparatorios al proceso, se redactaron y presentaron 591 promociones en los Juzgados Administrativos y 1,626 ante el Tribunal.

La eficiencia de los Defensores de Oficio fue de un 92.63 %, pues se obtuvieron 742 resoluciones a favor, frente a 59 adversas del total de las promovidas.

IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.

En materia de impartición de justicia, el Pleno del Tribunal, quien funge como segunda instancia dentro de los procesos contencioso administrativos, resolvió 343 recursos de reclamación de 428 recursos que se interpusieron, lo que representa una efectividad de 78.74 %.

En relación con los amparos presentados y resueltos en contra de las determinaciones del Pleno y Presidencia del Tribunal, el Poder Judicial de la Federación sólo concedió 17, lo que garantiza la legalidad en la efectividad de las resoluciones, es decir, el índice de efectividad del Pleno ascendió al 96.02 %.

Se resolvieron 1370 de 1490 demandas interpuestas, de las 1041 son sentencias y 329 por la vía del sobreseimiento y la acumulación de los mismos en donde fue procedente, esta actividad representa una eficiencia en la emisión de resoluciones del 91.95 %.

En este sentido se destaca que a principal acción invocada por las personas que piden justicia es la nulidad del acto o resolución emitida por las autoridades, en este contexto, las resoluciones de nulidad fueron 816, en tanto que las confirmaron la validez del acto fueron 111, lo que representa un mayor beneficio al ciudadano.

Por otro lado y tal y como se prevé dentro del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, se encuentra la posibilidad de solicitar la suspensión del acto o resolución reclamada, evitando con ello ocasionar daños o perjuicios de imposible reparación al ciudadano. En este sentido se concedieron a favor del justiciable 335 suspensiones y sólo se negaron 145.

Como una segunda instancia respecto de los procesos de ámbito municipal que son competencia de los Juzgados Administrativos Municipales, las personas pueden acudir al Tribunal a combatir las resoluciones emitidas por esos órganos jurisdiccionales, por lo que en este periodo se recibieron 243 recursos, de los cuales las Salas dictaron 203 resoluciones, lo que representa el 83.54 % de efectividad.

Las resoluciones de Sala, que benefician a una de las partes en conflicto, pueden ser impugnadas a través del juicio de amparo. Durante este año únicamente fueron modificadas por la vía del amparo 40 r de las 1370 resoluciones que fueron dictadas por las Salas, lo que representa una efectividad del 97.1 %.

Dentro del proceso contencioso administrativo, se realizaron 31,583 notificaciones, que en comparación con las 28,457 levadas a cabo el año anterior representa un incremento del 10.98%.

ACTIVIDADES RELEVANTES.

El pasado 1 de enero de 2013, se publicaron en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado diversas reformas a la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica, así como al Código de Procedimiento y Justicia

Administrativa, que tuvieron como resultado la implementación en los procesos seguidos en forma de juicio de las notificaciones electrónicas. Con la implementación de esta herramienta se otorgan como ventajas a favor del ciudadano que de manera genérica se traducen en una disminución de los tiempos en la substanciación del proceso y de la ejecución de la sentencia; la posibilidad de ser notificado en varios procesos con una sola cuenta de correo oficial; y una reducción en los gastos que son necesarios para el traslado de las personas que radican fuera de la ciudad sede del Tribunal.

Por lo anterior, se invirtió y habilitó en la sede del Tribunal la infraestructura y desarrollo tecnológico necesarios para llevar a cabo esa finalidad, lo que permitió incursionar en la aplicación de la firma electrónica certificada para una nueva modalidad en el tema de la notificación electrónica, la cual resulta obligatoria para las autoridades. A partir de su implementación se han realizado 2,846 bajo esta nueva modalidad.

Para dar a conocer estos beneficios el honorable Pleno realizó cinco eventos regionales, en la Sede del tribunal y en los municipios de León, San Luis de la Paz, Celaya e Irapuato cada a una cargo de los Magistrados que integran el Tribunal. La asistencia a estas difusiones fue de 255 autoridades estatales y municipales, que con motivo de sus funciones, interactúan constantemente con el Tribunal.

Asimismo el Magistrado Presidente dio cuenta de diversos eventos organizados por el propio Tribunal que demuestran que este sea consolidado como un referente en los rubros de actualización y capacitación para todos los interesados en la materia.

Por su parte el Gobernador del Estado de Guanajuato, Licenciado Miguel Márquez Márquez, felicitó al Presidente del Tribunal por el extraordinario esfuerzo que se realiza y que dijo se ve reflejado en la inversión tecnológica y la forma en la cual la sociedad guanajuatense ve al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en esta línea resaltó la autonomía e independencia con la que se ha mantenido este

órgano jurisdiccional y reconoció que aún falta mucho por hacer y que desde luego brindará su apoyo para que la Institución se siga fortaleciendo, pero sobre todo para que las personas que acuden al Tribunal se sigan beneficiando.

