

Silao de la Victoria, Guanajuato, 12 doce de noviembre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1046/1ªSala/18** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

CUMPLIMIENTO DE AMPARO

VISTO para dar cumplimiento a la ejecutoria pronunciada el 07 siete de octubre de 2020 dos mil veinte, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, dentro del Amparo Directo Administrativo número *****, interpuesto por *****, en contra de la sentencia de fecha 22 veintidós de enero de 2020 dos mil veinte, dictada por ésta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro del proceso administrativo con número de expediente 1046/1ª Sala/18.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 06 seis de julio de 2018 dos mil dieciocho, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnados los siguientes:

- 1.- La determinación contenida en el oficio número *****, de fecha 21 de mayo de 2018, emitida por el Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Gto., en contestación a mi escrito presentado ante dicha autoridad en fecha 07 de mayo de 2018...

2.- La resolución negativa ficta configurada ante mi solicitud presentada al H. Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato en fecha 07 de mayo de 2018, sin que hasta este momento se me haya notificado respuesta expresa alguna por escrito por parte del H. Ayuntamiento de Celaya, Gto., excediéndose el plazo previsto por el artículo 5º de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. (Sic)

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total de las resoluciones impugnadas; y **2)** El reconocimiento a su derecho a efecto de que las autoridades demandadas procedan a la demolición del muro o barda ubicada en la calle *****, en la comunidad de La Machuca en el Municipio de Celaya, Guanajuato, ya que obstruye el único acceso a su propiedad denominada *****.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 11 once de julio de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

Se tuvo por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito de demanda. Asimismo, se tuvo al actor por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como correo electrónico para recibir notificaciones.

TERCERO. En proveído de fecha 13 trece de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a las autoridades demandadas **-Director General de Desarrollo Urbano y Ayuntamiento, ambos del Municipio de Celaya, Guanajuato-** por contestando la demanda en tiempo y forma, designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y

exhibidas en sus ocurso de contestación. Asimismo, se le concedió a la actora el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda.

CUARTO. Mediante acuerdo de fecha 02 dos de mayo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la parte actora por ampliando la demanda y se ordenó correr traslado del escrito de ampliación a la autoridad demandada a efecto de que diera contestación a la misma.

QUINTO. Posteriormente, en auto de fecha 12 doce de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la autoridad demandada **-Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Guanajuato-** por no dando contestación a la ampliación de la demanda en tiempo y forma, por lo que se tienen como ciertos los hechos que el actor le imputa de manera precisa y directa.

Por el contrario, se tuvo a la autoridad demandada **-Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato-** por dando contestación a la ampliación de la demanda en tiempo y forma. Asimismo, se ordenó correr traslado del escrito de demanda al tercero con un derecho incompatible, para que manifestara lo que a su interés conviniera.

SEXTO. En proveído de fecha 19 diecinueve de julio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al tercero con un derecho incompatible **-*****-** por realizando manifestaciones, designando abogado autorizado y señalando los estrados de este Tribunal para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas documentales

ofrecidas y exhibidas en su promoción. Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, misma que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

SEPTIMO. Legalmente citadas las partes, el 30 treinta de agosto de 2019 dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, y no así por las demás partes.

OCTAVO. Finalmente, el 22 veintidós de enero de 2020 dos mil veinte se dictó sentencia, decretándose la **Nulidad** de la resolución impugnada número *****, de fecha 21 veintiuno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, suscrita por el Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, para el efecto de que la autoridad demandada realice lo siguiente:

1) Emita un nuevo acto administrativo, consistente en una nueva respuesta, en la que de manera fundada, motivada, congruente y sin evasivas, determine la procedencia o no de la «demolición» del muro o barda ubicada en la calle *****, en la comunidad de «La Machuca» en el Municipio de Celaya, Guanajuato, tomándose en consideración que la misma obstruye el acceso que tiene el hoy actor a su propiedad denominada *****, tal y como se advierte del «acta de hechos»¹, de fecha 20 veinte de agosto de 2015 dos mil quince, levantada por los inspectores adscritos a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, máxime si existe un «reconocimiento expreso»² de la propia autoridad, para llevarse a cabo

¹ Documental pública que reviste pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

² «Confesión expresa» contenida en el oficio número *****, de fecha 05 cinco de junio de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por el Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, la cual reviste pleno valor probatorio

su demolición al no contar con el permiso correspondiente para su construcción.

