

Silao de la Victoria, Guanajuato, 8 ocho de agosto de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo, expediente número **79/1ª SALA/19**, 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 15 quince de enero de 2019 dos mil diecinueve, *********, por propio derecho y en representación de la asociación civil denominada «*********», promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado lo siguiente:

«Se impugna la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE FECHA 2 DE OCTUBRE DEL AÑO 2018 DOS MIL DIECIOCHO, DICTADA EN EL EXPEDIENTE NÚMERO ***** POR EL LIC. *****, DIRECTOR DE VERIFICACIÓN URBANA, ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE LEÓN, GUANAJUATO.»

La parte actora hizo valer como única pretensión, la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de 17 diecisiete de enero de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda; se tuvo por acreditada la personalidad con la que la

compareció el actor; se ordenó correr traslado con el escrito inicial a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Se concedió la suspensión solicitada de manera provisional, para el efecto de que no se ejecutara la demolición del muro de tabique instalado en «*****, que topa con calle Tajo de Santa Ana del Conde», con la finalidad de preservar la materia del presente proceso administrativo, y se requirió a la autoridad para que informara sobre la emisión de la resolución impugnada, y si de otorgarse la suspensión se contravendrían disposiciones de orden público e interés social, así como para que exhibiera copia certificada del procedimiento administrativo de inspección número *****.

Se concedió la suspensión en relación con la sanción pecuniaria impuesta al actor y su representada por la cantidad de *****, para el efecto de que no se iniciara el procedimiento administrativo de ejecución en tanto no se dicte sentencia sin necesidad de garantizar el interés fiscal, toda vez que el asunto planteado no rebasa la cantidad que resulta de multiplicar por 150 ciento cincuenta veces la unidad de medida y actualización diaria.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda, y se le requirió para que manifestara su deseo de ofrecer como prueba la copia certificada de la escritura pública número 797 setecientos noventa y siete, del protocolo de la Notaría Pública número 99 noventa y nueve, del partido judicial de León, Guanajuato.

Se le tuvo por designando abogado autorizado para imponerse de autos y señalando correo electrónico para recibir notificaciones

Mediante auto de 21 veintiuno de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se asentó certificación de la interposición del recurso de reclamación interpuesto por la autoridad demandada, respecto de la concesión de la suspensión provisional

Por acuerdo de 22 veintidós de febrero de 2019 dos mil diecinueve, la Presidencia del Tribunal desechó por improcedente el recurso de reclamación interpuesto, radicado bajo el número de toca *****.

En proveído de fecha 1 uno de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a *******, Director de Verificación Urbana, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato**, por rindiendo en tiempo y forma el informe solicitado respecto de la resolución impugnada; derivado de su análisis, se determinó conceder la suspensión definitiva para el efecto de que no se procediera a la demolición de la construcción del muro de tabique, ubicado en el domicilio sito en calle *********, colonia y/o fraccionamiento y/o predio «*********», de León, Guanajuato.

Se tuvo a la parte actora manifestando su deseo de ofrecer como prueba documental la escritura pública número 797 setecientos noventa y siete y designando abogado autorizado en términos amplios.

Por otra parte, se tuvo al Director de Verificación Urbana por **contestando la demanda en tiempo y forma**, designando abogados autorizados para imponerse de autos y señalando correo electrónico para recibir notificaciones; se le requirió para que exhibiera la copia

certificada del oficio *****, de fecha 25 veinticinco de septiembre de 1979 mil novecientos setenta y nueve, signado por el entonces Director de la Comisión Estatal de Planificación de León, Guanajuato, que ofreció en su escrito de contestación.

En acuerdo de 30 treinta de abril de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la autoridad demandada por no cumpliendo en tiempo y forma con el requerimiento de exhibir copia certificada del oficio 782 setecientos ochenta y dos.

Por otra parte, toda vez que no existieron pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

En auto de 14 catorce de mayo de 2019 dos mil diecinueve, ante la solicitud del actor para que se dictara sentencia, se le indicó que se estuviera a lo acordado en el acuerdo de 30 treinta de abril de 2019 dos mil diecinueve.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 20 veinte de mayo de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos los cuales fueron presentados por la autoridad demandada y no así por la parte actora.

