

Guanajuato, Guanajuato, 21 veintiuno de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.

#### **ASUNTO**

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.189/1ª.Sala/18**, promovido por el ciudadano \*\*\*\*\*, parte actora en el proceso de origen; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda.

#### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO. Promoción del recurso.** El 20 veinte de febrero de 2018 dos mil dieciocho, quien se indica en el proemio de la presente resolución interpuso ante el Juzgado Administrativo Municipal de Ciudad Manuel Doblado, Guanajuato, recurso de revisión en contra del acuerdo de fecha 2 dos de febrero de 2018 dos mil dieciocho, emitido por dicha autoridad.

**SEGUNDO. Trámite.** La Jueza Administrativo Municipal de Ciudad Manuel Doblado, Guanajuato, mediante oficio \*\*\*\*\* de fecha 18 dieciocho de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

**TERCERO. Turno.** Por acuerdo de 1 uno de octubre de 2018 dos mil dieciocho, fue admitido el recurso de revisión número R.R.189/1ª.Sala/18.

#### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala se encuentra dotada de competencia 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. Existencia del acto impugnado.** La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos presentados por la Jueza Administrativo Municipal de Ciudad Manuel Doblado, Guanajuato, mismos que se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído por los artículos 78, 117, 121, 122 y 123, 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 conceptos de violación.

**CUARTO. Argumentos del recurrente.** En síntesis la parte actora en el proceso de origen sostiene:

«...Causa agravio el acuerdo emitido por la Jueza Administrativo Municipal (...) puesto que el fundamento legal aplicado en su actuar y bajo el cual me tiene por DESECHANDO el procedimiento pretendido es USADO DE MANERA ANTIJURÍDICA AL CONTRAVENIR LO ESTIPULADO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO, específicamente el artículo 263 (...) aunado a lo manifestado en el artículo antes referido la autoridad

omitió en su actuar con su conducta dar cabal cumplimiento a las disposiciones legales aplicables (...) se debió considerar el numeral 33 del Código referido...»

**QUINTO. Antecedentes.** Previo al estudio del agravio expuesto por los recurrentes, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

**I. \*\*\*\*\*** promovió el proceso administrativo de origen en contra del acto emitido tanto por la Dirección de Obras Públicas Municipales, como por el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, ambas del Municipio de Ciudad Manuel Doblado, Guanajuato, referente a las obras ejecutadas en el bien inmueble del cual es propietario, consistentes en la adaptación y adecuación de un canal de desagüe.

**II.** Seguido el trámite del proceso administrativo, el 2 dos de febrero de 2018 dos mil dieciocho, la titular del Juzgado Administrativo Municipal de Ciudad Manuel Doblado, Guanajuato, desechó la demanda.

**III.** Inconforme con lo anterior, la parte actora en el proceso de origen promovió el presente recurso.

**SEXTO. Estudio de los agravios planteados.** Los agravios que esgrime el 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.** 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<sup>1</sup>.»

Quien resuelve los considera **fundados** por los motivos y fundamentos de siguiente tenor:

Como puede verse en el acuerdo recurrido, la Jueza Administrativo Municipal desechó el proceso administrativo de origen, bajo el siguiente argumento:

«...SE DESECHA de plano el procedimiento promovido (...) CON BASE en el artículo 14 del reglamento del Juzgado Administrativo Municipal de Manuel Doblado Estado de Guanajuato. Debido a que este procedimiento fue interpuesto después de haber vencido el plazo de 10 diez días hábiles siguientes de la fecha en la que el acto ocurrió se manifiesta de forma expresa en su relato de hechos que tuvo conocimiento de las presuntas afectaciones en una fecha indeterminada que oscila según el promovente en su escrito ENTRE los finales del mes de noviembre y mediados del mes de diciembre siendo este periodo de tiempo indefinido y encontrando una incongruencia de la temporalidad de los hechos al manifestar de forma expresa que el día 4 de diciembre del año 2017 se apersonó en las oficinas de la presidencia municipal de Ciudad Manuel Doblado, siendo esta la única fecha cierta y posible como de conocimiento o de los hechos, en la que siendo este escrito promovido el 26 de enero del presente año. Tal promoción se encuentra fuera del tiempo legal para que este Órgano pueda juzgar y sanciona algún acto.

