

Silao de la Victoria, Guanajuato, 15 quince de enero de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.272/1ª.Sala/20**, interpuesto por el licenciado *****, parte actora en el proceso de origen; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda; y

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 13 trece de marzo de 2020 dos mil veinte, el licenciado ***** interpuso recurso de revisión ante el Juzgado Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, en contra de la resolución de fecha 31 treinta y uno de enero de 2020 dos mil veinte, emitida por dicha autoridad.

SEGUNDO. Trámite. El Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, mediante oficio *****, de fecha 24 veinticuatro de marzo de 2020 dos mil veinte, a través de la Secretaria de Estudio y Cuenta del Juzgado remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de recurso de revisión, fue admitido el recurso de revisión número R.R.272/1ª.Sala/20, del cual se le corrió traslado al Director General de Desarrollo Urbano, al Director General de Tránsito y Policía Vial, al Director General de Policía Municipal y al Director de Protección Civil y Bomberos, todos de

Celaya, Guanajuato -parte demandada en el proceso de origen-, con la finalidad de que en el término de 5 cinco días hábiles, manifestaran lo que a su derecho conviniese.

CUARTO. Manifestaciones. Por auto de 13 trece de noviembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a las autoridades demandadas en el proceso de origen, por **no** expresando lo que a sus intereses convenía en relación al recurso de revisión interpuesto.

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; así como 1, 2 y 4 fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se encuentra debidamente acreditada la emisión de la resolución impugnada, con los documentos que obran en el expediente *****, tramitado y resuelto por el Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, a los cuales se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído por los artículos 78, 117, 121 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 agravios expuestos.

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

«**PRIMERO.** En la resolución que vengo a impugnar...existe una grave y trascendente confusión e incongruencia por parte del Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato; en virtud de que sobreseyó el procedimiento administrativo, basado en el concepto o principio del interés jurídico del arquitecto ***** como si fuera individualmente el único promovente, no obstante que en realidad se trata del interés legítimo de la colectividad de los propietarios, habitantes y residentes de los bienes inmuebles de las calles de la Colonia ***** , de esta ciudad de Celaya, Guanajuato.

En el presente caso, se encuentra plenamente probado el interés legítimo de esa comunidad de colonos, ya que se acreditó que: a) Existe el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé y protege el derecho humano a la seguridad pública...; b) El acto reclamado que transgrede ese interés difuso, de manera colectiva; y, c) El promovente pertenece a la colectividad de la Colonia ***** , de esta ciudad de Celaya, Guanajuato; porque es el Presidente de Colonos. Por lo tanto se trata del interés legítimo porque el acto reclamado supone una afectación jurídica al quejoso, y éste demostró su pertenencia al grupo que en específico sufre el agravio que se aduce en la demanda que dio génesis al Procedimiento Administrativo número ***** . Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados del interés legítimo son concurrentes y le dan legitimación a la colectividad de los propietarios, habitantes y residentes de los bienes inmuebles de las calles de la Colonia ***** , de esta ciudad de Celaya, Guanajuato; para promover este Juicio Administrativo y para que se declare que no existe ninguna causa de sobreseimiento y se entre al estudio resolviendo el fondo del asunto.

Sirve de sustento,...la tesis de Jurisprudencia de observancia obligatoria... que, transcribo a continuación:

[...]

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS...

Segundo.- Es incuestionable que, para la procedencia del Proceso Administrativo promovido por el actor, basta con que el acto afecte la esfera jurídica de la colectividad de los propietarios, habitantes y residentes de los bienes inmuebles de las calles de la Colonia *****, de esta ciudad de Celaya, Guanajuato; para que les asista un interés legítimo para demandar la nulidad de la negativa del Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato; y de las opiniones adversas sin fundamentación ni motivación alguna, vertidas por la Directora General de Tránsito y Policía Vial, el Director de Protección Civil y Bomberos de Celaya, Guanajuato, el Director General de Policía Municipal de Celaya, Guanajuato para que se les otorgara permiso para la instalación de rejas para la protección de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de esas personas...

Resultando intrascendente, para este propósito, que sean, o no, titulares de un derecho subjetivo, pues el interés que deben justificar los accionantes no es el relativo a acreditar sus pretensiones, sino el que les asiste para iniciar acción. En efecto, los preceptos invocados por el Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato; aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo resolviendo que se sobresee por supuestamente no haberse acreditado el interés jurídico. No obstante que los promoventes tienen legitimación para promover la anulación de los actos emitidos por las autoridades mencionadas, más no el deber de acreditar el derecho que alegan que les asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto, de esta manera resulta procedente el Proceso Administrativo y no su sobreseimiento.

... el Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato;... advirtió la actualización de la causa de improcedencia contenida en la fracción I primera del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato al no causarse afectación al interés jurídico de quien demanda., Diciendo que decidió lo anterior por las siguientes razones: En principio, porque el actor...en su carácter de Presidente de Colonos de la Colonia ***** de la ciudad de Celaya, Guanajuato no formuló conceptos de impugnación en relación con los actos que pretende impugnar, lo cual es totalmente ilegal, pues el autorizado de los promoventes por conducto del Presidente de colonos, se encuentra facultado totalmente para formular los conceptos de impugnación tal como lo hizo al contestar el requerimiento que al respecto le hizo el Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato...