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 Guanajuato¹, 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.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Para acreditar la existencia del acto impugnado la parte actora aportó como anexo a su escrito inicial de demanda, la resolución dictada en el procedimiento administrativo de inspección, con número de expediente *****, de fecha 24 veinticuatro de octubre de 2018 dos mil dieciocho, dictada por el Director de Verificación Urbana, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato.

La documental descrita obra en original a fojas 35 treinta y cinco a 40 cuarenta, y tomando en consideración los signos, sellos y firmas 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 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo anterior, sumado al hecho de que la existencia de la documental de marras no fue controvertida por las partes.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación

¹ 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.

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.

En el caso concreto, la autoridad demandada, aduce la actualización de la causal prevista por la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual establece que el procedimiento administrativo es improcedente contra actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor.

Al respecto, es de tomar en consideración lo que se advierte de las documentales que el actor anexó a su demanda, específicamente de la resolución combatida -resolutivos segundo y tercero-, que señalan lo siguiente:

«**SEGUNDO.**- Quedó plenamente acreditado en el procedimiento administrativo que nos ocupa que los ciudadanos ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada “*****”, al momento de la visita de inspección se encontraban construyendo un muro de tabique, en el domicilio ubicado en Calle *****, colonia y/o fraccionamiento y/o predio “*****”, de esta ciudad de León Guanajuato, sin contar con el permiso y/o autorización y/o visto bueno [...] por lo que haciendo uso de las facultades legales otorgadas a esta Dirección de Verificación Urbana, es procedente sancionar a los ciudadanos ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada “*****”, [...] imponiéndoles [...] sanción pecuniaria 50 veces la Unidad de Medida y Actualización Diaria, equivalente esta sanción a la cantidad de ***** [...]»

«**TERCERO.**- [...] aunado a la sanción pecuniaria se ordena:

La demolición del muro de tabique que se encuentra obstruyendo la vía pública, en el domicilio ubicado en [...], por tanto requiérase a los ciudadanos ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada “*****”, [...] para que en el término de 15 quince días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la presente resolución, realicen la demolición que nos ocupa **APERIBIDOS** que de no hacerlo en dicho plazo, esta Dirección de Verificación Urbana procederá a la demolición del muro, [...] haciéndole saber a los ciudadanos ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada “*****”, que los gastos que se originen por la demolición del muro que se describió en el presente y que dieron origen al mismo, serán a su costa, los cuales, una vez ejecutado, se informará a la Tesorería Municipal el total de los mismos, para que su cobro se haga efectivo vía el Procedimiento Administrativo de Ejecución [...]»

Énfasis de origen.

De lo transcrito se advierte con claridad que la resolución combatida establece una sanción pecuniaria, así como obligaciones de hacer y en su defecto un apercibimiento que trae aparejadas inminentes consecuencias económicas a cargo de la parte actora, en relación con la comisión de la infracción que le fue atribuida al accionante, a su representada así como a un tercero.

De ello, toda vez que la autoridad demandada le dirige en forma cierta una resolución administrativa mediante la cual le impone una sanción y le mandata a la realización de determinados actos, *so pena* de sufragar el costo en caso de que la propia autoridad los lleve a cabo y su monto sea requerido mediante el cobro coactivo, se advierte una afectación a la esfera jurídica del actor (derechos y bienes) así como a los de su representada conforme las siguientes precisiones:

El artículo 251, fracción I, inciso a), del código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala quiénes pueden intervenir en un proceso administrativo, a saber:

«**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; y

...»

Subrayado añadido

Por otra parte se pone a consideración el criterio emitido por la Segunda Sala de este tribunal, publicado en el boletín de Criterios y Tesis aprobados por el Pleno 1987-1996, que obra en la página 46 bajo el rubro y texto que a continuación se transcriben:

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.

