

Silao de la Victoria, Guanajuato, 30 treinta de abril de 2019 dos mil diecinueve.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo, expediente número **1323/1ª SALA/18**, promovido por \*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal \*\*\*\*\*, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción de la demanda.** Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 5 cinco de septiembre de 2018 dos mil diecisiete, \*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal \*\*\*\*\*, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la denominada “constancia de restricciones” del predio conocido como \*\*\*\*\*, que fue emitida por el Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística (IMIPE)...».

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** Nulidad lisa y llana de la determinación contenida en la denominada constancia de restricciones; **2)** Reconocimiento del derecho de uso sin restricción alguna del inmueble propiedad de la parte actora, y **3)** condena a la

autoridad al pleno restablecimiento del derecho de propiedad sin restricción alguna por parte de la accionante.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de 10 diez de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo por acredita la personalidad de quien promovió la demanda a nombre de la actora; 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 tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda.

Se requirió a las autoridades demandadas, informaran sobre la emisión de acto impugnado, a efecto de estar en posibilidad de determinar sobre la suspensión solicitada por la parte actora.

Asimismo, se tuvo a la parte actora por designando abogada autorizada para imponerse de autos, en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando domicilio para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 16 dieciséis de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo las autoridades por rindiendo el informe solicitado y **se concedió la suspensión** del acto combatido para el efecto de que las autoridades demandadas mantengan las cosas en el estado en que se encuentran hasta en tanto se dicte sentencia, esto es, para que se abstengan de trazar o construir sobre el predio rústico denominado \*\*\*\*\* del municipio de Celaya, Guanajuato, propiedad de la parte

actora, la vialidad de proyecto sin nombre o vialidad clasificada como *colectora interbarril*.

Por otra parte, se tuvo al Director General del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística del Municipio de Celaya, Guanajuato, y al Coordinador Técnico del referido instituto, por **no dando contestación a la demanda**, y por designando abogada autorizada para imponerse de autos.

En el mismo sentido, se tuvo por acreditada la personalidad de \*\*\*\*\* y en consecuencia, se tuvo al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, por contestando en tiempo y forma legal la demanda; por admitida la prueba documental ofrecida y exhibida; por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones

Al no existir pruebas pendientes de desahogo, se citó a la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

Mediante acuerdo de 23 veintitrés de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se indicó a \*\*\*\*\* , que no acreditó la personalidad necesaria para apersonarse en el presente proceso como representante del Director General del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística para el Municipio de Celaya, Guanajuato; asimismo, se señaló al Coordinador Técnico del instituto indicado, se estuviera a lo acordado en auto de 16 dieciséis de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, en relación con la falta de contestación oportuna a la demanda.

Por acuerdo de 4 cuatro de enero de 2019 dos mil diecinueve, se ordenó asentar certificación respecto de la interposición del recurso de

reclamación, promovido por el autorizado del Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, el 6 seis de diciembre de 2018 dos mil dieciocho.

Mediante proveído de 8 ocho de enero de 2019 dos mil diecinueve, la Presidencia del Tribunal desechó el recurso de reclamación interpuesto por haberse presentado fuera de plazo.

**TERCERO. Audiencia final del proceso.** Legalmente citadas las partes, el 17 diecisiete de enero de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que **no fueron presentados** por las partes.

### CONSIDERACIONES

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato<sup>1</sup>, en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

---

<sup>1</sup>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.

**SEGUNDO. Existencia del acto impugnado.** Para acreditar la existencia del acto reclamado, la accionante aportó como anexo a su escrito inicial de demanda, copia certificada de la constancia de restricciones emitida por el Coordinador Técnico del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística de Celaya, Guanajuato, contenida en el oficio \*\*\*\*\* de fecha 25 veinticinco de julio de 2018 dos mil dieciocho.

En virtud de lo anterior, y tomando en consideración los sellos y firmas, así como los signos exteriores y visibles del mismo, se advierte que se trata de un documento público, al que se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117, 121, 266, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Por lo tanto, se tiene por acreditada la existencia del oficio descrito.

**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:

«**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».<sup>2</sup>

En tal virtud, se atiende a los señalamientos pronunciados por el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, como autoridad encausada, quien refiere que se actualiza la causal de improcedencia descrita por la fracción I del numeral 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dado que la parte actora, carece de interés jurídico, al advertirse las siguientes circunstancias:

- 1.La actora no acreditó con documental idónea ser titular del derecho de propiedad que refiere, respecto del inmueble sobre el que se emitió la constancia de restricciones que impugna.
- 2.El acto impugnado no le fue dirigido a la accionante, sino al arquitecto \*\*\*\*.
- 3.El documento impugnado no le depara perjuicio alguno en razón de que su contenido es de naturaleza informativa.

De tales premisas, la autoridad demandada concluye que la parte actora no acredita afectación alguna a su derecho subjetivo y por lo tanto, no cuenta con interés jurídico.

Al respecto, sobre el primer tópico, se aclara que no obstante que el documento se encuentra dirigido a \*\*\*\*, no se soslaya que en la propia respuesta ofrecida a la persona física indicada, como solicitante, la autoridad encausada reconoce que la hoy actora es propietaria del inmueble sobre el que versa la respuesta, circunstancia desprendida de

---

<sup>2</sup> 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.

la escritura pública que la accionante replica en su escrito inicial de demanda. Por lo tanto, debe tomarse en consideración que la propia autoridad ya reconoció la propiedad que refiere la impetrante, desvirtuándose de ese modo el señalamiento de la demandada.

Como segundo punto, la autoridad resalta que el acto impugnado no le fue dirigido a la accionante, sino a persona diversa. No obstante, reiterando la consideración anterior, del contenido del acto impugnado se esclarece que las restricciones que se indican en el documento, versan sobre el inmueble cuya propiedad le fue reconocida a la actora por la autoridad demandada y es por tanto, la empresa como titular de la propiedad del inmueble descrito en la constancia combatida, quien en su caso, deberá respetar dichas restricciones; de ello se desprende que las restricciones indicadas afectan el patrimonio de la actora, lo cual se traduce en que la actora es destinataria objetiva y material de lo determinado por la autoridad.

En esa tónica, se difiere del señalamiento de la autoridad en el sentido de que la constancia de restricciones emitida por el Coordinador Técnico del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística del Municipio de Celaya, Guanajuato, no le depara perjuicio alguno, puesto que incide en su patrimonio, por ende, en su esfera jurídica; en consecuencia, se advierte actualizada la afectación a su interés jurídico, elemento necesario para instar el presente proceso administrativo.

Finalmente, si bien quedó acreditado en el considerando segundo que precede en esta resolución, la existencia del acto impugnado (habiendo señalado la impetrante como tal, la constancia de restricciones), se destaca que dicho documento fue emitido por el Coordinador Técnico

del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística del Municipio de Celaya, Guanajuato. Por lo tanto, le asiste la razón al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, al señalar que no es autoridad emisora del acto impugnado; habida cuenta que tampoco se advierte que haya ejecución respecto de la constancia combatida, o que en ello haya intervención dicho órgano colegiado; por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 261, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en virtud de que dicho cuerpo edilicio no tiene el carácter de autoridad demandada, como a continuación se expone:

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

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir [...]

**II.** Tendrán el carácter de demandado:

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

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

Es decir, para determinar si a una entidad administrativa puede reclamársele el cumplimiento de cierta pretensión en el proceso administrativo, debe observarse si dicho ente materialmente dictó, ordenó, intentó ejecutar o ejecutó el acto combatido; habida cuenta

que el carácter de autoridad demandada para los efectos de la procedencia del proceso administrativo, no deriva de la imputación que de cierto acto le atribuye el actor a determinada entidad administrativa, sino de la posibilidad real de que ésta lo haya emitido y así generar una afectación a la esfera jurídica del particular.

Sobre este tema, la Cuarta Sala de este órgano jurisdiccional emitió el criterio que señala<sup>3</sup>:

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

Ahora bien, para establecer cuál es la autoridad emisora de un acto administrativo debe atenderse, en primer orden, a la parte del documento en la que conste la firma y nombre del funcionario, pues este signo distintivo expresa la voluntad del sujeto para suscribir el documento y aceptar las declaraciones ahí plasmadas, pero cuando esta parte no resulte suficiente, deberá realizarse un análisis integral de todos los elementos del documento.

Así entonces, del análisis a la constancia de restricciones combatida, se advierte que su emisor es el Coordinador Técnico del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística de Celaya, Guanajuato, sin que se advierta del oficio combatido la intervención

---

<sup>3</sup> Consultado el 28 veintiocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en la siguiente dirección electrónica: [http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS\\_2000-2010.pdf](http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS_2000-2010.pdf).

directa o indirecta del Ayuntamiento de ese municipio; ante este panorama, es inconcuso que directamente el Ayuntamiento municipal de Celaya no tiene el carácter de autoridad demandada en el proceso, en tanto de la constancia confutada no se advierte que ordenó, intentó ejecutar o ejecutó el acto combatido.

Conforme las mismas consideraciones, se advierte que se actualiza el sobreseimiento en relación con el Director General del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística de Celaya, Guanajuato, dado que del acto impugnado no se desprende que lo haya suscrito; que pretenda ejecutar dicho acto o haya intervenido en su emisión.

Por tanto, se concluye la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 261, con relación al diverso numeral 251, fracción II, inciso *a*), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; **razón por la cual debe sobreseerse esta instancia únicamente por lo que hace al Ayuntamiento Municipal de Celaya, Guanajuato y al Director General del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística** del referido municipio.

En tal virtud, y 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 presente 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 el impetrante, ni aquéllos señalados por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».**<sup>4</sup>

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** El artículo 302, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, habilita a este Juzgador para examinar de oficio la competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, por ser una cuestión de orden público.

Por tanto, quien resuelve se avoca al estudio oficioso de la competencia de la autoridad demandada para dictar el acto impugnado, así como todo lo relacionado con la misma, incluso la ausencia, indebida o insuficiente de su fundamentación.

En tal sentido, resulta aplicable al presente estudio, por analogía, la tesis jurisprudencial siguiente:

---

<sup>4</sup> Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: 2a./J.58/2010, Página: 830.

**«COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.** El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá causa de nulidad de la resolución impugnada; sin embargo, si considera que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad.»<sup>5</sup>

Enfasis añadido.

Bajo el referido contexto, se advierte de la fundamentación consignada en el acto confutado, que se citan los numerales 111, 112, 113, 114, 115, 116, 695, 696 y 697 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato, los cuales son de la siguiente literalidad:

---

<sup>5</sup> Época: Novena Época. Registro: 170827. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia s : Administrativa. Tesis: 2a./J. 218/2007. Página: 154

«**Artículo 111.**- El alineamiento contendrá las afectaciones y las restricciones de carácter urbano que señalen en este reglamento y se establecerá respectivamente por la Dirección o el IMIPE en el número oficial o dictamen de congruencia.

Cuando por razón del alineamiento, exista afectación a la superficie del predio de que se trate, se turnará a la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública del Ayuntamiento, para que resuelva lo conducente.»

«**Artículo 112.**- Cuando los inmuebles no cuenten con alineamiento, número oficial o sea de nueva construcción, deberán tramitar ante la Dirección las autorizaciones correspondientes.

En aquellos casos en los cuales se pretende establecer frente a una vialidad primaria o aquellas planeadas dentro del PMDUOET y aun no construidas, el interesado deberá solicitar ante el IMIPE, la constancia de afectación previa al trámite ante la Dirección.»

«**Artículo 113.**- La Dirección expedirá los documentos que consignen el alineamiento en base a las restricciones del PMDUOET, y el número oficial del predio en cuestión, previa solicitud del propietario, poseedor o usufructuario, en formato único de trámite debidamente requisitado, en términos del Capítulo anterior.»

«**Artículo 114.**- Si entre la expedición de alineamiento, donde se establecen las restricciones del PMDUOET y la presentación del permiso de construcción se hubiere modificado el alineamiento en los términos del Artículo 112 de este título, el proyecto de construcción deberá ajustarse a los nuevos requerimientos.

Si las modificaciones ocurrieran después de concedido el permiso de construcción, se ordenará la suspensión de los trabajos para que se revise el proyecto de construcción y se ajuste a las modalidades y limitaciones del nuevo alineamiento.»

«**Artículo 115.**- Para predios en proceso de regularización o los predios rústicos y restos de predios sin referencias claras respecto al alineamiento, se marcarán las restricciones y/o afectaciones marcadas en la constancia que expedirá el IMIPE.

La Dirección podrá solicitar indistintamente al propietario o al IMIPE según lo requiera el trámite.»

«**Artículo 116.**- A la solicitud de alineamiento de predio, cuando la calle de su ubicación no cuente con banquetas, pavimentos, servicios o exista la proyección de vialidades, se deberá anexar también, copia del documento con el que acredite la propiedad.»

«**Artículo 695.**- La Constancia de Restricciones sin ser un permiso, constituye el documento en el que el IMIPE certifica los alineamientos, restricciones, recomendaciones, condiciones y limitantes que tiene proyectado un inmueble dentro del PMDUOET.»

«**Artículo 696.**- La Constancia de Restricciones, la solicitará el interesado ante el IMIPE, por escrito al que adjunte los requisitos siguientes:

- I. Identificación del solicitante;
- II. Recibo de pago del impuesto predial;
- III. Escritura pública o título de propiedad, en el caso de predios que no se tenga cuenta predial o se trate de ejido;
- IV. Levantamiento topográfico del inmueble de que se trate; y,
- V. Pago de derechos.»

«**Artículo 697.**- Recibida la solicitud por el IMIPE, la revisará que se hayan acompañado los requisitos a que se refiere el artículo anterior, y requerirá al solicitante dentro de los tres días siguientes, en el caso de solicitud incompleta, para que la subsane dentro de los cinco días siguientes, con el apercibimiento de tenerse por no hecha la solicitud, en caso omisión del solicitante.

Recibida la solicitud debidamente requisitada o cumplido el requerimiento, el IMIPE emitirá la constancia, dentro de los cinco días hábiles siguientes.»

Sin embargo, de los numerales transcritos, no se encuentra referencia alguna a la competencia o facultades del Coordinador Técnico del Instituto del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística de Celaya, Guanajuato, para la emisión de la constancia otorgada a la parte actora, sino la mera referencia a la naturaleza de la misma, en términos del artículo 695, del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato, es decir, que el referido Coordinador no asentó la información necesaria y suficiente que permitiera al particular encontrarse en aptitud de conocer que quien emitió la constancia, cuenta con el carácter de autoridad facultada para tal fin.

Dicha información se estima indispensable, pues en ello se da cuenta de la capacidad jurídica de la autoridad emisora del acto y la competencia del órgano, dando así cumplimiento a las garantías de legalidad y seguridad jurídica. No hacerlo, deja en estado de indefensión al particular, respecto de la conducta desplegada por quien no acreditó contar con las facultades requeridas para tal fin, negándole al particular la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y si se emitió conforme la norma aplicable al caso concreto. Resulta ilustrativa la tesis que se transcribe a continuación:

**«COMPETENCIA. ES INELUDIBLE QUE LA AUTORIDAD QUE EMITE EL ACTO RECLAMADO DEBE ASENTAR EN ÉL ESTAR FACULTADA PARA ELLO, ASÍ COMO EL DISPOSITIVO LEGAL, ACUERDO O DECRETO QUE LE OTORGA TAL CAPACIDAD.»**