---

<sup>1</sup> 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.

Se declara que el acto reclamado por el C. \*\*\*\*\*, ha PRESCRITO para este H. Juzgado Administrativo Municipal del Municipio de Manuel Doblado, Gto. En los términos del Artículo 34 del REGLAMENTO DEL JUZGADO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE MANUEL DOBLADO ESTADO DE GUANAJUATO. Al transcurrir más de los 10 hábiles tras el conocimiento de los hechos y la presentación ante este H. Juzgado...»

De la anterior transcripción se observa que la titular del Juzgado Administrativo Municipal, funda y motiva de manera incorrecta su acuerdo para desechar la demanda de nulidad, esto es, aplica el artículo 14 del Reglamento del Juzgado Administrativo Municipal de Manuel Doblado Estado de Guanajuato, el cual otorga a los particulares un plazo de 10 diez días hábiles contados a partir de que se les notifique el acto administrativo que pretendan recurrir o bien se hagan conedores del acto, para presentar el proceso administrativo.

En ese entendido, resultará indebida tanto la motivación como la fundamentación del acuerdo de marras, pues la norma invocada no resulta aplicable y en consecuencia, el plazo para la presentación de la demanda es inadecuado.

Sobre el tema, es ilustrativa la tesis de jurisprudencia<sup>2</sup>, que dice:

**«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.** Debe distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no

---

<sup>2</sup> Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época tesis I.6o.C. J/52, tomo XXV, Enero de 2007 dos mil siete, página 2127.

corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste. »

Énfasis añadido.

De la exposición de motivos de fecha 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, se desprende como elementos fundamentales para que el legislador ordinario estatal compilara diversos ordenamientos legales - reglamentos y leyes en materia administrativa- en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, el garantizar el estado de derecho, establecer la normatividad y las instituciones necesarias para lograr una Administración Pública responsable y eficaz, así como una pronta y expedita impartición de justicia, por lo que era necesario en ese oportunidad expedir un ordenamiento que resultara aplicable a la actuación genérica de la Administración Pública estatal y municipal que contuviera conceptos y normas generales aplicables a todo tipo de procedimiento administrativo, garante de los derechos de los gobernados.

Así, se buscó un Código rector que recogiera principios orientadores de la formación, ejecución e impugnación de los actos administrativos y que ofreciera certeza en las relaciones jurídico-administrativas que se sostienen entre la Administración Pública y las personas. Una norma que diera unidad, organización, coherencia y sistematizara el procedimiento administrativo aplicable en el ámbito estatal y en el municipal. Asimismo, en el caso que hoy nos ocupa, la pretensión del Código es que sea aplicable tanto a la justicia administrativa municipal como al -ahora- Tribunal de Justicia Administrativa.

Por lo tanto, conforme al artículo cuarto transitorio de Decreto Gubernativo de fecha 1 uno de enero de 2008 dos mil ocho, de manera literal estableció:

«En todos los casos en que las leyes secundarias, reglamentarias o cualesquiera otras disposiciones de carácter general remitan de manera supletoria en materia de actos y formalidades procesales y de procedimiento a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se entenderá que aluden al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, contenido en el presente Decreto.»

Énfasis añadido.

Por su parte el artículo 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato, es claro en señalar:

«Los procesos administrativos que se promuevan ante el Tribunal o los **Juzgados se regirán por las disposiciones de los Libros Primero y Tercero de este Código.»**

El artículo 263 del mismo ordenamiento legal, forma parte del libro Tercero, y es el que impera en materia procesal administrativa para los justiciables en relación a la forma y términos en deberán presentar su escrito inicial de demanda.