Bajo el referido contexto, y conforme lo transcrito, se advierte en primer término, que la resolución administrativa combatida le fue **dirigida en forma cierta al actor y a su representada;** por otra parte, del contenido de los resolutivos citados, se advierte la **afectación a su patrimonio**, con la imposición de la multa y en caso de no ejecutar los actos de demolición del muro, otra inminente afectación a su patrimonio, por los gastos que le serán requeridos incluso mediante el cobro coactivo.

En tal virtud, se advierten colmados los extremos del artículo 251, fracción I, inciso a, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y en consecuencia, se desestima el señalamiento de la autoridad de la actualización de la causal de improcedencia invocada.

En tal virtud y al no haberse invocado la existencia de alguna otra causal de improcedencia o sobreseimiento, y no advertirse oficiosamente 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.

No se omite hacer notar que si bien el acto impugnado se dirigió a ciudadanos ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada «*****», ***** no compareció al presente proceso, por lo que la determinación anterior se efectúa únicamente en relación con ***** y la persona jurídico colectiva denominada «*****».

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el 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 PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**».²

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Previo al estudio del fondo del presente asunto, se estima oportuno precisar los antecedentes de la resolución combatida.

1. El 6 seis de julio de 2017 dos mil diecisiete, se emitió la orden de visita de inspección número *****, con el objeto de visitar a los ciudadanos *****, y/o *****, y/o la persona jurídico colectiva denominada “*****”, a los que les atribuyó el carácter de «propietario (s) y/o poseedor(es) de la barda ubicada en *****, con el objeto o propósito de verificar si contaban con el permiso y/o autorización respectiva para la construcción de barda en vía pública.
2. El 7 siete de julio de 2017 dos mil diecisiete, el inspector adscrito a la Dirección de Verificación Urbana, se constituyó en el domicilio ubicado en *****, colonia y/o fraccionamiento y/o predio «*****», también conocida como «*****»; fue atendido por *****, en su carácter de Presidente de la Asociación de Colonos de *****, a quien le entregó la orden de visita y le enteró del alcance y contenido de la misma, consistente en la obstrucción de la vía pública; se le requirió para que nombrara dos testigos de asistencia y se le protestó para que se condujera con verdad; se le cuestionó si contaba con el permiso, licencia o autorización vigente, a lo que el particular le indicó que no. En seguida, el inspector, describió los hechos observados y le dio oportunidad de manifestar lo conveniente a sus intereses y aportar pruebas para desvirtuar los hechos, señalando el visitado que se reservaba su derecho para el día de la audiencia; finalmente, se le indicó fecha, hora y lugar para el desahogo de la diligencia de garantía de audiencia previa.

² 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.

3. En la misma fecha se emitió por el Director de Verificación Urbana la medida de seguridad en la que se ordenó la suspensión de los trabajos de construcción y retiro de los elementos que obstruían el libre paso de los peatones y vehículos a la calle *****.
4. El 17 diecisiete de julio de 2017 dos mil diecisiete, tuvo verificativo la diligencia de garantía de audiencia previa, y ofrecimiento de pruebas y alegatos, en la que se hizo presente el ciudadano ***** y realizó diversas manifestaciones.
5. El 24 veinticuatro de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se emitió la resolución del procedimiento administrativo de inspección.

Apuntado lo anterior, se señala que por cuestión de método, el estudio de los conceptos de impugnación se abordará de forma diversa a la que fueron expuestos por el actor, lo anterior, con sustento en la tesis de jurisprudencia bajo el rubro:

«**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.»³

Refiere la parte actora en el concepto de impugnación enumerado como **segundo**, que la autoridad estableció que ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada «*****», incurrieron en

³ Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.

desobediencia al deber jurídico establecido en el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, al no obtener en forma previa a la colocación del muro de tabique que obstruía la vía pública en el domicilio *****, colonia y/o fraccionamiento y/o predio «*****», el permiso y/o autorización y/o visto bueno, al no exhibirlo en el momento de la visita de inspección. Sin embargo, no obran en el expediente administrativo pruebas o datos que comprueben que las personas sancionadas hayan sido quienes actualizaron la hipótesis normativa que sirvió como fundamento para que la autoridad demandada impusiera la sanción contenida en la resolución impugnada.

