

Silao de la Victoria, Guanajuato, 17 diecisiete de julio 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1546/1ªSala/18** promovido por *****, 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 09 nueve de octubre de 2018 dos mil dieciocho, *****, por propio derecho promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«La resolución de fecha 15 quince de agosto de 2018 dos mil dieciocho emitida por el [...] Director de Protección y Vigilancia de la Presidencia Municipal de Guanajuato, Guanajuato, con número de folio ***** a nombre de la suscribiente...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora; y

3) La condena a la autoridad demandada para que le sea devuelta la cantidad que pagó con motivo de la multa impuesta.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 16 dieciséis de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

De la misma manera se ordenó correr traslado al tercero con un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora para que manifestara lo que a su interés conviniera.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la demandante en el escrito inicial de demanda. Por otra parte, se requirió a la autoridad demandada para que exhibiera copia certificada del acta *****, así como de todas las constancias que tengan relación con los hechos controvertidos, asimismo para que informara si la justiciable realizó el pago por la cantidad de \$***** (*****) por concepto de la multa impuesta por la dirección a su cargo.

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

Posteriormente, en proveído de fecha 20 veinte de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se requirió a la autoridad demandada para que completara su contestación de demanda.

Por otra parte, se tuvo al **Tesorero Municipal de Guanajuato, Guanajuato, en su carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor**, por realizando manifestaciones. Se admitió la prueba documental ofrecida y exhibida y se le tuvo por dando cumplimiento al requerimiento que fue formulado y por consiguiente informando que la parte actora realizó el pago de la sanción que le fue impuesta y calificada por la autoridad demandada. Además, señaló abogados autorizados y correo electrónico para recibir notificaciones.

En virtud de que la autoridad demandada no cumplió al requerimiento para que exhibiera copia certificada del acta *****, así como de todas las constancias que tengan relación con los hechos controvertidos, se le aplicó como medio de apremio el apercibimiento y se le requirieron nuevamente las constancias mencionadas.

Luego, el 07 siete de mayo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al **Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma. Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la autoridad referida. Asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados y por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

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

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 24 veinticuatro de mayo de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados

por la autoridad demandada y el tercero con derecho incompatible, y no así por la parte actora.

CONSIDERANDO

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, primer párrafo, y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se acredita con el original de la resolución ***** de fecha 15 quince de agosto del 2018 dos mil dieciocho, dictada por el Director de Protección y Vigilancia del municipio de Guanajuato, Guanajuato, (foja 29); documento con valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, dado que tiene el carácter de pública al haber sido emitido por el Director de Protección y Vigilancia del municipio de Guanajuato, Guanajuato,

¹Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante Decreto 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, el 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

servidor público en ejercicio de sus funciones, así como por la existencia de firmas, sellos y logotipos.

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.

Sostiene el Tesorero Municipal, en su carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión de la actora, la improcedencia del proceso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 261, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en virtud de que niega haber emitido algún acto administrativo que modificara la situación jurídica de la parte actora. Ello aunado a que en su consideración, la devolución y gestiones correspondientes de la cantidad pagada como multa, en su caso correspondería a la autoridad demandada.

Se **desestima** el argumento anterior de conformidad con las consideraciones jurídicas siguientes:

Del acuerdo de fecha 16 dieciséis de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se obtiene que a la Tesorería Municipal de Guanajuato, Guanajuato, no se le atribuyó el carácter de autoridad demandada en términos del artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. En el caso concreto, la autoridad

demandada es el Director de Protección y Vigilancia de la Presidencia Municipal de Guanajuato, Guanajuato.

