

Silao de la Victoria, Guanajuato, 24 veinticuatro de octubre de 2019
dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **852/1ªSala/19** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el día 06 seis de mayo de 2019 dos mil diecinueve, *****, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnados son los siguientes:

«...El acto impugnado lo constituye el oficio número *****, mediante la cual se determinó una multa en mi contra por la cantidad de \$***** (*****.)»

Asimismo, en el escrito de ampliación de demanda esgrimió agravios en contra de los actos siguientes:

- «1. Citorio de fecha 20 de noviembre de 2018.
2. Orden de inspección número *****, de fecha 21 de noviembre de 2018;

3. Acta de inspección número *****, de fecha 21 de noviembre de 2018.

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total de los actos impugnados; **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora; y; **3)** La condena a la parte demandada para que se deje sin efectos el crédito fiscal determinado en su contra.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 08 ocho de mayo de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella al Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, como autoridad demandada, y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Se concedió la suspensión para que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran, esto es, para que no se inicie el procedimiento administrativo de ejecución.

Respecto de las pruebas, se admitió la presuncional legal y humana en todo lo que favorezca a la parte actora.

Luego, en proveído de fecha 02 dos de julio 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 legal. Además, se admitieron las documentales ofrecidas y exhibidas por citada autoridad.

En virtud de que la encausada introdujo cuestiones novedosas; esto es, anexó las constancias del expediente administrativo con clave *****

derivado de la orden de visita de inspección de 21 veintiuno de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se concedió a la parte actora el derecho para ampliar su escrito inicial de demanda.

Posteriormente, el 09 nueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al actor por haciendo uso de su derecho a ampliar la demanda, motivo por el cual se emplazó a *********, **Inspector adscrito a la Dirección de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato**, para que diera contestación a la misma.

El 20 veinte de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al **Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato**, por contestando en tiempo y forma legal la ampliación de la demanda.

En relación al escrito signado por *********, quien se ostenta como inspector adscrito a la Dirección de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, mediante el cual pretende dar contestación a la demanda instaurada en contra de ********* -emplazada como autoridad demandada- no ha lugar a acordar de conformidad su escrito.

Sin embargo, no pasó inadvertido que el inspector que emitió el citatorio de fecha 20 veinte de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, así como el acta de inspección ********* del día 21 veintiuno del mismo mes y año, prestó sus servicios hasta el 16 dieciséis de enero de 2019 dos mil diecinueve, por lo que correspondía al superior jerárquico dar contestación a la demanda y a su ampliación.

Dado que el Director General de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, al dar contestación a la demanda y su ampliación, hace referencia a los hechos y argumentos esgrimidos por el actor en contra de *****, fue innecesario emplazarlo nuevamente como superior jerárquico de dicho inspector.

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 07 siete de octubre de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que **no** fueron presentados por ninguna de las partes.

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, 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,

¹Vigente 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.

fracción II, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Previo al estudio del presente asunto conviene precisar cuáles son los actos impugnados, ello con la finalidad de fijar con exactitud la *litis* en este proceso administrativo y proceder con posterioridad, al estudio de la legalidad de dichos actos.

Resulta aplicable por analogía, la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro y texto siguientes:

«**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.** El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.»²

En este contexto, del análisis integral al escrito inicial de demanda, se advierte que **el acto impugnado por el actor es el oficio ***** del**

² Época: Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255.

día 25 veinticinco de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en que se impuso al propietario y/o responsable del inmueble ubicado en Calle ***** sin número, una multa de 20 veinte salarios mínimos vigentes en la zona, equivalentes a \$***** (*****).

Respecto de la orden de inspección y acta circunstanciada de inspección *****, se precisa que constituyen actos emitidos dentro del procedimiento de inspección previsto en el artículo 173, 174 y 175 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su Municipio, por lo que pueden ser cuestionados en el proceso administrativo una vez que se dicta la resolución definitiva, tal y como acontece en la especie, por lo que su análisis se realizará considerándolos como actos procedimentales, y no de manera aislada.

Resulta aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica:

«PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR. La Ley de Amparo establece que tratándose de actos dentro de un procedimiento, la regla general, con algunas excepciones, es que el juicio constitucional sólo procede hasta la resolución definitiva, ocasión en la cual cabe alegar tanto violaciones de fondo como de procedimiento, sistema que tiene el propósito de armonizar la protección de las garantías constitucionales del gobernado, con la necesidad de asegurar la expeditéz de las diligencias procedimentales. Tal es la estructura que dicha Ley adopta en el amparo directo, así como en los procedimientos de ejecución y en los procedimientos de remate, como lo establece en sus artículos 158 y 114, fracción III, respectivamente. Por tanto, al establecer el segundo párrafo de la fracción II del

artículo 114 acabado de citar, que cuando el acto reclamado de autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, emanen de un procedimiento en forma de juicio, el amparo sólo procede en contra de la resolución definitiva, debe interpretarse de manera amplia la expresión "procedimiento en forma de juicio", comprendiendo aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe de aplicarse la misma regla, conclusión que es acorde con la interpretación literal de dicho párrafo.»³

Énfasis añadido.