Lo anterior, porque no obstante que el inspector que se presentó el 7 siete de julio de 2017 dos mil diecisiete, estableció en el acta de inspección que en el domicilio ubicado en Calle ***** colonia y/o fraccionamiento y/o predio «*****», se tenía colocado un muro de tabique y requirió a quien atendió la diligencia para que le mostrara los documentos que autorizaban la colocación de dicho muro, en ningún momento comprobó que el actor o su representada hayan sido quienes construyeron, intervinieron u ordenaron la construcción del muro, por lo que al no acreditar la autoridad esta circunstancia, la parte actora no estaba obligada a contar con permiso o autorización alguna.

Al respecto, la autoridad demandada contestó que al firmar de conformidad el acta de inspección, el promovente consintió los hechos allí plasmados, consistentes en no contar con el permiso o autorización vigente para la construcción de muro, señalamiento que reiteró en la diligencia de garantía de previa audiencia de 17 diecisiete de julio de 2017 dos mil diecisiete, en la que señaló que no está obligado a tener un permiso para el cierre de una vialidad porque el fraccionamiento no

se encuentra municipalizado, por lo tanto, existe una confesión expresa del actor de no contar con un permiso licencia o autorización para cerrar una vialidad.

Conforme lo anterior y a efecto de determinar los puntos controvertidos en el presente proceso, esta Sala advierte como materia de la *litis* la acreditación por parte de la autoridad de que la parte actora cometió la infracción atribuida y con motivo de la cual se le impuso la sanción económica.

Al respecto, se encuentra **fundado** el concepto de impugnación, expuesto atento a las siguientes consideraciones:

En el punto resolutivo Segundo de la determinación combatida, la autoridad demandada determinó que **quedó plenamente acreditado** en el procedimiento administrativo ***** que la parte actora conformada por ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada “*****”, y *****, **al momento de la visita de inspección se encontraban construyendo un muro de tabique**, en el domicilio ubicado en Calle ***** , colonia y/o fraccionamiento y/o predio “*****”, de esta ciudad de León Guanajuato, **sin contar con el permiso y/o autorización y/o visto bueno de la autoridad competente, motivo por el cual, les impuso una sanción pecuniaria de 50 veces la Unidad de Medida y Actualización Diaria.**

El resolutivo es de la siguiente literalidad:

«SEGUNDO.- **Quedó plenamente acreditado** en el procedimiento administrativo que nos ocupa que los ciudadanos ***** y/o ***** y/o la persona

jurídico colectiva denominada “*****”, al momento de la visita de inspección se encontraban construyendo un muro de tabique, en el domicilio ubicado en Calle *****, colonia y/o fraccionamiento y/o predio “*****”, de esta ciudad de León Guanajuato, sin contar con el permiso y/o autorización y/o visto bueno [...] por lo que haciendo uso de las facultades legales otorgadas a esta Dirección de Verificación Urbana, es procedente sancionar a los ciudadanos ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada “*****”, [...] imponiéndoles [...]sanción pecuniaria 50 veces la Unidad de Medida y Actualización Diaria, equivalente esta sanción a la cantidad de ***** [...].»

Énfasis añadido.

En ese contexto, toda vez que la autoridad encausada mediante la resolución combatida, previo desahogo del procedimiento respectivo arribó a la conclusión de que la parte actora y ***** incurrieron con su actuar en la comisión de una infracción, se advierte que nos encontramos ante regla de derecho administrativo sancionador, por lo que es válido que se acuda -de manera prudente-, a las técnicas garantistas del derecho penal, en razón de que ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado; lo anterior, en atención a la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación:

«DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o

prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.»⁴

Bajo ese tenor, uno de los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionador, es la presunción de inocencia como derecho fundamental⁵. Derivado de ello, una consecuencia procesal

⁴ Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Apéndice de 2011, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Novena Época, página 2222, registro: 1012233.