Lo anterior, independientemente de encontrarse la barda en una «propiedad privada», ya que tanto en el ámbito público como en el privado, existen modalidades o restricciones a la propiedad privada que deben observarse por los particulares, por lo que el derecho de propiedad no es «absoluto» sino relativo.

Situación que se determina, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al actualizarse la causal de ilegalidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del mismo ordenamiento legal.

NOVENO. Inconforme con la sentencia, *****, interpuso demanda de amparo directo, del que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, bajo el número *****, el que en fecha 07 siete de octubre de 2020 dos mil veinte, pronunció ejecutoria concediendo el amparo y protección de la Justicia Federal.

En su oportunidad fueron devueltos a ésta Primera Sala del Tribunal los autos originales del expediente en que se actúa, acompañados de un testimonio de la mencionada ejecutoria.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio en línea, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato³; 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 249, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se tiene por debidamente acreditada la existencia de la resolución impugnada número *****, de fecha 21 veintiuno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, suscrita por el **Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato**, mediante la reproducción del documento en original con firma autógrafa, exhibido por la parte actora a través del Sistema Informático del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el cual reviste pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 78 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; más cuando no fue controvertida ni objetada dicha documental por la autoridad demandada.

³ Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

Por otra parte, en cuanto a la «negativa ficta» recaída a la petición del hoy actor, se precisa que la autoridad encausada -Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato- reconoció expresamente⁴ en su curso de contestación a la demanda, que no emitió respuesta alguna a la solicitud planteada por el impetrante.

Lo anterior, debido a que el escrito petitorio fue remitido -mediante oficio número *****- a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, para su conocimiento y resolución, ya que es la «autoridad competente» para ello.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público -previo al estudio de fondo del asunto- se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

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

⁴ «Confesión expresa» que reviste pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57, 118 y 119 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

Subrayado añadido

En este tenor, ***** -en su carácter de tercero con un derecho incompatible- hace valer como causal de improcedencia: «la falta de afectación al interés jurídico del actor».

Quien resuelve considera **infundada** la causal de improcedencia invocada, en virtud de las siguientes consideraciones:

El artículo 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé que:

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión:

I. Tendrán el carácter de actor:

a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa [...]

El artículo que precede, establece como presupuesto procesal para demandar la nulidad de un acto administrativo, contar con un **interés jurídico**, esto es, para ser parte en un proceso contencioso administrativo, se requiere de la existencia de un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica que le haya sido violado por la autoridad administrativa al

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

momento de haberle dirigido el acto impugnado; esto es, dicho numeral encierra los principios de agravio personal y directo, ya que éstos constituyen un presupuesto subjetivo para la legitimidad del proceso (acción) así como de interés jurídico; tal como se establece en el criterio sustentado por la Primera Sala de este Tribunal, que es del rubro y texto siguiente:

«INTERÉS JURÍDICO. AGRAVIO DIRECTO DE UN DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR.- El interés jurídico, para efectos del juicio contencioso administrativo, se traduce en la existencia de acto personal y directo que implique la violación de un derecho subjetivo tutelado a favor del accionante, ocasionándole un perjuicio. En el presente caso, el actor nunca aportó prueba alguna de que la negativa, por parte del Ayuntamiento, a que ingresara a su sesión le causa algún perjuicio, pues se limita a sostener que le fue vulnerado su derecho que se encuentra protegido por el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal, pero no demuestra que se le haya causado un perjuicio directo en sus intereses jurídicos. (Exp. 3.321/01. Sentencia de fecha 28 de enero de 2002. Actor: *****)».⁶

El interés jurídico deriva de un acto de autoridad dirigido a un particular y en virtud de lo cual este último, al sentirse afectado, acude a la instancia jurisdiccional. Sirve de sustento a lo anterior, el criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal, que a la letra dice:

«INTERES 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 del sobreseimiento.»⁷

⁶ Publicado en la compilación de Criterios 2000-2007, visible en la Página 71.

⁷ Publicado en el boletín de Criterios y Tesis aprobados por el Pleno 1987-1996, que obra en la Página 46.