Por lo anterior, resulta inconcuso que el **Reglamento del Juzgado Administrativo Municipal de Manuel Doblado Estado de Guanajuato<sup>3</sup>, no es el ordenamiento aplicable al proceso contencioso municipal, en lo referente a la forma y términos en**

---

<sup>3</sup> Por lo tanto, dicho Reglamento Interior solo debe regular lo referente a la organización y funcionamiento del Juzgado Administrativo Municipal.

que deberá tramitarse y resolverse el proceso administrativo mencionado, pues el único ordenamiento aplicable y vigente para ello, es el Código mencionado.

A mayor abundamiento el concepto «Reglamento», acorde a lo fijado por la real academia de la lengua española, es:

« La colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación o servicio.»

El Diccionario Jurídico Mexicano, apunta al respecto:

«Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria [...], que encomienda al presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de ley. Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte...»

Énfasis añadido.

En este caso, al encontrarse comprendido en el Código de la Materia todo lo relaciona a la forma y términos en que se deberá tramitarse y resolverse el proceso administrativo, el reglamento municipal en su caso solo puede regular cuestiones administrativas e internas del juzgado.

Esto es, dicho Reglamento no puede contravenir o desaplicar la norma legal, como es el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato.

Sirve de sustento para lo anterior la siguiente jurisprudencia<sup>4</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**«FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser 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 jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.»

---

<sup>4</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, registro 172521, tomo XXV, Mayo de 2007, tesis P./J. 30/2007, página 1515.

Ahora bien, con la finalidad de respetar en favor del justiciable su derecho a una tutela judicial efectiva, se deben suprimir los impedimentos legales que obstaculizan el acceso a una justicia pronta y expedita, eliminando todos aquellos que lo impidan, como por ejemplo la aplicación de ordenamientos legales que no son aplicables, que en el mejor de los casos vulneran la prontitud de la justicia y, en el peor de ellos, son verdaderos intentos para evitar el conocimiento del asunto, tal como lo señala la siguiente tesis:

**«TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES.** El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Asimismo, la propia Primera Sala estableció que el derecho a la tutela jurisdiccional tiene tres etapas que corresponden a tres derechos bien definidos, que son: 1. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; 2. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden los derechos fundamentales del debido proceso; y, 3. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas o el derecho a ejecutar la sentencia. Vinculado a este derecho fundamental, en específico, a la etapa judicial, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho al debido proceso que tiene toda persona como parte sustancial de cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y que comprende a las denominadas formalidades esenciales del procedimiento, que permiten una defensa previa a la afectación o modificación jurídica que puede provocar el acto de autoridad y que son (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; (iv) una resolución que dirima las