⁵ Este señalamiento encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 43/2014, con rubro y texto «**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.», número de registro 2006590.

inmediata es desplazar la carga de la prueba de la comisión de la conducta infractora a la autoridad; pero además, ese principio de presunción de inocencia, importa una serie de derechos que disciplinan distintos aspectos del proceso administrativo sancionador, de los que se derivan al menos⁶: (i) una regla de trato procesal, en la que el particular será tratado como inocente hasta en tanto se declare la culpabilidad; (ii) una regla probatoria, en la que la carga de la prueba y las consecuencias de que ésta no se satisfaga, no sea suficiente o válida para desvirtuar la hipótesis de inocencia, recae en la autoridad; y (iii) un estándar probatorio, en el que un inculpado debe absolverse cuando no se aportaron pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia -en este caso- de la comisión de la infracción⁷.

De lo anterior es de concluirse que en el desarrollo de un procedimiento administrativo que dirima la comisión de una infracción que de estimarse actualizada tenga como natural consecuencia la imposición de una sanción, la autoridad debe tomar en consideración lo siguiente:

1. El particular se considera inocente hasta en tanto se demuestra y declara que cometió la infracción.
2. La carga de la prueba de los hechos que determinen la comisión de la infracción se encuentra a cargo de la autoridad.

⁶ Ilustra sobre el particular la tesis aislada emitida por los Tribunales colegiados de Circuito con el rubro «**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. AL SER UN PRINCIPIO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN UTILIZAR UN MÉTODO DE VALORACIÓN PROBATORIO ACORDE CON ÉL**», Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Décima Época, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III, página 2096, registro 2006505.

⁷ Es aplicable por analogía la jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.), con el rubro: «**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**», consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 476, registro 2006091.

3. Para arribar a la conclusión de la comisión de la infracción, es indispensable la certeza de la culpabilidad.

Asentado lo anterior, se atiende a lo esgrimido por la autoridad demandada en la resolución combatida, mediante la que determina que la parte actora, al momento de la visita de inspección, **se encontraban construyendo** un muro de tabique en Calle *****, colonia y/o fraccionamiento y/o predio *****, **sin contar con el permiso** y/o autorización y/o visto bueno a que se refiere el artículo 156 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, pues al momento de solicitarle a quien atendió dicha diligencia documental, no la presentó.

En ese sentido, es necesario acudir a lo asentado en la acta de inspección de 7 siete de julio de 2017 dos mil diecisiete, en la cual se indicó que, constituidos en el lugar de los hechos, y una vez que el inspector le hizo saber a la parte actora del motivo de la visita, habiendo designado testigos de asistencia, se describió lo siguiente:

«Por lo que una vez enterado del motivo de la presente diligencia y designado a los testigos de asistencia, en estos momentos se le protesta para que se conduzca con verdad en la presente actuación, haciéndole saber que el artículo 258 del Código Penal vigente en nuestro Estado, contempla sanciones que van de dos a ocho años de prisión y de veinte a ochenta días multa, para quienes se conducen con falsedad ante una autoridad en ejercicio de sus funciones, por lo que una vez que ha sido protestado, **se le cuestiona al visitado si cuenta con el original del Permiso, Licencia o Autorización vigente, indicado que NO cuenta con la misma; a continuación se describen los hechos que se observan:** DESPLANTE DE MURO DE TABIQUE ROJO RECOCIDO DE 18 METROS DE LARGO X 2.60 METROS DE ALTO, AL MOMENTO PRESENTA UN AVANCE DE UN 80% GENERAL, FALTANDO DE COLAR CASTILLOS INTERMEDIOS Y DE ENRASAR EL MURO APROXIMADAMENTE LA MITAD DEL TRAMO, ASÍ COMO COLAR LA CADENA DE CERRAMIENTO CABE

MENCIONAR QUE EL ACABADO DEL TABIQUE ES APARENTE, **AL MOMENTO SE OBSERVAN TRES PERSONAS LABORANDO EN LA EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS**, DICHO MURO DE TABIQUE SE ESTÁ DESPLANTANDO ***** LA CUAL HACE INTERSECCIÓN CON TAJO DE SANTA ANA, SIENDO ESTO LO OBSERVADO, SE LE HACE DEL CONOCIMIENTO AL VISITADO QUE PARA EL DÍA DE LA AUDIENCIA DEBERÁ ACUDIR CON IDENTIFICACIÓN OFICIAL CON FOTOGRAFÍA Y DOCUMENTOS QUE ACREDITEN LA PROPIEDAD O EN CASO DE NO ASISTIR Y NOMBRAR A UN REPRESENTANTE LEGAL ESTE DENERÁ ACOMPAÑARSE CON CARTA PODER NOTARIADA Y CON TODOS LOS DOCUMENTOS MENCIONADOS EN ORIGINAL Y COPIAS.

[...]

Respecto a los hechos consignados en la presente acta de inspección, se da oportunidad al visitado de manifestar lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estimare pertinentes para desvirtuar los hechos antes mencionados, a lo que manifiesta: ME RESERVO EL DERECHO PARA EL DÍA DE LA AUDIENCIA.»

De lo anterior, se encuentra que ciertamente se asentaron como hechos la existencia de un muro de tabique construido en ***** la cual hace intersección con Tajo de Santa Ana, incluso se asentó que en la construcción del mismo estaban laborando al momento de la visita tres personas; no obstante, de la transcripción no se desprende ni se acredita el hecho con el que la autoridad concluye la comisión de la infracción que determina en la resolución combatida, consistente en que ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada «*****», se encontraban construyendo el muro de tabique al momento de la visita de inspección, sin contar con el permiso y/o autorización y/o visto bueno a que se refiere el artículo 156 del Código Reglamentario municipal invocado.

Lo anterior, puesto que en el acta de inspección no se hace señalamiento alguno en el que se indique que las tres personas que se encontraban laborando en la construcción del muro, son aquéllas a quienes la autoridad les atribuyó la ejecución del mismo al momento de la inspección, como sí lo determinó en su resolución.

Del mismo modo, como lo señala el actor, de autos no se desprende que la autoridad haya acreditado que la parte actora construyó, intervino o mandó construir el muro, incluso no aportó prueba alguna que lleve a la convicción de que sean propietarios y/o poseedores del muro, carácter que les atribuyó desde la emisión de la orden de visita.

En tal virtud, le asiste la razón a la parte actora al señalar que la autoridad no acreditó que las personas sancionadas son quienes desplegaron la conducta que estima constitutiva de la infracción (construcción de un muro de tabique sin contar con permiso y/o autorización); y atento al principio de presunción de inocencia, aplicable al asunto que nos ocupa, era deber de la autoridad acreditar fehacientemente la ejecución hecho por parte de los sancionados, a efecto de estar en aptitud legal de atribuirles la comisión de la conducta infractora.

No es óbice de lo anterior, el señalamiento aducido por la autoridad respecto de lo manifestado por el actor en su carácter de representante legal de la persona jurídico colectiva «*****», efectuada en la diligencia de garantía de previa audiencia de fecha 17 diecisiete de julio de 2017 dos mil diecisiete, consistente en lo siguiente:

« [...] Primeramente señalo como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en **Calle *******, fraccionamiento *******, de esta ciudad de León,**

Guanajuato, y/o las oficinas que ocupa esta Dirección de Verificación Urbana; comparezco en calidad de Presidente de Colonos de la persona jurídico colectiva denominada “*****”, situación que sólo puedo manifestar bajo protesta de decir verdad, ya que en este momento no cuento con documento para acreditarlo; asimismo declaro que **no contamos con la autorización correspondiente expedida por la autoridad Municipal competente para la colocación de elementos que obstruyen la vía pública y que consisten en el levantamiento de una barda para el cierre de la calle ***** la cual topa con calle Tajo de Santa Ana, del Fraccionamiento y/o colonia y/o predio ***** también conocida como *******, de esta ciudad de León, Guanajuato, ya que se ha incrementado el índice delictivo y queremos controlar la circulación de vehículos ajenos al fraccionamiento, con el propósito de disminuir la delincuencia y el uso inadecuado de los inmuebles, esto ante la negativa de las autoridades para escucharnos y tomar decisiones en nuestro beneficio; quiero citar algunos temas en los que no nos han tomado en cuenta las autoridades municipales por ejemplo: alumbrado del bordo del Tajo de Santa Ana; empedrado del bordo de Tajo de Santa Ana; la habilitación y empedrado del paso por debajo del puente del Tajo de Santa Ana, así como la reforestación del fraccionamiento, por lo que ante la negativa de apoyo por parte de las autoridades municipales, los colonos hemos tendido que hacernos cargo de todos los gastos para el mantenimiento de las calles y el alumbrado del fraccionamiento, en ese sentido manifiesto que la Dirección de Verificación Urbana no puede exigirme un permiso de construcción para cerrar con la barda motivo del procedimiento, en virtud de que el fraccionamiento no está municipalizado y las calles del mismo pertenecen a los colonos del fraccionamiento, lo cual sólo puedo manifestarlo bajo protesta de decir verdad, ya que por el momento no cuento con la documental idónea para acreditarlo, ahora bien, quiero señalar que los colonos del fraccionamiento estamos en la mejor disposición de llegar a un acuerdo con la Dirección General de Desarrollo Urbano, aclarando que los trabajos para la terminación de la barda los continuaremos después de oír a dicha autoridad, por lo que pido se me tome en consideración lo manifestado al momento de emitir la resolución, siendo todo lo que deseo manifestar[...].».

Lo anterior, porque **la manifestación efectuada por la parte actora** (que los colonos no cuenten con la autorización o permiso necesarios) **no es consistente con la determinación** a que arribó la autoridad, y que se estableció como el hecho de que la parte actora al momento de

la visita de inspección se encontraba construyendo el muro de tabique sin el permiso y/o autorización y/o visto bueno a que se refiere el artículo 156 del invocado Código Reglamentario de Desarrollo urbano para el municipio de León, Guanajuato.

En consecuencia, dado que la autoridad no acreditó la actualización de los hechos que le atribuyó a la parte actora, siendo que los mismos dieron lugar a que se les considerara infractores de la norma administrativa, no se destruyó en consecuencia la presunción de inocencia de que gozan los accionantes, ni se acreditó su responsabilidad en la comisión de la infracción por la que fueron sancionados en la determinación combatida.

Por lo tanto, al no encontrarse debidamente acreditada por la autoridad demandada la actualización de la infracción por la actora, se advierte que la resolución acaecida al procedimiento administrativo de inspección *****, de fecha 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete, adolece de un error en el objeto, es decir, la resolución impugnada no cumple con los elementos de validez que describe el artículo 137, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En consecuencia, se decreta la **nulidad parcial** de la resolución dictada en el procedimiento administrativo de inspección *****, por lo que hace a la parte actora, esto es, ***** y la Asociación Civil denominada «*****», ya que los hechos que lo motivaron se apreciaron en forma equivocada por parte de la autoridad demandada, actualizándose con ello la causal de nulidad prevista por el numeral 302, fracción IV del código administrativo estatal en cita.

Se precisa que la nulidad es parcial en tanto la resolución analizada fue dirigida a tres personas: ***** y/o ***** y/o la persona jurídico colectiva denominada «*****»; no obstante, únicamente el primero y la tercera de ellos acudieron al proceso administrativo, por lo que la determinación queda subsistente respecto de *****.

Por otra parte, no se omite hacer mención que la nulidad de la resolución impugnada se decreta sin perjuicio del ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad, para verificar en el marco de sus facultades legales lo que corresponda.

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 de cualquier manera el acto impugnado ha quedado insubsistente.

Sirve de apoyo a la afirmación que antecede 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.»⁸

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Toda vez que la única pretensión enderezada por la parte actora fue la nulidad de la boleta de infracción combatida, ésta se advierte satisfecha en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto que antecede.

⁸ 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.

Así, con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, 298, 299, 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 Parcial** de la resolución impugnada y sus actos consecuentes, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de este fallo.

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.