Asimismo, la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, señala lo siguiente:

«INTERES JURÍDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO. De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se trasgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.»⁸

Una vez analizadas las constancias que obran en autos, se advierte con toda claridad que al momento en que la autoridad demandada emitió respuesta a la solicitud planteada por el actor (acto impugnado) se dirigió a nombre de *****, por lo que al ser destinatario de un acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en la presente causa administrativa, cuenta con un derecho subjetivo amparado en una norma objetiva para impugnarlo al considerar que no fue emitido conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

En cuanto a la afectación o menoscabo al patrimonio del impetrante, radica en la imposibilidad material para acceder al inmueble de su propiedad denominado *****, ubicado en la comunidad de la Machuca en el Municipio de Celaya, Guanajuato; situación que se encuentra reconocida de manera expresa por la autoridad encausada -Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio

⁸ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VIII, Diciembre de 1991, Tesis VI. 3o J/26, Página 117.

de Celaya, Guanajuato- en el «acta de hechos»⁹ levantada por sus propios inspectores en fecha 20 veinte de agosto del 2015 dos mil quince.

Por otra parte, en cuanto a «negativa ficta» derivada del silencio administrativo imputado al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, este juzgador -de manera oficiosa- resuelve sobreseer respecto a la autoridad en mención, dado que el derecho de petición ejercido por el justiciable fue atendido de manera puntual por la Dirección General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato; esto es, se emitió una respuesta por escrito en la que -a juicio de la autoridad- se le dieron a conocer los fundamentos y motivos legales aplicables a ello, así como su notificación.

Por tanto, al tener el accionante conocimiento de lo anterior, no se configura la negativa ficta impugnada en la presente causa, ya que sí bien es cierto que la petición fue dirigida al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, lo cierto también es que la misma fue atendida formalmente por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato; «autoridad competente» para conocer sobre lo peticionado por el hoy actor, máxime si el cuerpo edilicio carece de competencia para ello y el impetrante no formuló concepto de impugnación alguno tendiente a controvertir su notificación.

La determinación anterior, se encuentra prevista en los artículos 362, 364 y 371 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de

⁹ Documental pública que reviste pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Guanajuato, así como en lo dispuesto en los ordinales 3, fracción XXIII, 225 y 811 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato; numerales que se transcriben a continuación:

Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato

«**Artículo 362.** La ejecución de cualquier obra o edificación en el territorio del Estado se sujetará a lo dispuesto en este Título, en los programas a que se refiere el Código, así como en los reglamentos municipales en la materia.»

«**Artículo 364.** Los municipios aplicarán lo previsto en este Título a través de la unidad administrativa que se determine en el reglamento respectivo.»

«**Artículo 371.** Para la ejecución de cualquier obra, instalación o edificación se deberá obtener el permiso de construcción respectivo, para lo que se deberá obtener previamente el permiso de uso de suelo.

En edificaciones ya ejecutadas se podrá autorizar el cambio de uso de suelo, si se efectúan las modificaciones requeridas por la unidad administrativa municipal para cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias.»

«**Artículo 548.** Las personas físicas o jurídico colectivas que infrinjan las disposiciones del presente Código, así como de los reglamentos, programas y declaratorias que de éste deriven, serán administrativamente sancionadas por la Procuraduría o el Presidente Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos de este Título y de las demás disposiciones jurídicas aplicables. Lo anterior con independencia de la responsabilidad civil o penal en que incurran.

Reglamento de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato

«**Artículo 3.-** Para los efectos de este reglamento, se entenderá por:

[...]

XXIII. Dirección: Dirección General de Desarrollo Urbano;

[...]

«Artículo 225.- La Dirección podrá ordenar la demolición parcial o total de una obra con cargo al propietario, poseedor o usufructuario, que se haya realizado sin permiso, por haberse ejecutado en contravención a este reglamento, independientemente de las sanciones que procedan.»

«Artículo 811.- El procedimiento de sanción se podrá iniciar de oficio, por denuncia ciudadana, por turno de otras dependencias o por denuncia escrita del afectado, y se desahogará en términos del Capítulo II, de este Título.»