Por lo que hace a la citada Tesorera Municipal, se le llamó a proceso con el carácter de tercero con un derecho incompatible a las pretensiones del actor, en términos del artículo 251, fracción III, del citado Código, dado que el actor solicita la devolución de la cantidad que erogó por concepto de sanción con motivo de la presunta infracción al Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato y su Municipio que impugna, siendo que dicha Tesorería es la autoridad recaudadora y administradora del erario público que percibió en su oportunidad tal cantidad y que eventualmente de resultar procedente la condena, repercutiría en la misma una posible gestión de devolución.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 198, 130, fracciones I, II y IV, de la Ley Orgánica Municipal; 15 inciso c), y 52, ambos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, la Tesorería Municipal es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública municipal, y le compete en materia de administración tributaria, administrar la recaudación de las contribuciones, y en general de los ingresos que forman parte de la hacienda pública municipal; de este modo, debe comparecer a este proceso a defender lo relativo a la procedencia o improcedencia de la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa.

De esta forma, y toda vez que la actora vía reconocimiento del derecho solicita la devolución de la cantidad que indebidamente pagó ante la Tesorería Municipal, debe ser llamada a este proceso, porque podría verse afectado el erario público del Municipio.

Así, es importante precisar, que en caso de resultar una resolución favorable a la parte actora, la Tesorería Municipal, no se encontraría exenta de realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, considerando al efecto que todas las autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en la ejecución del fallo se encuentran obligadas a ello. Esto es, la dependencia hacendaria de mérito, en su caso, tendría que intervenir eficazmente en la devolución de la cantidad que ingresó indebidamente al erario público municipal que administra dicha oficina recaudadora.

Como apoyo a lo anterior, se invoca la jurisprudencia 1a./J.57/2007², de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

«AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. Aun cuando las autoridades no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, pero en razón de sus funciones deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de dicha sentencia protectora, y para que logre vigencia real y eficacia práctica.»

Énfasis añadido.

² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 144. Número de registro: 172605.

Sobre el mismo tema, resulta ilustrativa la tesis aislada II.1o.P.A.153 K³, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito, que señala:

«SENTENCIAS DE AMPARO. ESTAN OBLIGADAS A SU CUMPLIMIENTO. TODAS LAS AUTORIDADES QUE DEBAN INTERVENIR EN SU EJECUCION, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. El hecho de que alguna autoridad no haya sido señalada como parte en el juicio de amparo, no implica que no esté obligada a cumplir con el fallo protector, por el contrario, a su cumplimiento se obligan todas aquellas autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en su ejecución.»

Énfasis y subrayados añadidos

Esto es, la Tesorería Municipal -al tener el carácter de autoridad exactora- en calidad de tercero o incluso de encausada, sería condenada a la devolución de la cantidad pagada indebidamente, así como al pago de intereses sobre ese monto, todo ello en razón de sus funciones, sin perjuicio de haber sido o no parte en el procedimiento de origen.

Se invoca así el siguiente criterio por analogía de la Segunda Sala de este Tribunal, que se cita a continuación:

«TESORERO MUNICIPAL. CON INDEPENDENCIA DE HABER SIDO O NO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN, ANTE LAS GESTIONES DE LA AUTORIDAD CONDENADA; EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD FISCAL, TIENE EL DEBER DE DEVOLVER LAS CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE POR EL ACTOR, AL HABER OBTENIDO ESTE UNA SENTENCIA FAVORABLE. De lo previsto en los numerales 15, inciso C); 52, 53 y 59 de la Ley

³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-2, Febrero de 1995, página 554. Número de registro: 208849.

de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se desprende que, con independencia de haber sido parte o no en el procedimiento administrativo originario en el que se ordena la devolución de las cantidades pagadas indebidamente por el actor, los tesoreros municipales, ante las gestiones de la autoridad condenada, tienen la obligación de realizar la devolución del pago, en razón de que el actor de origen interpuso oportunamente el proceso administrativo en el que obtuvo sentencia favorable.»⁴

Subrayado añadido

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas y al no advertirse, oficiosamente, la actualización de alguna de las hipótesis previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que impida resolver el fondo de la causa, a continuación, se estudiará la «litis» sometida a esta Sala.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendiente 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**

⁴ Publicado en los Criterios Jurídicos 2017, emitidos por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, página 7, consultables en: http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2018/01/CRITERIOS_JURIDICOS_2017.pdf Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, sentencia del 27 de junio de 2017.

PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».⁵

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Se precisa que el estudio de los conceptos de impugnación se realizará en un orden diverso al propuesto por la parte actora en su escrito inicial de demanda, ello dado que de los principios de la garantía de acceso a la impartición de justicia que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 298 y 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, son el de congruencia y exhaustividad de las sentencias.

A través de dichos principios se obliga a los órganos jurisdiccionales a resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento; no obstante la inexistencia de una norma que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de impugnación en el proceso administrativo, este Juzgador se encuentra constreñido a estudiar preferentemente aquéllos que conlleven un mayor beneficio para el demandante.

Apoya el criterio relativo al estudio preferente de los conceptos de impugnación orientados a declarar la nulidad lisa y llana de los actos impugnados, la jurisprudencia con el rubro y texto que a continuación se transcriben:

«CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO

⁵ 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.

PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

El artículo 17 constitucional consagra la garantía de acceso a la impartición de justicia, la cual se encuentra encaminada a asegurar que las autoridades -órganos judiciales o materialmente jurisdiccionales- lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo que uno de los principios que consagra dicha garantía es el de exhaustividad, entendiéndose por tal la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, los numerales 87 y 89, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, establecen la existencia de dos requisitos que deben observarse en el dictado de las resoluciones: el de congruencia y el de exhaustividad. Ahora, si bien es cierto que en la citada ley no existe una disposición expresa que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de anulación, también lo es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se encuentra constreñido a ocuparse de todos los motivos de impugnación en que descansa la pretensión anulatoria del actor, y preferentemente de los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ya que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, con lo que se respeta la garantía de acceso efectivo a la justicia y, en particular, el principio de completitud que ésta encierra.»⁶

Lo resaltado es propio.

En este contexto, se analizará el **segundo** concepto de impugnación del escrito inicial de demanda, en el cual la justiciable sostiene la indebida motivación del acto impugnado en virtud de que la autoridad demandada omitió señalar las circunstancias especiales, razones o causas inmediatas que tuvo en consideración para la emisión del acto.

Por su parte, la autoridad demandada sostiene la legalidad del acto impugnado, dado que según lo dispuesto en el artículo 161 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de

⁶ Época: Novena Época; Registro: 166717; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A.T. J/9; Página: 1275.

Guanajuato y su Municipio, resultaba obligatorio para la actora contar y por consiguiente mostrar una licencia de construcción, más aún que afirma haberle otorgado el derecho a ofrecer pruebas u oponerse al acto de inspección.

En consecuencia, la «litis» del presente proceso consiste en determinar si los argumentos señalados en la resolución impugnada son suficientes para considerar debidamente motivado dicho acto.

A juicio de este resolutor el concepto de impugnación que se analiza es **fundado**, con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

Para ello, es necesario apuntar algunas ideas relacionadas con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la fundamentación y motivación, distinguiendo los aspectos formal y material que deben contener los actos administrativos.

La correcta fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable al caso concreto; la motivación se trata del argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificarla, le permita su defensa, para el caso que resulte irregular.

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras:

(a) Formal, cuando hay omisión total o incongruencia del argumento explicativo; también si es tan insuficiente que el destinatario no pueda

conocer lo esencial de las razones que informan el acto, de manera que esté imposibilitado para cuestionarlo y defenderse adecuadamente, y

(b) Material, cuando la explicación o razones dadas son insuficientes o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

Por tanto, la transgresión a la garantía de motivación, puede configurarse de diversas maneras.

La omisión de la motivación, se configura cuando la actuación de la autoridad no expresa argumento que permita reconocer la aplicación del sistema jurídico o de criterios racionales, sea tratándose de aspectos reglados o cuando se ejercen facultades en el ámbito discrecional.

Asimismo, la incongruencia en la motivación, se revela cuando los argumentos justificatorios de la autoridad no coinciden o se relacionan con la decisión expresada, es decir, no se permite identificar la «ratio decidendi».

Por otra parte, una indebida motivación acontece cuando las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto en el que se subsumen es inadecuado, no aplicable o se interpreta incorrectamente, es decir, no hay justificación de la actuación de la autoridad que sea acorde con los hechos apreciados.

Finalmente, una motivación insuficiente se traduce en una falta de razones que impiden conocer los criterios fundamentales de la decisión, es decir, cuando se expresan ciertos argumentos pro forma,

que pueden tener ciertos grados de intensidad o variantes que determinan una violación formal o material, aunque permiten al afectado defenderse o impugnar tales razonamientos, pero que resultan exiguos para tener conocimiento pleno de los elementos considerados por la autoridad en la decisión administrativa.

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial que establece:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues **es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»**⁷

Énfasis añadido.

⁷ Época: Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta ; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

En el caso, la autoridad demandada no observó el requisito de debida fundamentación y motivación en los términos destacados, pues en la resolución *****, de fecha 15 quince de agosto del 2018 dos mil dieciocho, la demandada señaló de forma exigua lo siguiente:

«...esta Dirección de Protección y Vigilancia notifica a usted que ha incurrido en violaciones al ordenamiento antes citado por lo que es acreedor a una sanción económica determinada en 20 Salarios mínimos vigentes en la zona, que corresponden a un monto de \$**** [..]

Motivos: Por no mostrar Licencia para construcción de chaflán y muro sobre “muro antiguo” Según consta en el Acta DPyV-DIU/0087/2018 con fecha 06 de Julio de 2018 INFRINGIENDO los artículos 76, 161, 162 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su Municipio...»

De la transcripción anterior, se advierte que la autoridad demandada determinó que la actora no mostró licencia para construcción, tanto de chaflán⁸, como de muro sobre «muro antiguo».

Sin embargo, omitió la demandada señalar las razones particulares por las que en su consideración la actora estaba obligada a tener la licencia indicada en el párrafo precedente, tales como la existencia de una construcción en el inmueble propiedad de la actora, ubicado en ***** número ***** o en la vía pública; o bien, si se trataba de una demolición, modificación, restauración, ampliación o la colocación de aditamentos exteriores; ni tampoco cómo se percató de la existencia de dichas obras, ello a fin de motivar debidamente la resolución impugnada.

⁸ De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, una de sus acepciones es la siguiente: «Plano largo y estrecho que, en lugar de esquina, une dos paramentos o superficies planas que forman ángulo.»

Si bien, en el acto impugnado la demandada hizo referencia al acta de inspección ***** de fecha 06 seis de julio de 2018 dos mil dieciocho, documento visible en foja 69 de este expediente, se advierte que el inspector únicamente señaló haber solicitado a la persona quien dijo ser «maestro encargado» la exhibición de licencia, permiso y autorización para la construcción de chaflán y parte de muro, sobre muro antiguo, pero prescindió de señalar si la persona con quien se entendió la diligencia exhibió o no dichos documentos, ni mucho menos si en el lugar inspeccionado se realizaba o no algún tipo de construcción y si ésta requería el previo otorgamiento de una licencia de construcción o de un permiso, puesto que el Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su Municipio, prevé supuestos diversos para cada uno de éstos actos.

Lo anterior reviste especial relevancia, ya que el hecho de que se esté ejecutando alguna obra en el inmueble inspeccionado, es premisa fundamental, al tenor de lo dispuesto en los artículos 76, 161, 162 y 163 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su Municipio, para que la autoridad demandada estuviera en posibilidades de exigir a la justiciable la licencia de construcción o bien el permiso correspondiente, esto dependiendo del tipo de obra de que se tratara, y en consecuencia, sancionar al propietario del inmueble por la falta de los mismos.