Conforme a lo señalado por el artículo 16 constitucional, es una obligación ineludible que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por el órgano facultado para ello, en el que se deberá expresar como parte de las formalidades del acto, el carácter con que se suscribe el mismo y el dispositivo legal, acuerdo o decreto que le otorga tal capacidad o legitimación a la autoridad para emitirlo, ya

que de sostenerse lo contrario se dejaría al gobernado en estado de indefensión, en virtud de no conocer la disposición que faculta a la autoridad para emitir la resolución que le afecta y el carácter con que la emite, por lo que es evidente que con ello no se le daría oportunidad de examinar si la actuación de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y si es conforme o no a la Constitución Federal o a la ley aplicable al caso concreto.»<sup>6</sup>

Entonces, dado que de los fundamentos legales señalados por la autoridad demandada en el acto que se combate, no se desprende dispositivo legal, administrativo o reglamentario que dé cuenta de sus facultades, se advierte que el **Coordinador Técnico** del Instituto del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística de Celaya, Guanajuato, carece de competencia para la emisión de la constancia de restricciones confutada, por lo que esta Sala advierte que el acto impugnado carece de uno de los elementos de validez, específicamente del descrito en la fracción I del artículo 137 del código procedimental invocado, que literalmente señala lo siguiente:

«**Artículo 137.** Son elementos de validez del acto administrativo:

...

**I. Ser expedido por autoridad competente;**

...»

Énfasis añadido.

En consecuencia, se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, cabe resaltar que la emisión de la constancia de restricciones de la que se demanda la nulidad, fue otorgada a solicitud

<sup>6</sup> Tesis: VI.2o.A.79 A; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XIX, Enero de 2004, página 1479, registro 182455.

de la parte actora, por lo **que la nulidad que se decreta es para el efecto de que la autoridad encausada remita a la competente la solicitud de constancia solicitada, a efecto de que se le brinde la respuesta conducente, debidamente fundada y motivada.** Lo anterior, con apoyo en la siguiente jurisprudencia, aplicable por similitud de razón:

**«SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevén los tipos de nulidad que pueden decretarse en el juicio contencioso administrativo, los cuales dependerán del origen de la resolución impugnada y de los vicios detectados; aspectos a los que debe acudir para determinar la forma en que las autoridades deben cumplir las sentencias de nulidad. **En cuanto a su origen, debe distinguirse si la resolución se emitió con motivo de una instancia, solicitud o recurso** promovido por el gobernado o con motivo del ejercicio de una facultad de la autoridad. **En el primer caso, donde el orden jurídico exige de la autoridad demandada un pronunciamiento, la reparación de la violación dictada no se colma con la simple declaración de nulidad de dicha resolución, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra para no dejar incierta la situación jurídica del administrado.** En cambio, cuando la resolución administrativa impugnada nace del ejercicio de una facultad de la autoridad, no es factible, válidamente, obligarla a que dicte una nueva, ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe o no actuar y para determinar cuándo y cómo debe hacerlo. Por lo que corresponde al vicio en que se incurrió, éste puede ser material o formal; en aquél, su ineficacia es total y, por eso, la declaración de nulidad que se impone, impide a la autoridad demandada volver a emitir el acto impugnado, si éste no tuvo su origen en una solicitud, instancia o recurso del particular, pues de ser así, al emitirlo de nuevo deberá prescindir del vicio material detectado. Para el caso de que el vicio incida en la forma del acto, esto es, en su parte estructural o en un acto procedimental que puede ser susceptible de reponerse, la ineficacia debe ser para el efecto de que se emita otro en el que se subsane esa deficiencia, si deriva de una solicitud, instancia o procedimiento promovidos por el gobernador o, simplemente,

declarar su nulidad si no tiene ese origen, lo que no impide que la autoridad vuelva a emitir otro en idéntico sentido, siempre que purgue el vicio formal detectado.»<sup>7</sup>.

No pasa desapercibido que en términos del artículo 697 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato, se aprecia que sí corresponde al Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística de Celaya, Guanajuato, la emisión de la constancia en que se señalen en su caso las restricciones que pueda tener un inmueble determinado; no obstante, la misma deberá ser emitida por el funcionario que en términos del ordenamiento orgánico de dicha entidad cuente con las atribuciones para tal fin, en aras de no procurar incertidumbre en la situación jurídica de la parte actora. Debiendo además tal servidor público insertar los numerales o dispositivos legales, reglamentarios o administrativos que le irroguen tal habilitación o bien, en su caso, el acuerdo delegatorio respectivo.

Por otra parte, se hace notar que en términos de lo que establecen los artículos 2, fracción XLII y 57, ambos del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, los Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de cada municipio, «son los instrumentos de planeación, con visión prospectiva de largo plazo, en los que se representa la dimensión territorial del desarrollo del municipio, se establece la zonificación del territorio municipal, asignando los usos y destinos para áreas y corredores urbanos, la intensidad y lineamientos específicos de uso de suelo para cada zona o corredor, así como las modalidades y restricciones al uso del suelo y a las construcciones, definiendo el marco para ordenar las actividades

---

<sup>7</sup> Décima Época; Registro: 2008190; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 14, Enero de 2015, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A.J/17 (10a.); Página: 1659.

sociales y económicas en el territorio, desde una perspectiva integral y sustentable, atendiendo los aspectos sociales, ambientales y económicos» es decir, que tales documentos constituyen normas de orden público e interés social, por lo que son de observancia obligatoria para sus destinatarios.

En ese tenor, además se resalta que la adquisición del bien inmueble, propiedad de la actora, fue posterior a la aprobación, publicación e inscripción del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato. Lo anterior, dado que su aprobación tuvo lugar en la Septuagésima Cuarta Sesión Ordinaria de ese Ayuntamiento el 28 veintiocho de agosto de 2015 dos mil quince; su publicación se efectuó en la Cuarta Parte del ejemplar número 158 ciento cincuenta y ocho del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 2 dos de octubre de 2015 dos mil quince y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Celaya, Guanajuato, el 4 cuatro de marzo de 2016 dos mil dieciséis, bajo el folio U7\*1, en tanto la adquisición del inmueble por parte de la actora, es de fecha 29 veintinueve de diciembre de 2017 dos mil diecisiete; es decir, que a la fecha de la adquisición, la planeación municipal de que se duele ya había sido determinada, publicitada y con pleno efecto jurídico en forma anterior a la adquisición del inmueble por la particular impetrante.

Por otra parte, en atención a lo esgrimido por la accionante en su demanda de nulidad, a propósito de la solicitud de aplicación del control difuso por este resolutor, se señala que no se advierte contravención alguna a los derechos humanos de la accionante o que contravengan en modo alguno lo establecido por la Constitución Federal o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es

parte. Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 16/2014, que se cita a continuación:

**«CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO.** Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a

realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.»<sup>8</sup>

El subrayado es añadido.

**SEXTO. Análisis de las pretensiones.** Toda vez que del análisis a lo planteado por la actora se arribó a la declaración de la nulidad para el efecto precisado en el considerando que antecede, se advierte que la pretensión solicitada en su escrito inicial de demanda, consistente en el reconocimiento de su derecho al uso sin restricción del inmueble de su propiedad, se encuentra vinculado a la nueva respuesta que en su caso emita la autoridad competente.

Finalmente, el Coordinador Técnico del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística de Celaya, Guanajuato, **deberá cumplimentar la condena que precede e informar sobre ello**, en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 321

---

<sup>8</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Segunda Sala, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 984, registro 2006186.

y 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

### **RESUELVE**

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

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

**TERCERO.** **Se decreta la nulidad de la resolución impugnada, para los efectos precisados** en el Considerando Quinto de la presente resolución.

Notifíquese a las partes.

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