Énfasis y subrayado añadido

Al respecto, se invoca el siguiente criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, que es del rubro y texto siguientes:

«NEGATIVA FICTA. NO BASTA QUE FORMALMENTE SE CONFIGURE, PARA QUE MATERIALMENTE SE CONSIDERE QUE LA AUTORIDAD QUE OMITIÓ RESPONDER SEA COMPETENTE PARA RESOLVER SOBRE EL FONDO DE LA SOLICITUD PRESENTADA ANTE ELLA. Dentro del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el elemento indispensable de validez de todo acto de autoridad, que consiste en su competencia. Ello implica que la autoridad debe existir conforme a una norma legal y ejercer las facultades que le estén expresamente conferidas. Es decir, debe fundar su acto no sólo en el precepto que la autoriza para emitirlo, sino, en algunos casos, también en razón del territorio y de la materia que trate. Por otra parte, la negativa ficta es la respuesta que la ley presume ha recaído en sentido negativo a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, cuando la autoridad no la contesta o no la resuelve en el plazo legalmente establecido para ello, la cual puede impugnarse en el juicio contencioso administrativo; esto es, se configura cuando: a) se presenta un escrito; b) hay silencio de la autoridad para dar respuesta a éste; y, c) transcurre un plazo legal sin que la autoridad resuelva expresamente. **Sin embargo, el solo hecho de que formalmente se satisfagan estos elementos, no implica que materialmente se considere que la autoridad que omitió responder sea competente para resolver sobre el fondo de la solicitud presentada ante ella;**

esto es, si no está dentro de las facultades de ésta decidir sobre lo pedido, la negativa ficta es legal.»¹⁰

Énfasis y subrayado añadido

Por tanto, no es posible impugnar la nulidad de una negativa ficta antes que transcurra el lapso de 20 veinte días sin respuesta, ni tampoco después de que el particular sea notificado de la resolución expresa, porque entonces queda en aptitud de impugnar la misma directamente, atacando sus propios fundamentos y motivos, sin necesidad de presumir que se ha resuelto en sentido contrario, por ser evidente que esta última figura sólo opera ante la ausencia de resolución, independientemente del tiempo que demore su dictado.

Más aun, que en la especie el justiciable impugnó la respuesta expresa de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, la cual alude al fondo de lo pretendido por el actor.

Consecuentemente, ante la total inexistencia del acto impugnado resulta procedente decretar el **sobreseimiento** exclusivamente respecto del acto y el Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Guanajuato, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 261, en relación con el numeral 262, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁰ Tesis: I.8o.A.114 A (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Décima Época, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, Núm. de Registro: 2015440, consultable a página 2503.

Al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del proceso administrativo**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la actora, ni aquellos esgrimidos por la autoridad demandada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de congruencia y exhaustividad en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**».¹¹

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. En el **Considerando Séptimo** de la ejecutoria que se cumplimenta, se establece:

[...]

¹¹ Tesis número 2a./J.58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Núm. de Registro: 164618, Tomo XXXI, Mayo de 2010, consultable a Página 830.

Protección constitucional y sus efectos

Con base en todo lo anterior, al resultar sustancialmente **fundado** el concepto de violación en estudio, lo procedente es otorgar el amparo, a fin de que:

1. La Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada;
2. Emita una nueva en la que:
 - a) Reitere la nulidad de la resolución impugnada y los motivos que expresó para justificar esa declaratoria; y
 - b) Con plenitud de jurisdicción, analice el caudal probatorio allegado al proceso contencioso y, a partir de ello defina si asiste al impugnante el derecho cuya restitución demandó; y
 - c) En caso de constatar la existencia del derecho violado, dicte las medidas necesarias para su pleno restablecimiento.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y 217 de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *********, en contra del acto reclamado a la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, consistente en la sentencia pronunciada el veintidós de enero de dos mil veinte, en el proceso administrativo 1046/1ª Sala/18. El amparo se concede para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

[...]

En estricto cumplimiento a la ejecutoria de amparo, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, se deja sin efectos la sentencia reclamada y se emite una nueva en atención a las siguientes consideraciones que se recogen de los argumentos de la resolución del Tribunal Federal de mérito; por tanto, este

resolutor procede a realizar el estudio correspondiente de los conceptos de impugnación «**primero y segundo**» de manera conjunta, al no existir obligación de seguir el orden propuesto por la parte actora; lo anterior, en virtud del siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, que se cita a continuación:

«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 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.»¹²

Subrayado añadido

Una vez analizado el escrito inicial de demanda, se advierte que el impetrante presentó una solicitud ante la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, a efecto de que procediera a la demolición del muro o barda ubicada en la calle *********, en la comunidad de La Machuca en el Municipio de Celaya, Guanajuato, ya que obstruye el único acceso a su propiedad denominada *********.