Para su mejor comprensión, a continuación se transcriben los preceptos indicados en el párrafo anterior:

«**Artículo 76.-** Para ejecutar cualquier construcción en el Municipio de Guanajuato se requiere de la autorización de la Dirección de Imagen , ya se trate de construcción nueva, demolición, modificación, restauración, ampliación o la colocación de aditamentos exteriores que modifiquen el contexto urbano

característico; y en general, ante cualquier alteración al paisaje de la Ciudad, deberán tomarse en cuenta los antecedentes históricos del edificio, aspectos fisonómicos, uso del suelo e influencia al entorno.»

«**Artículo 161.-** Licencia de construcción es el documento expedido por la Dirección de Imagen, con el cual se autoriza a los solicitantes a construir, ampliar, restaurar, remodelar, modificar, reparar o demoler una edificación o instalación en los predios que sean de su propiedad y que estén ubicados en el Municipio de Guanajuato.»

«**Artículo 162.-** Para ejecutar obras o instalaciones públicas federales, estatales, municipales o privadas en la vía pública o en predios de propiedad pública o privada es necesario obtener “Licencia” por parte de la Dirección de Imagen; para las obras previstas en el artículo 21 del presente Reglamento, los propietarios podrán realizar por sí mismos los trámites de solicitud de licencia ante la Dirección de Imagen, asumiendo la responsabilidad total en la ejecución de la obra y en el cumplimiento de la normatividad aplicable.»

«**Artículo 163.-** No se requerirá “Licencia” formal pero será necesario obtener de la Dirección de Imagen el Permiso para Obra Menor para efectuar las siguientes obras:

I. Resanes y aplanados interiores y exteriores, siempre y cuando no sean edificios catalogados y/o estén ubicados dentro de la Zona I indicada en el plano respectivo anexo al presente Reglamento;

II. Reposición y reparación de pisos sin afectar elementos estructurales;

III. Pintura exterior e interior, siempre y cuando no sean edificios catalogados y estén ubicados dentro de la zona que, para este control, se ha establecido en el plano respectivo de zonificación, así como el catalogo de colores correspondiente;

IV. Reparación de tuberías de agua o instalaciones sanitarias sin afectar elementos estructurales;

V. Colocación de madrinas en techos de madera o reparaciones parciales;

VI. Obras urgentes para la prevención de accidentes, a reserva de dar aviso a la Dirección de Protección y Vigilancia, dentro de un plazo máximo de 72 horas;

VII. Colocación de divisiones interiores en pisos de despachos o comercios, cuando su peso se haya considerado en el diseño estructural de la edificación;

VIII. Impermeabilización y reparación de azoteas;

IX. Limpieza,

X. Apertura y/o ampliación o clausura de vanos, construcción de pretilas, siempre y cuando estas modificaciones no se realicen en elementos sobre la vía pública o en inmuebles históricos o catalogados; y,

XI. Colocación de herrería de protección en fachadas, siempre y cuando se ubiquen en el paramento de la misma. En el caso de edificios catalogados o históricos, deberá existir previa opinión del INAH. No se autorizarán elementos fuera de los límites del predio.»

Al asentar únicamente en el acta de inspección el requerimiento de la licencia, permiso y autorización para la construcción de chaflán y muro, omitió precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, tal y como lo dispone el artículo 137, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo que impide arribar a la conclusión de que la justiciable estaba obligada a tener una licencia o bien un permiso, como lo refieren los artículos 76, 161, 162 y 163 del reglamento mencionado.

Así, a pesar de haber realizado una remisión al acta de inspección, es correcto considerar que en la resolución impugnada no se detallaron pormenorizadamente las causas que justificaran su emisión, con el fin

de que la ahora actora tuviera la oportunidad de controvertir correctamente lo asentado en ésta, dejándola en estado de indefensión.

Ello aunado a que las disposiciones citadas como infringidas en el acto impugnado, esto es los artículos 76, 161 y 162 del citado Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su Municipio -previamente transcritos-, constituyen normas complejas, por lo que el director demandado tenía la obligación para efecto de fundar debidamente el acto, de citar la parte correspondiente, lo que no aconteció.

Sostiene lo anterior, la jurisprudencia con el rubro y texto siguientes:

«NORMAS COMPLEJAS. SU NATURALEZA DEPENDE DE LA PLURALIDAD DE HIPÓTESIS QUE LAS COMPONENTEN. De conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 115/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 310, de rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.", una norma compleja es aquella que incluye diversos elementos competenciales o establece una pluralidad de competencias o facultades que constituyan aspectos independientes unos de otros, de manera que **para estimarse correcta la fundamentación de un acto de autoridad que se apoye en un precepto de tal naturaleza es necesaria la cita precisa del apartado, fracción, inciso o subinciso que otorgue la atribución ejercida** o, si no los contiene, la transcripción del texto correspondiente. Por tanto, la naturaleza de una norma compleja depende de la pluralidad de hipótesis que la componen, porque el particular no tiene la certeza a cuál de ellas se refiere el acto que le perjudica.»⁹

⁹ Época: Décima Época; Registro: 159997; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: I.7o.A. J/65 (9a.); Página: 1244.

Énfasis añadido.

Por lo que, es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción, lo que se reitera, en la especie no aconteció.

Entonces, el acto impugnado fue emitido sin observar la disposición debida, es decir, sin cumplir los postulados establecidos en el artículo 16 Constitucional, que ordena a las autoridades fundar y motivar debidamente sus actuaciones, razón por la cual se actualiza el supuesto de nulidad previsto en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este orden de ideas; y dado que la insuficiente fundamentación y motivación de la resolución *****, de fecha 15 quince de agosto de 2018 dos mil dieciocho, constituye un vicio de ilegalidad que trasciende a su aspecto material o de contenido, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **Nulidad Total** de la mencionada resolución.

Es aplicable por analogía, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

«NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»¹⁰

Énfasis añadido.

Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los restantes conceptos de impugnación que se hicieron valer en el escrito inicial de demanda, pues ello a nada práctico conduciría si la resolución impugnada ha quedado insubsistente.

¹⁰ Época: Novena Época; Registro: 184612; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Marzo de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/21; Página: 1534.

Sirve de apoyo a la afirmación que antecede, la tesis del Poder Judicial Federal que a la letra dice:

«CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.

Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»¹¹

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

Solicita la parte actora la devolución de la cantidad que pagó por concepto de multa.

Con relación a lo anterior, este resolutor **reconoce el derecho de la actora para que le sea devuelta la cantidad de \$***** (*****) que erogó con motivo de la multa impuesta**, de conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y con base en las consideraciones jurídicas siguientes:

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el acto decretado nulo en este proceso no se presume legítimo ni ejecutable; en consecuencia, procede restituir a la justiciable el derecho subjetivo que fue vulnerado, previa verificación de su existencia por parte de este Tribunal.

¹¹ Época: Novena Época; Registro: 195992; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Junio de 1998; Materia(s): Laboral; Tesis: XI.3o.5 L; Página: 626.

En este sentido, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada con el rubro «**FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA**»¹².

En la especie, la justiciable acreditó con el recibo de pago número *****, de 31 treinta y uno de agosto de 2018 dos mil dieciocho, que efectuó un pago a la Tesorería Municipal de Guanajuato, Guanajuato, por la cantidad de \$***** (*****), por infringir el Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su Municipio.

La prueba anterior, en virtud de la calidad de documento público, dado que fue expedido por el cajero adscrito a la dependencia municipal citada, es decir, por servidor público en ejercicio de sus funciones, así como por la existencia de signos exteriores como sello, firma y membretes relativos al municipio de León, Guanajuato, cuenta con valor probatorio pleno, al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que se acredita fehacientemente que la Tesorería Municipal recibió el pago mencionado con motivo del acto decretado nulo en este proceso.

¹² Época: Décima Época; Registro: 2013828; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV; Materia(s): Administrativa; Tesis: IV.2o.A.136 A (10a.); Página: 2707.

Es en este tenor, se configura el pago de lo indebido previsto en el artículo 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, que al efecto señala:

«ARTÍCULO 52. Las autoridades fiscales estarán obligadas a devolver las cantidades que hubieran sido pagadas indebidamente. Los retenedores podrán solicitar la devolución, pero ésta se hará directamente a los contribuyentes. Si el pago de lo indebido se hubiere efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto hubiere quedado insubsistente.»

De la norma citada se obtiene que la devolución de pago de lo indebido constituye un derecho del gobernado a través del cual se reincorporan a su patrimonio las cantidades que indebidamente pagó al fisco, por lo que no es lícito que el fisco retenga una cantidad que le fue pagada sin existir una obligación para ello. Lo indebido del pago se actualiza al haberse decretado la nulidad del acto impugnado que obligó o conminó el pago a la actora.

Es de precisar que, es innecesario que la parte actora solicite la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa a la autoridad administrativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, este órgano jurisdiccional además de estar facultado para decretar la nulidad de los actos impugnados, tiene atribuciones para determinar la forma de reparación del derecho subjetivo del actor que fue lesionado con el acto administrativo, y condenar a la administración a restablecerlos, tal y como lo dispone el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Resulta aplicable por analogía, la jurisprudencia PC.VIII. J/2 A (10a.), al ser semejantes los artículos citados en el párrafo precedente, con el artículo 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el citado criterio indica textualmente lo siguiente:

«PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»¹³

Lo resaltado es propio.

¹³ Época: Décima Época; Registro: 2013250; Instancia: Plenos de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: PC.VIII. J/2 A (10a.); Página: 1364.

Por consiguiente, **se condena a la autoridad demandada** a realizar las gestiones necesarias a fin de que le sea devuelta a la parte actora la cantidad de \$***** (*****), que pagó como multa.

Es de destacar que la Tesorería Municipal de Guanajuato, Guanajuato, dentro del ámbito de su competencia, deberá realizar los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, considerando al efecto que todas las autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en la ejecución del fallo se encuentran obligadas a ello.

Esto es, la dependencia hacendaria de mérito deberá intervenir eficazmente en la devolución de la cantidad que ingresó indebidamente al erario público municipal que administra dicha Tesorería, tal y como se señaló en el Considerando Tercero de este fallo.

Como apoyo a lo anterior, se invoca el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Tribunal, del tenor siguiente:

«TESORERO MUNICIPAL. CON INDEPENDENCIA DE HABER SIDO O NO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN, ANTE LAS GESTIONES DE LA AUTORIDAD CONDENADA; EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD FISCAL, TIENE EL DEBER DE DEVOLVER LAS CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE POR EL ACTOR, AL HABER OBTENIDO ESTE UNA SENTENCIA FAVORABLE. De lo previsto en los numerales 15, inciso C); 52, 53 y 59 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se desprende que, con independencia de haber sido parte o no en el procedimiento administrativo originario en el que se ordena la devolución de las cantidades pagadas indebidamente por el actor, los tesoreros municipales, ante las gestiones de la autoridad condenada, tienen la obligación de realizar la devolución del pago, en

razón de que el actor de origen interpuso oportunamente el proceso administrativo en el que obtuvo sentencia favorable.»¹⁴

No se omite señalar, que a idéntica conclusión se ha arribado por el Pleno de este Tribunal en las resoluciones correspondientes a los tocas ***** y ***** , relativos a análogas temáticas.

Se destaca que la autoridad demandada deberá informar sobre el cumplimiento otorgado a la condena que precede en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel 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.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II, 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. No es procedente decretar el **sobreseimiento**, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

¹⁴ Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, interpuesto por ***** . Sentencia del 27 de junio de 2017.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** del acto impugnado, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconocen los derechos** solicitados por la parte actora y **se condena** a la autoridad demandada en los términos establecidos en el Considerando Sexto de este fallo.

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.