Respecto del citatorio de fecha 20 veinte de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se advierte que la intención del actor es controvertir vicios en el procedimiento de inspección que en su consideración afectaron su defensa y que trascendieron al sentido de la resolución.

Ello en virtud de que en el derecho administrativo, tanto el citatorio como la notificación, constituyen la actuación de la administración en virtud de la cual se informa o se pone en conocimiento de una o varias personas un acto o resolución determinada.

Dentro de las características más destacadas y que a su vez determinan su naturaleza jurídica, cabe precisar que el citatorio y la notificación tienen vida jurídica independiente ya que su validez se juzga con criterios jurídicos distintos de los del acto administrativo que se notifica, resulta lógico que éste carezca de eficacia mientras no sea notificado al que deba cumplirlo o al interesado.

³ Época: Novena Época; Registro: 184435; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Abril de 2003; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 22/2003; Página: 196.

El citatorio no constituye una resolución administrativa, por cuanto que no es una declaración de voluntad de la administración, sino una comunicación de ésta. Por ello, el citatorio no tiene contenido propio, sino que transmite el del acto que la precede.

Por lo tanto, se determina que la existencia del acto impugnado se acredita fehacientemente con el original con firma autógrafa del oficio ***** del día 25 veinticinco de febrero de 2019 dos mil diecinueve, emitido por el Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato; documento con valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 121, 123 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, dado que tiene el carácter de público al haber sido emitido por 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.

La autoridad demandada no invocó causales de improcedencia o sobreseimiento, por lo que 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 parte actora, ni aquellos esgrimidos 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».**⁴

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.

⁴ 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.

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 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.»⁵

Lo resaltado es propio.

En este contexto, se analizará el concepto de impugnación **tercero** del escrito inicial de demanda, en el cual el 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 se expuso con precisión en la calificación del acta de inspección, así como en la notificación de fecha 25 veinticinco de febrero de 2019 dos mil diecinueve, del expediente *****, la motivación sustento de la sanción impuesta, habiendo una adecuación entre los motivos y los fundamentos invocados.

En consecuencia, la controversia del presente proceso consiste en dilucidar 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

⁵ 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.

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.»**⁶

Énfasis añadido.

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 25 veinticinco de febrero del 2019 dos mil diecinueve, la demandada señaló de forma exigua lo siguiente:

«...esta Dirección de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico 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 Permiso de Construcción para local comercial. Según consta en el Acta ***** con fecha 21 veintiuno de noviembre de 2018 INFRINGIENDO los artículos 2 fracción XXXI, 362, 371 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato

Fundamentos: Artículos 530, 548, 550 fracción I, 551 fracciones I, II 557 fracción V, del referido Reglamento...»

⁶ 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.

De la transcripción anterior, se advierte que la autoridad demandada determinó que el actor no mostró licencia para construcción para local comercial

Sin embargo, omitió la demandada señalar las razones particulares por las que en su consideración la actora estaba obligada a tener el permiso indicado en el párrafo precedente, tales como la existencia de una construcción en el inmueble ubicado en calle ***** sin 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.

Si bien, en el acto impugnado la demandada hizo referencia al acta de inspección ***** de fecha 21 veintiuno de noviembre 2018 dos mil dieciocho, se advierte que a pesar de que dicha diligencia no se atendió con persona alguna, incongruentemente el inspector asentó que se entregó la orden de visita y que solicitó la exhibición de licencia, permiso y autorización para la construcción, aunado a que prescindió de señalar 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 371, 375 y 376 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, para que la autoridad demandada estuviera en posibilidades de exigir la

licencia de construcción o bien el permiso correspondiente, esto dependiendo del tipo de obra de que se tratara puesto que no en todos los casos se requiere.

Para su mejor comprensión, a continuación se transcribe el precepto indicado en el párrafo anterior:

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

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

«**Artículo 375.** Quedan exceptuados del permiso de construcción:

- I. Resanes y aplanados, interiores o exteriores en paredes, pisos o techos;
- II. Trabajos de impermeabilización;
- III. Pintura interior o exterior;
- IV. Colocación de portones, rejas o cancelería, siempre que tengan una altura total inferior a tres metros;
- V. Reparación de tuberías de agua o de gas, albañales o instalaciones sanitarias;
- VI. Divisiones, interiores o exteriores, que no afecten la estructura de la construcción;
- VII. Cercado de lotes baldíos, siempre que tengan una altura total inferior a tres metros y no se cierre alguna vialidad urbana;
- VIII. Trabajos de mantenimiento o conservación que no afecten substancialmente obras previamente aprobadas mediante un permiso de construcción; y
- IX. Obras urgentes o preventivas de accidentes, siempre que se dé aviso a la autoridad competente en caso de afectaciones estructurales, a la vialidad urbana o a los predios colindantes.»

«**Artículo 376.** Para ocupar o modificar la vía pública en cualquier proceso de edificación, modificación, reparación o demolición, o en general toda clase de obras de naturaleza similar, será necesario el otorgamiento previo del permiso

correspondiente, expedido por la unidad administrativa municipal, en los términos del reglamento respectivo.»