¹² Tesis (IV Región)2o. J/5 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Décima Época, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Núm. de Registro: 2011406, consultable a Página 2018.

En respuesta a lo anterior, la autoridad demandada hace del conocimiento del justiciable -mediante la resolución impugnada- lo siguiente:

[...]

Por medio del presente, y en relación con su escrito sin número, de fecha 07 siete del mes de mayo del año en curso, hago de su conocimiento respecto a la problemática que plantea en el mismo, que hasta esta fecha no se ha podido realizar la demolición de la barda mencionada en su escrito en la comunidad de la Machuca, permaneciendo hasta este momento la clausura realizada por la dirección de Desarrollo Urbano; lo anterior debido a que se desconoce el nombre y domicilio del propietario del inmueble, ya que como le hemos informado en oficios anteriores y tal y como lo menciona ***** en su escrito en el punto número uno el predio perteneció a ***** quien falleció y quien construyó el muro que hoy es materia del presente asunto, siendo que hasta esta fecha no existe representante legal o albacea de la sucesión que represente los intereses y obligaciones del finado, razón por la cual esta dirección no puede realizar la demolición de la barda, ya que ésta se encuentra dentro de una propiedad privada, y a la cual no se nos ha consentido o autorizado el acceso para demolición, pues necesario el consentimiento del propietario para ello, o bien la plena identificación de quien debe cumplir con la sanción o requerimiento realizado por la dirección de desarrollo Urbano atendiendo a lo establecido en el artículo 138 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el estado y los municipios de Guanajuato.

«ARTÍCULO 138. Son requisitos de validez del acto administrativo:

I. Expedirse sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

[...]

Énfasis y subrayado añadido

Inconforme con la resolución anterior, el accionante promovió demanda de nulidad ante este Tribunal. Ahora bien, de la lectura integral a la demanda, se advierte que el actor medularmente se duele que la resolución controvertida se encuentra indebidamente

fundada y motivada, así como no haber sido expedida de manera congruente con lo solicitado.

Así, la litis en la presente causa es determinar si los motivos esgrimidos por la autoridad en la resolución impugnada, son suficientes y determinantes para considerar válidamente su actuación.

Bajo este contexto, resultan fundados los conceptos de impugnación vertidos y por tanto, le asiste la razón al impetrante en virtud de las siguientes consideraciones:

Al entenderse por fundamentación: la expresión del precepto legal aplicable al caso concreto, señalando la fracción, inciso o párrafo en la que se encuentre contenida dicha norma; y 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; así, es evidente que la resolución impugnada en el asunto que nos ocupa, debe expresar con claridad la denominación del ordenamiento jurídico y los preceptos legales aplicables al caso concreto; cabe señalar, que si el dispositivo legal prevé diversos supuestos jurídicos, se debe precisar con toda exactitud el apartado, párrafo, fracción o fracciones, incisos o sub- incisos que en la especie resulten aplicables. Asimismo, se deben enunciar las circunstancias de hecho que justifiquen la determinación de la autoridad y que las mismas encuadren perfectamente en la hipótesis normativa aplicable.

Por lo tanto, para que un acto de autoridad cumpla con la debida motivación es necesario que el mismo exprese con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o

causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa para que así se pueda colegir que además de estar debidamente motivado, se encuentra debidamente fundado.

Al respecto, se invoca el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente **fundado y motivado**, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las **circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas** que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las **normas aplicables**, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. **En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»**¹³

¹³ Tesis VI.2o. J/248, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Octava Época, Núm. 64, Abril de 1993, Núm. de Registro: 216534, Página 43.

Énfasis añadido

Así, para considerar que se cumple con la formalidad destacada, la autoridad emisora de un acto administrativo que incida en la esfera jurídica del gobernado, debe darle a conocer a éste en detalle y de manera completa, en la actuación de que se trate, la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto autoritario.

Del análisis efectuado a la resolución impugnada, este juzgador advierte una indebida fundamentación y motivación, toda vez que la autoridad encausada fue omisa en justificar legalmente las circunstancias especiales o inferencias con las cuales llegó a la conclusión de que la barda -objeto de la demolición- se encontraba dentro de una «propiedad privada». Situación que debió haber sido pormenorizada con la finalidad de otorgarle certeza y seguridad jurídica al justiciable, para así poder justificar su determinación y tenerse por legalmente válida.