III.2. FORO DE ANÁLISIS SOBRE REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

En el marco de la conmemoración del XXVI Aniversario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, el 13 de septiembre del 2013 se llevó a cabo en el patio del Edificio Sede del Honorable Congreso del Estado el “Foro de Análisis Sobre Reglamentación Municipal”, donde se impartieron las conferencias “Gobierno, Autonomía y Gestión Municipal” a cargo del Doctor Daniel Márquez Gómez y “Los Límites a la Facultad Reglamentaria Municipal” por parte del Doctor Miguel Alejandro López Olvera, ambos, investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Evento que contó con la asistencia de servidores públicos estatales y municipales y que a decir de los asistentes, cumplió con la expectativa de generar conocimientos sobre aspectos relevantes a considerar en la tarea de creación de normas reglamentarias en el ámbito municipal.

III.3.INSTALACION DEL PRIMER COMITÉ DE EQUIDAD DE GÉNERO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Con motivo de la entrada en vigor de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato, el 15 de julio del 2013, se instaló el Primer Comité de Equidad de Género del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, donde además de la sesión de instalación se celebró la sesión ordinaria correspondiente, destacando la Implementación del Protocolo para juzgar con perspectiva de género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se además se presentó el Programa de Equidad de Género.

Cabe resaltar que desde antes de la entrada en vigor de dicha Ley, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, el acceso a las mujeres en la toma de decisiones es importante, ya que del total del personal el 54% son mujeres y 46 % son hombres; siendo de ellos 13 puestos de toma de decisiones, de los cuales 8 son ocupados por mujeres, lo que equivale al 61%, mientras que los hombres con cargos de decisión constituyen el 39%.

III.4.PRESENTACIÓN DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO COMENTADO

El pasado 9 de septiembre del 2013, se llevó a cabo la presentación del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato comentado, el cual tiene como finalidad la difusión de la norma que regula los actos fiscales en nuestra entidad proporcionar a los interesados una interpretación armónica e integral de los 213 artículos que la conforman.

En dicha publicación colaboraron expertos juristas, miembros de la sociedad, académicos e impartidores de justicia y es EL resultado de un esfuerzo conjunto entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, el Gobierno del Estado de Guanajuato, la Universidad de Guanajuato y la Academia de Derecho Fiscal del Estado de Guanajuato A.C.

Desarrollo
Institucional

tcagto.gob.mx

IV.1. CURSO SOBRE CAPACIDAD ORGANIZATIVA

Los días 10 y 17 de octubre de 2013, en las instalaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, se llevó a cabo el Curso denominado: “Capacidad Organizativa”, el cual estuvo dirigido primordialmente al personal administrativo y operativo. La intención de este curso fue dotar al personal convocado de las herramientas necesarias en aras de fomentar las habilidades del personal en sus actividades diarias de organización y apoyo en las Salas y demás áreas de oficina.

IV.2. TALLER DE ESTADÍSTICA

Este taller, impartido en las instalaciones de la Universidad de Guanajuato, los días 24 y 31 de octubre, se diseñó partiendo de la premisa de que en nuestra Institución los resultados que se presentan a la sociedad a partir de datos concretos que deben de ser realizados bajo un perfil técnico, eficiente, pero sobre

todo útil. En ese sentido se buscó dotar a los participantes de conocimientos con el objetivo de lograr el manejo y generación de datos de la manera más eficiente.

IV.3. TALLER DE REDACCIÓN BÁSICA

Como parte del compromiso que tiene el Tribunal de capacitar de manera continua a su personal, se llevó a cabo el “Taller de redacción básica”, actividad fue dirigida principalmente a servidores públicos de nuevo ingreso a la institución, los días 15 y 16 de octubre, con el objetivo de dotar de herramientas al personal para la elaboración de documentos de calidad.

IV.4. TALLER DE REDACCIÓN DE SENTENCIAS

Con la presencia del Doctor Miguel Alejandro López Olvera, quien es Investigador asociado "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; y del Maestro Miguel

López Ruiz, quien es técnico académico del Instituto ya referido, se impartió el "Taller de Redacción de Sentencias", los días 24 y 31 de octubre, con el ánimo de contribuir a una mejora continua en la elaboración de los diversos proyectos de las resoluciones que día con día se llevan a cabo por parte del personal jurisdiccional, procurando con ello mejorar la calidad de las resoluciones y como consecuencia incrementar la eficacia en la impartición de justicia en favor del ciudadano.

IV.5. CURSO DE IMAGEN PÚBLICA Y PROTOCOLO

Los días 14 y 21 de noviembre d 2013 se llevó a cabo el curso: "Imagen Pública y protocolo" con el objetivo de dar al personal del Tribunal conocimientos integrales y herramientas en el tema, para lograr que logren una interacción adecuada con individuos e instituciones públicas y privadas y lograr una adecuada percepción por parte de sus audiencias.

Justicia Administrativa Hoy. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, año 2 no. 3, es una publicación semestral, julio-diciembre 2013, editada y publicada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, calle Cantarranas, 6, Zona Centro, C. P. 36000, Guanajuato, Guanajuato, México. Teléfono. (473) 7321525, http://revista.tcagto.gob.mx . Editor Responsable: Doctor Arturo Lara Martínez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2013-082014515400-203, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Coordinación de Informática, Lic. Elizabeth Sierra Mendoza, calle Cantarranas, 6, Zona Centro, C.P. 36000, fecha de última de modificación, 10 marzo de 2014.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación, sin previa autorización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.