Lo resaltado es propio.

Al asentar únicamente en el acta de inspección el requerimiento de la licencia de construcción, 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 el justiciable estaba obligado a tener una licencia o bien un permiso, como lo refieren los artículos transcritos.

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.

No se soslaya, que en el escrito de contestación la autoridad demandada refirió que en la calificación del acta de inspección se expusieron con precisión la fundamentación y motivación sustento de la multa impuesta.

Sin embargo, como tales consideraciones no fueron vertidas en la resolución impugnada, debe considerarse que están dirigidas a perfeccionar la actuación de la autoridad; por tanto, no es jurídicamente factible tomarlas en consideración, de acuerdo a lo establecido en el artículo 282, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ilustra lo anterior por analogía⁷, la tesis aislada VIII.1o.22 A⁸, que enseguida se transcribe:

«JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación establece que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En ese tenor, si el Tribunal Fiscal al dirimir la controversia planteada se apoya en la contestación de la demanda, la cual argumenta motivos y fundamentos distintos de los invocados en la resolución combatida, tales como el hecho de que haga valer la prescripción de la acción apoyándose en el artículo 213 fracción II del propio código en cita, el cual dispone que el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará entre otras consideraciones, las que demuestren que se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda, de lo anterior resulta que se está mejorando indebidamente la resolución impugnada, toda vez que, no es jurídicamente posible basar su contestación de la demanda aduciendo prescripción de la acción intentada, siendo que en todo evento la autoridad al resolver, fundamentó y motivó en sentido diverso al indicado en la misma, con la consecuente violación al artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, trastocándose la interposición del juicio contencioso administrativo, cuyo objeto es examinar la legalidad de los actos de autoridad administrativa a petición de los afectados por ellas mismas, y no empeorar la situación legal del afectado, mejorando la resolución impugnada.»

Lo subrayado es propio.

Lo señalado se justifica porque las autoridades administrativas están obligadas a fundar y motivar sus determinaciones, razón por la cual,

⁷ Tanto el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación como el 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponen que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada.

⁸ Novena Época Registro: 194495 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Marzo de 1999 Materia(s): Administrativa Tesis: VIII.1o.22 A Página: 1415

esa fundamentación y motivación debe constar en el documento continente del propio acto o bien, en otro diverso siempre y cuando se trate de actuaciones vinculadas, la remisión de la motivación y fundamento sea expresa; y el interesado tenga conocimiento del acto al que se remite el sustento de la decisión; y no en la contestación de demanda, al no reunir ésta dichas condiciones.

Ello, de conformidad con lo dispuesto por la siguiente jurisprudencia:

«FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. CUANDO PUEDE CONSTAR EN DOCUMENTO DISTINTO AL QUE CONTENGA EL ACTO RECLAMADO. Una excepción a la regla de que la fundamentación y motivación debe constar en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto, se da cuando se trata de actuaciones o resoluciones vinculadas, pues, en ese supuesto, no es requisito indispensable que el acto de molestia reproduzca literalmente la que le da origen, sino que basta con que se haga remisión a ella, con tal de que se tenga la absoluta certeza de que tal actuación o resolución fue conocida oportunamente por el afectado, pues igual se cumple el propósito tutelar de la garantía de legalidad reproduciendo literalmente el documento en el que se apoya la resolución derivada de él, como, simplemente, indicándole al interesado esa vinculación, ya que, en uno y en otro caso, las posibilidades de defensa son las mismas»⁹

En la especie, no se advierte en la resolución u oficio impugnado la remisión a la calificación del acta de inspección, ni tampoco se acreditó que ésta le fuera notificada a la parte actora.

Así pues se concluye que 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 motivar

⁹ Octava Época; Registro: 213644; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 73, Enero de 1994; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.2o.A. J/39 Página: 57.

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 ***** del día 25 veinticinco de febrero de 2019 dos mil diecinueve, 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.

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 parte actora.

Solicita el justiciable el reconocimiento del derecho para que se deje sin efectos el crédito fiscal determinado en su contra.

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.

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.

Este Juzgador estima que al haberse decretado la nulidad del acto impugnado, la acción del reconocimiento de un derecho queda **atendida**, ya que una consecuencia intrínseca de dicha nulidad es que el acto insubsistente no podrá surtir efecto alguno.

Ello en virtud de que al tenor de lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, los actos impugnados inválidos no se presumen legítimos ni ejecutables, ni podrán subsanarse porque carecen de los requisitos de validez exigidos por el artículo 137, fracciones I y VI, del Código citado.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracción I, 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 conocer y resolver el presente proceso administrativo.

SEGUNDO. **No es procedente decretar el sobreseimiento** en la presente causa administrativa, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Tercero del presente fallo.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** del acto impugnado, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

CUARTO. Se declara que la pretensión relativa a dejar sin efectos el acto impugnado queda **atendida**, ello de conformidad con lo expuesto 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.