Cabe precisar, que cuando una petición elevada a una autoridad contiene la solicitud de una conducta de dar o de hacer a la que el petionario estima tener derecho, y si esa petición se fundó y motivó, la respuesta de la autoridad no debe ser evasiva, o sibilina, o limitarse a dilatar el asunto, ni a embrollarlo, sino que en forma clara y directa debe resolver sobre la pretensión deducida.

Si las autoridades consideran que la pretensión es infundada, así deben decirlo claramente, expresando también de manera clara, por qué estiman improcedente o infundada la petición, a fin de dar al petionario una respuesta congruente con lo

solicitado, en un sentido o en otro, pero que ese peticionario pueda acatar o impugnar con pleno y cabal conocimiento de causa.

Resultaría contrario al espíritu de la norma constitucional que si la petición no cuenta con el beneplácito de la autoridad, dicha petición se tenga por contestada, incongruentemente, con respuestas evasivas, ambiguas o imprecisas, eso no es satisfacer el derecho de petición, sino disfrazar la negativa a satisfacerlo, y deja al peticionario en situación de indefensión, violándose de paso el debido proceso legal que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

Sin embargo, al no haber acontecido así en la especie, lo anterior se traduce en una indebida motivación, puesto que no basta con expresar de manera genérica los supuestos motivos señalados en el acto de autoridad, sin hacer mención de las circunstancias, razones especiales o causas inmediatas que le sirvieron de base para arribar a esa conclusión.

Sirve de sustento a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación: **«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».**¹⁴

Énfasis añadido

¹⁴ Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Séptima Época, Volumen 151-156, Tercera Parte, Núm. de Registro: 237716, Página 225.

Visto lo anterior, resulta inconcuso que las simples expresiones referidas genéricamente en la resolución controvertida, de ninguna manera constituyen una debida motivación.

No pasa inadvertido para este resolutor, que ***** -en su carácter de tercero con un derecho incompatible- manifiesta que la barda que pretende demoler el accionante se encuentra dentro de su propiedad, exhibiendo para ello copia simple de la escritura pública¹⁵ número *****, tirada ante la fe del notario público número *****, del Partido Judicial de Celaya, Guanajuato; sin embargo, cabe precisar que dicha documental pública no es el medio de prueba idóneo para acreditar su dicho, ya que de ella no se puede advertir si dicha edificación se encuentra o no dentro de los límites de su propiedad.

Más aun, que se tiene certeza de que la obra construida (barda) no contó con el permiso respectivo; así el artículo 225 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato, dispone:

«Artículo 225.- La Dirección podrá ordenar la demolición parcial o total de una obra con cargo al propietario, poseedor o usufructuario, que se haya realizado sin permiso, por haberse ejecutado en contravención a este reglamento, independientemente de las sanciones que procedan.»

Énfasis y subrayado añadido

Así, entonces la autoridad con independencia de la «propiedad», «posesión» o «usufructo» del inmueble a favor

¹⁵ Documental pública que reviste pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

de un particular, podrá mandar -como ya lo hizo- la «demolición».

Por lo tanto, este juzgador considera que le asiste la razón a la actora, toda vez que la resolución que por esta vía se impugna carece de una debida fundamentación y motivación, así como de la congruencia obligada con lo solicitado; requisitos mínimos para la validez de todo acto de autoridad.

Situación que se traduce en un **vicio de fondo**, al no cumplirse cabalmente con los elementos de validez contenidos en las fracciones VI y IX, del artículo 137 en correlación con el párrafo primero del numeral 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Consecuentemente, lo procedente es decretar la **Nulidad** de la resolución impugnada número *********, de fecha 21 veintiuno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, **para el efecto** de que la autoridad demandada realice lo siguiente:

Emita una nueva respuesta, en la que determine la **procedencia de la «demolición» del muro o barda ubicada en la calle *******, **en la comunidad de «La Machuca» en el Municipio de Celaya, Guanajuato**, llevando a cabo las gestiones necesarias para ello, tomándose en consideración que la misma obstruye el acceso que tiene el hoy actor a su propiedad denominada *********¹⁶, tal y como se advierte del **«acta de hechos»**¹⁷, de fecha 20 veinte de agosto de 2015 dos mil quince, levantada por los inspectores adscritos a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, en los términos siguientes:

¹⁶ La cual se acredita con la copia simple de la Escritura Pública número *****, de fecha 18 dieciocho de mayo de 1995 mil novecientos noventa y cinco, levantada ante la fe del Notario Público número *****, Lic. *****, del Partido Judicial de Celaya, Guanajuato; documental pública que reviste pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁷ Documental pública que reviste pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

[...]