cuestiones debatidas; y, (v) la posibilidad de impugnar dicha resolución. Ahora bien, cada una de esas etapas y sus correlativos derechos también están relacionados con una cualidad del juzgador. La primera cualidad (etapa previa al juicio), es la flexibilidad, conforme a la cual, toda traba debida a un aspecto de índole formal o a cualquier otra circunstancia que no esté justificada y que ocasione una consecuencia desproporcionada deberá ser removida a efecto de que se dé curso al planteamiento y las partes encuentren una solución jurídica a sus problemas. Conforme a esta cualidad, los juzgadores deben distinguir entre norma rígida y norma flexible, y no supeditar la admisión de demandas o recursos al cumplimiento o desahogo de requerimientos intrascendentes, que en el mejor de los casos vulneran la prontitud de la justicia y, en el peor de ellos, son verdaderos intentos para evitar el conocimiento de otro asunto. La segunda cualidad, vinculada al juicio, es decir, a la segunda etapa del acceso a la justicia, que va desde la admisión de la demanda hasta el dictado de la sentencia, donde como se indicó, deben respetarse las citadas formalidades esenciales que conforman el debido proceso, es la sensibilidad, pues el juzgador, sin dejar de ser imparcial, debe ser empático y comprender a la luz de los hechos de la demanda, qué es lo que quiere el actor y qué es lo que al respecto expresa el demandado, es decir, entender en su justa dimensión el problema jurídico cuya solución se pide, para de esa manera fijar correctamente la litis, suplir la queja en aquellos casos en los que proceda hacerlo, ordenar el desahogo oficioso de pruebas cuando ello sea posible y necesario para conocer la verdad, evitar vicios que ocasionen la reposición del procedimiento y dictar una sentencia con la suficiente motivación y fundamentación para no sólo cumplir con su función, sino convencer a las partes de la justicia del fallo y evitar en esa medida, la dilación que supondría la revisión de la sentencia. Con base en esa sensibilidad, debe pensar en la utilidad de su fallo, es decir, 2009343. I.3o.C.79 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Junio de 2015, Pág. 2470. -1- en sus implicaciones prácticas y no decidir los juicios de manera formal y dogmática bajo la presión de las partes, de la estadística judicial o del rezago institucional, heredado unas veces, creado otras. La última cualidad que debe tener el juzgador, vinculada a la tercera etapa del derecho de acceso a la justicia, de ejecución eficaz de la sentencia, es la severidad, pues agotado el proceso, declarado el derecho (concluida la jurisdicción) y convertida la sentencia de condena en cosa juzgada, es decir, en una entidad indiscutible, debe ser enérgico, de ser necesario, frente a su eventual contradicción por terceros. En efecto, el juzgador debe ser celoso de su fallo y adoptar de oficio (dado que la ejecución de sentencia es un tema de orden público), todas las medidas necesarias

para promover el curso normal de la ejecución, pues en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan o declaren no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna. El juzgador debe entender que el debido proceso no aplica a la ejecución con la misma intensidad que en el juicio; que el derecho ya fue declarado; que la ejecución de la sentencia en sus términos es la regla y no la excepción; que la cosa juzgada no debe ser desconocida o ignorada bajo ninguna circunstancia y, en esa medida, que todas las actuaciones del condenado que no abonen a materializar su contenido, deben considerarse sospechosas y elaboradas con mala fe y, por ende, ser analizadas con suma cautela y desestimadas de plano cuando sea evidente que su único propósito es incumplir el fallo y, por último, que la normativa le provee de recursos jurídicos suficientes para hacer cumplir sus determinaciones, así sea coactivamente.<sup>5»</sup>

Énfasis añadido.

Esto es, la Juez Administrativo Municipal deberá realizar en el acuerdo respectivo el cómputo de **los 30 días hábiles**; en caso de que exista notificación partir de aquel en que surta efectos, o bien al día siguiente en que la parte actora se ostente sabedora del acto que impugna, tal como lo establece el artículo 263 del Código de la Materia, antes mencionado.

Por lo anterior, quien juzga concluye que ante la indebida fundamentación y motivación del acuerdo que se recurre, lo procedente es **revocarlo**, con la finalidad que la Jueza de origen realice el análisis correspondiente atendiendo a las formalidades previstas por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y en atención a la tutela judicial efectiva que todo juzgador deberá observar en el trámite de los juicios y

---

<sup>5</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, registro 2009343, libro 19, Junio de 2015, Tomo III, tesis I.3o.C.79 K (10a.), página 2470.

procesos, se abstenga de hacer solicitudes intrascendentes a las partes, así como acordar o resolver en forma diversa a las formalidades previstas en el Código de la Materia.

En ese orden de ideas, resulta procedente **revocar el acuerdo emitido por la Jueza Administrativo Municipal de Ciudad Manuel Doblado, Guanajuato, el 2 dos de febrero de 2018 dos mil dieciocho.**

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1º, 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 **revoca el acuerdo emitido por la Jueza Administrativo Municipal de Ciudad Manuel Doblado, Guanajuato, el 2 dos de febrero de 2018 dos mil dieciocho**, 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, actuando legalmente asistido de la Licenciada Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA