

Silao de la Victoria, Guanajuato, 10 diez de agosto de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.183/1ª.Sala/21**, promovido por *****, abogado autorizado del Director de Verificación Urbana de la Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato, -autoridad demandada en el proceso de origen-; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede; y

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 24 veinticuatro de marzo de 2021 dos mil veintiuno, quien se señala en el proemio, interpuso ante la Oficialía Común de Partes recurso de revisión en contra de la sentencia de 2 dos de marzo de 2021 dos mil veintiuno, emitida por la titular del Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del Recurso de Revisión. La titular del Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mediante oficio J.T.A.M/21/2021 emitido el 14 catorce de abril de 2021 dos mil veintiuno, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de 27 veintisiete de abril de 2021 dos mil veintiuno, fue admitido el recurso de revisión **R.R.183/1ª.Sala/21**, del cual se le corrió traslado a la parte actora en el juicio de origen, con la finalidad de que manifestara lo que a su derecho conviniera.

CUARTO. Manifestaciones. Por auto de 21 veintiuno de junio de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la parte actora en el proceso de origen, **por expresando** lo que a sus intereses convino en relación al recurso de revisión interpuesto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala es competente para tramitar y resolver el presente recurso, con fundamento en lo establecido en los artículos 1, fracción II, 2 y 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 1, 2 y 4, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Fijación y Existencia del acto impugnado. La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en el expediente duplicado *****, tramitado y resuelto por la Jueza Tercera Administrativa Municipal de León, Guanajuato, a los que se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído en los artículos 78, 117, 121 y 122 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Las causales de improcedencia y sobreseimiento se analizan de oficio o a petición de parte por ser cuestiones de orden público. No encontrando alguna causal que impida el estudio de fondo del presente asunto se procede al análisis de los agravios esgrimidos por el recurrente.

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

I. *****, promovió el proceso administrativo de origen en contra de la «multa 16-0488-1», emitida en la resolución de 14 catorce de marzo de 2018 dos mil dieciocho, por el Encargado de Despacho de la Dirección de Verificación Urbana adscrita a la Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato, expediente *****.

II. Seguido el trámite del proceso administrativo, el 2 dos de marzo de 2021 dos mil veintiuno, la Jueza Tercera Administrativa Municipal dictó la sentencia materia del presente recurso de revisión, en donde declaró la nulidad total de la «multa *****», emitida por el Encargado de Despacho de la Dirección de Verificación Urbana expediente *****.

III. Inconforme con la anterior determinación, el autorizado del Director de Verificación Urbana, interpuso el presente recurso de revisión.

QUINTO. Estudio Jurídico. Los agravios esgrimidos por la parte recurrente se analizaran de manera conjunta, al encontrarse relacionados, lo anterior de conformidad con lo establecido en la siguiente jurisprudencia: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO**¹».

¹ VI.2o.C. J/304, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

Quien resuelve los considera **infundados** y por ende, insuficientes para modificar o revocar la resolución recurrida, de conformidad con las siguientes consideraciones jurídicas.

Señala quien recurre que la Juzgadora de origen realizó un análisis incorrecto, atento a que la parte demandada si fundamentó sus atribuciones y dio a conocer al actor la competencia con que se emitió el acto impugnado; continúa su argumento, al precisar que el acuerdo delegatorio respectivo no reúne las características de un acto que deba publicarse para que produzca sus efectos jurídicos. Concluye su agravio, al decir que el acto impugnado está provisto de legalidad y basta con dar a conocer el oficio mediante el cual se hace la designación para que el acto esté provisto de validez.

El artículo 16 de la Constitución Federal, prevé la garantía de que todos los actos de autoridad que puedan causar perjuicio en la esfera jurídica de los gobernados provengan de **autoridad competente**, con lo que se priva de validez y efecto jurídico a los actos y resoluciones que no sean pronunciados por las autoridades en el ejercicio de las atribuciones que les otorga la ley de manera expresa.

Así, el primer presupuesto básico para el respeto de la garantía descrita en el párrafo que antecede, es la existencia en la norma jurídica del puesto o cargo público que ostenta el funcionario dotado de las atribuciones por ejercitar, es decir, que la ley le dé existencia jurídica al servidor que emite o ejecuta el acto de molestia, previendo expresamente su denominación legal específica, pues de no ser así no podría afirmarse, ni siquiera, la existencia de una autoridad, mucho menos de una que cumpla con el requisito de la competencia constitucional.

Por ello, la autoridad se encuentra obligada a citar en el documento relativo el carácter con que lo suscribe y, en específico, la disposición legal que la faculta dentro del ámbito administrativo para dictar un acto de molestia.

En esa línea de pensamiento, el artículo 137, fracciones I y V del Código de procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, refiere como elementos de validez del acto administrativo, los siguientes:

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

I. Ser expedido por autoridad competente;

[...]

V. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa o electrónica del servidor público, salvo en aquellos casos en que se trate de negativa o afirmativa fictas, o el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión, inclusive medios electrónicos...;»

En esta línea de pensamiento, la competencia de la autoridad administrativa es una cuestión de orden público que debe ser analizada de forma preferente e incluso de oficio por parte del juzgador.

En el caso específico, la resolución del expediente ***** de 14 catorce de marzo de 2018 dos mil dieciocho, fue emitida por el Encargado de Despacho de la Dirección de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato, cuya competencia se fundó -entre otros dispositivos- en el artículo 77, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato²; y en los artículos 11, fracción III, y 525 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato; cuyo contenido se cita a continuación:

«**Artículo 77.** El presidente municipal tendrá las siguientes atribuciones: (...)»

XVIII. Imponer las sanciones que correspondan, por violación a esta Ley, a los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general. Esta facultad podrá ser delegada...;»

Por su parte el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, en sus numerales 11, fracción III y 525 establecen:

«**Artículo 11.-** El Presidente Municipal, en materia de desarrollo urbano, además de las atribuciones previstas en la Ley Orgánica Municipal y el Código Territorial, tiene las siguientes: (...)»

III. Imponer las sanciones y medidas de seguridad que correspondan, por violaciones a este Código, facultad que ejercerá a través de las dependencias municipales que en este mismo ordenamiento se delega; y,

Artículo 525.- Corresponde a la Dirección imponer, por delegación expresa que el Presidente Municipal en los términos del artículo 77 fracción XVIII de la Ley Orgánica Municipal, las sanciones que correspondan por violaciones a las materias de su competencia.»

² Última reforma publicada el 23 veintitrés de abril de 2021 dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, número, Segunda Parte.

De lo anterior, se desprende que el Presidente Municipal es quien originalmente tiene la potestad para imponer sanciones en caso de violaciones a las normas que describe el artículo 77, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; dentro de las cuales se encuentran los reglamentos y **disposiciones administrativas** de carácter general.

Del mismo precepto legal se advierte que dicha facultad es delegable. Además, de los ordenamientos legales transcritos, se desprende tanto del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, como del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, que el ejercicio de la facultad sancionadora que refiere hacia la Dirección de Verificación Urbana, está condicionada a la **delegación expresa** que de la misma realice el Presidente Municipal a su favor.

Ahora, si bien el Director de Verificación Urbana puede atender al contenido de las normas antes citadas para fundamentar su potestad sancionadora, ésta debe estar **previamente delegada de forma expresa** a su favor por parte del Presidente Municipal de León, en términos del artículo 77, fracción XVIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Resulta ilustrativo el contenido de la tesis³, donde se aborda el tema de la transferencia de competencia mediante la delegación de facultades, en la siguiente forma:

«**COMPETENCIA, FUNDAMENTO DE LA, EN CASO DE DELEGACIÓN DE FACULTADES.** La delegación de facultades, como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, persigue como propósito facilitar los fines del primero, cuya justificación y alcance se encuentran en la ley orgánica, reglamento interior o acuerdo del titular, y si bien es cierto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación, tales requisitos son necesarios para la emisión del acuerdo delegatorio; sin embargo, cuando el delegado emite un acuerdo por virtud de tal delegación, su competencia queda fundamentada en la medida en que se cita el acuerdo delegatorio y la fecha de publicación en el órgano de difusión oficial, pues de estimar que el delegante tiene que manifestar expresamente dicha delegación en cada uno de los actos que emita el delegado por virtud del acuerdo delegatorio, éste perdería su razón de ser, que no es otra cosa más que facilitar los fines del delegante.»

³ Tesis: I.1o.A.38 A. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Marzo de 2001. Materia(s): Administrativa. Página: 173. Registro: 190206.

De lo anterior, se concluye que la potestad sancionadora a que se refieren las normas que citó la autoridad demandada para fundamentar su competencia requiere, para su eficaz ejercicio, que el Presidente Municipal de León **realice un acto de delegación expresa** en términos del ordinal 77, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mismo que debe publicarse oficialmente.

Sin embargo, en el acto controvertido en el proceso de origen, dentro de la fundamentación de la resolución combatida no se hace mención a la existencia y publicación del acto mediante el cual el Presidente Municipal de León haya delegado de forma expresa a la Dirección de Verificación Urbana del referido municipio, la potestad sancionadora a que se refieren el artículo 525 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León.

Por ello, la Juez de origen estableció que si bien la autoridad demandada precisó sus atribuciones en la designación contenida en el oficio *****, de 28 veintiocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, suscrito por la Directora General de la Dirección General de Desarrollo Urbano, no obstante que dicho documento no se dio a conocer al actor. Sumado a lo ya dicho, si se trataba de una delegación de facultades, la autoridad demandada omitió establecer el acuerdo delegatorio con su fecha de publicación en el medio de comunicación oficial, lo cual deja en estado de indefensión al accionante ante la incertidumbre jurídica de los alcances del oficio en que soporta su competencia.

Así, el oficio ***** -citado por la autoridad encausada en el proceso de origen- no tiene el alcance de acreditar la transferencia de competencia en vía de delegación de facultades, dado que no cumple con los extremos legales que la doten de eficacia, de conformidad con el arábigo 162 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De esta forma, la fundamentación de la competencia no se solventa por el solo hecho de que se cite el documento delegatorio, sino que el acto delegatorio requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia del delegante y el delegado, la titularidad por parte del primero de la facultad que será transferida y la de delegarla, y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación.

Esto es, quien emite un acuerdo por virtud de tal delegación, fundamenta su competencia en la medida en que se cita **el acuerdo delegatorio y la fecha de**

publicación en el órgano de difusión oficial, lo que en la especie no aconteció, de manera que el enunciado: «[...] en términos del oficio *****, de fecha 28 veintiocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, suscrito por la Arquitecta *****, Directora General de la Dirección General de Desarrollo Urbano, de conformidad con las atribuciones contenidas en el artículo 12, fracción XXIV del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato.», **resulta insuficiente** para fundamentar la competencia del Encargado de Despacho de la Dirección de Verificación Urbana adscrita a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato.

Cabe precisar, que si bien el artículo 135, fracción I, del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, indica que la Dirección de Verificación Urbana, tiene la atribución de imponer sanciones por delegación expresa que el Presidente Municipal le otorga en los términos del artículo 77, fracción XVIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de conformidad con el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; lo cierto es que de dicho enunciado no puede desprenderse la delegación expresa a que hace mención.

Ello es así, toda vez que el Reglamento en mención fue emitido por el Ayuntamiento Municipal de León en ejercicio de la facultad que para ello le confiere el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente establece:

«**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.»

Por lo cual, si el artículo 77, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, establece que el Presidente Municipal posee la atribución originaria de imponer las sanciones que correspondan por violación a dicha Ley, a los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás

disposiciones administrativas de observancia general, y que dicha facultad podrá ser delegada; **se entiende que es exclusivamente el Presidente Municipal quien puede delegar dicha atribución**, no así una autoridad distinta -como en este caso lo es el Ayuntamiento Municipal, aún y cuando el Presidente integre dicho cuerpo colegiado-, pues no es dable delegar la atribución en comento a través de una norma expedida por una autoridad distinta, dado que en ese supuesto el Presidente Municipal no actúa por sí mismo, sino como integrante del Ayuntamiento, que es la autoridad que posee la facultad reglamentaria en mención.

De aquí que, para que el Presidente Municipal transmita la atribución referida en el artículo 77, fracción XVIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, debe realizar un **acto delegatorio por sí mismo**, sin que sea dable equiparar la expedición de una norma reglamentaria por parte del Ayuntamiento a un acto delegatorio expreso emitido por el Presidente Municipal, pues en ese caso actúa como integrante de dicho cuerpo colegiado en ejercicio de su potestad reglamentaria, y no de forma independiente en uso de su atribución como autoridad delegante en términos del artículo 77, fracción XVIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Con relación al tema que se trata, se cita la Jurisprudencia⁴, cuyo rubro y texto expresan:

«REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde

⁴ Tesis: I. 3o. A. J/25. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo: VII, Enero de 1991, página 83. Registro: 223611. Materia(s): Administrativa. Genealogía: Gaceta número 37, Enero de 1991, página 87.

y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.»

Es este línea de pensamiento, se confirma la **indebida fundamentación de la competencia** respecto de la emisión de la resolución sancionadora dictada el 14 catorce de marzo de 2018 dos mil dieciocho, por el Encargado de la Dirección de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato, dentro del procedimiento administrativo *****, decretada por la Jueza Tercera Administrativa Municipal de León, Guanajuato; ello, pues la omisión de un acto delegatorio expreso del Presidente Municipal de la atribución en comento a favor de la citada autoridad, actualiza el incumplimiento de los elementos de validez previstos en el artículo 137, fracciones I y VI del Código de la materia.

Ante el planteamiento que precede, es indiscutible que los razonamientos en que se apoya la Jueza de primera instancia para resolver en el sentido en que lo hizo siguen incólumes, y por lo mismo, continúan rigiendo el punto decisorio respectivo.

Así entonces, y ante lo infundado de los agravios vertidos, no se destruyen las razones atinentes de la resolutoria. Por lo tanto, lo procedente es **confirmar** la sentencia emitida por la Juez Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 2 dos de marzo de 2021 dos mil veintiuno.

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1, fracción II, 2, 78, 121, 249, 299, 312, 313 y 314 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Sala resultó competente para tramitar y resolver el presente recurso de revisión.

SEGUNDO. Se confirma la resolución emitida por la Juez Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 2 dos de marzo de 2021 dos mil veintiuno, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

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, quien actúa legalmente asistido de la Licenciada Kenia Karolina Patlán González, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del recurso de revisión número de expediente R.R.183/1ª.Sala/21.-----