Se acude al domicilio antes citado y nos percatamos que existe la construcción de barda de una altura de 2 dos metros y abarcando 1 km kilometro aproximadamente. Siendo la misma construida sobre los límites del canal. Siendo la misma construida de piedra y cemento..., afectando al vecino colindante ya que le impide el acceso a su propiedad. No exhibiendo permiso de construcción alguno emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano, motivo por el cual se lleva a cabo la clausura de dicha barda, colocando sellos de CLAUSURA sobre la misma.

[...]

Énfasis añadido

Ahora bien, toda vez que el «propietario, representante legal, apoderado o poseedor» no llevó a cabo la «regularización»¹⁸ del muro o barda ubicada en la calle *****, en la comunidad de «La Machuca» en el Municipio de Celaya, Guanajuato, la autoridad demandada ordenó su «demolición»¹⁹ al «no contarse con el permiso correspondiente para su construcción».

Lo anterior, independientemente de encontrarse la barda en una «propiedad privada», ya que tanto en el ámbito público como en el privado, existen modalidades o restricciones a la propiedad privada que deben observarse por los particulares, por lo que el derecho de propiedad no es «absoluto» sino relativo.

Sirven de sustento a la determinación anterior, lo dispuesto en los artículos 7, 362, 364, 371, 550, fracciones I, II y III, 551, fracción I y 557, fracción I, del Código Territorial para

¹⁸ Diligencia que fue solicitada mediante Oficio No. *****, de fecha 08 ocho de mayo de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por el Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato; documental pública en copia simple que reviste pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁹ Determinación expresa contenida en el Oficio No. *****, de fecha 05 cinco de junio de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por el Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, la cual reviste pleno valor probatorio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57, 118 y 119 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como en lo previsto por los ordinales 3, fracción XXIII, 225 y 811 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato.

Situación que se determina, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al actualizarse la causal de ilegalidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del mismo ordenamiento legal.

En virtud de lo anterior, la autoridad demandada deberá cumplir lo aquí ordenado en un término de 5 cinco días hábiles²⁰ contados a partir de aquél en que cause ejecutoria la sentencia de mérito, de conformidad con los ordinales 319, 321 y 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por el actor.

Por lo que respecta a la pretensión ejercitada por la parte actora prevista en la fracción II, del artículo 255 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, este juzgador determina que la misma se encuentra satisfecha al tenor del efecto impreso en el Considerando Quinto de esta sentencia, sin que proceda su reiteración.

²⁰ Artículo 322, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 29 de abril de 2020, en relación con el Decreto Gubernativo Número 173, y que entró en vigor a partir del 15 de octubre de 2020.

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se deja **Insubsistente** la sentencia de fecha 22 veintidós de enero de 2020 dos mil veinte, atento a lo determinado en el **Considerando Séptimo** de la presente sentencia.

TERCERO. Es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa, únicamente respecto al **Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Guanajuato**, acorde a lo manifestado en el **Considerando Tercero** de la misma.

CUARTO. Se decreta la **Nulidad** de la resolución número *********, de fecha 21 veintiuno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, **para el efecto** precisado en el **Considerando Quinto** de la presente resolución jurisdiccional.

QUINTO. Remítase copia de esta sentencia, al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, mediante atento oficio que se gire para su conocimiento y en estricto cumplimiento a la ejecutoria pronunciada por él mismo, dentro del amparo directo administrativo número *********.

Notifíquese a las partes.

En su oportunidad procesal archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

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

Las firmas anteriores son parte de la sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1046/1ªSala/18**, para dar cumplimiento a la ejecutoria pronunciada el 07 siete de octubre de 2020 dos mil veinte, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, dentro del Amparo Directo Administrativo número ****.

Versión Pública TJA