Cierto resulta también que el autorizado de la parte actora ocurrió en fecha 02 dos de diciembre del año 2019 dos mil diecinueve a presentar escrito por él suscrito, en el que presentó conceptos de impugnación.

No obstante, en términos de lo dispuesto por la última parte del artículo 10 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el autorizado de la parte actora carece de legitimación y facultad para formular conceptos de impugnación, mismos que deben ser expresados por el titular del derecho afectado o su representante legal. Dicho artículo refiere lo conducente:

[...]

Esta determinación agravia a los promoventes del proceso administrativo, porque el Juez Administrativo Municipal, aplica errónea e incongruentemente los dispositivos legales que cita, y que pertenecen al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues con tal aplicación los priva de su interés legítimo,...

...determinó que, por lo tanto no puede formular demanda y realizar las expresiones que corresponden a la parte material, como lo es la expresión de los conceptos de impugnación que en su percepción le general el acto que impugna.

Esta determinación afecta... porque el autorizado por el Presidente de los colonos... sí tiene todas las facultades legales para formular demanda y realizar las

expresiones que corresponden a la parte material, como es la expresión de los conceptos de impugnación...»

QUINTO. Estudio de los agravios planteados. El agravio PRIMERO es inoperante.

Señala quien recurre que el Juez primigenio sobreseyó en el proceso basado en el interés jurídico de *****, como sujeto individual cuando en realidad se trata del interés legítimo de la colectividad entendida como los residentes de la colonia *****, en Celaya, Guanajuato, pues éste es el Presidente de Colonos; de ahí que se acredite la legitimación de dicha colectividad para promover juicio administrativo.

Entonces, a fin de dar mayor exactitud al asunto en revisión, se precisa que la génesis procesal de este recurso proviene del sobreseimiento en la causa por falta de afectación al interés jurídico al no haberse formulado conceptos de impugnación en relación con los actos que se pretende impugnar.

Bajo tales circunstancias, la inoperancia del disenso vertido por el recurrente constituye la actualización de un impedimento técnico que imposibilita el examen del planteamiento efectuado ante su formulación material incorrecta, **dado que parte de una premisa errónea.**

Apoya esta consideración, la jurisprudencia¹ emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal de tenor siguiente:

¹ Tesis: 2a./J. 188/2009, Novena Época, Registro: 166031 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Noviembre de 2009 Materia(s): Común, Página: 424

«AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.»

Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia; b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser cuando se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del asunto planteado.»

Subrayado añadido.

Lo anterior es así, considerando que en todo proceso contencioso previo al estudio de fondo del asunto, es menester el análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento conforme a lo establecido

por los artículos 261 y 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo cual acontece incluso en forma oficiosa, con independencia de que sean invocadas por las partes, por corresponder a cuestiones de orden público.

Esto lo comparte también la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que analógicamente se pronuncia sobre el estudio de la procedencia del proceso, que dice:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».²

En ese tenor, se precisa que el artículo 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato establece:

«**Artículo 261.** El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones:

I. Que no afecten los intereses jurídicos el actor...»

Es de esta forma que surge la noción de «interés jurídico» como presupuesto de procedencia del proceso, tal y como se explica en forma análoga al presente estudio, en el contenido de la siguiente tesis aislada³:

² Tesis: VI.2o. J/323, Octava Época, Registro: **210784**, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Página: 87.

³ Tesis: II.2o.C.94 K, Novena Época, Registro: 180609, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Septiembre de 2004 Materia(s): Común Página: 1790

«**INTERÉS JURÍDICO, DEFINICIÓN DE.** El interés jurídico del promovente, ya fuere en el incidente de suspensión o en el juicio de garantías, debe sustentarse en un derecho objetivo reconocido por la ley, es decir, tal interés a que se refiere la Ley de Amparo **ha de demostrarse en ciertos casos con el documento o medio de convicción idóneo con fuerza y valor probatorio pleno por el que una persona demuestra la titularidad de un derecho tutelado por la ley**, mediante el cual pone en movimiento a la autoridad jurisdiccional federal para que ésta resuelva lo conducente en relación con la afectación alegada de ese derecho, lo cual para el juzgador en materia de amparo debe ser eficientemente probado; empero, tratándose de una controversia judicial del orden común, la autoridad judicial, de acuerdo con las normas aplicables al caso, decidirá si a alguna de las partes le asiste o no un derecho subjetivamente tutelado por la ley de la materia aplicable.»

Énfasis añadido.

Entonces, el agravio es inoperante en virtud de que la premisa del recurrente se sustenta en que el Juez Municipal determinó el sobreseimiento porque consideró al actor en lo individual, soslayando el interés legítimo y la legitimación de los representados por el Presidente de Colonos de la colonia *****, en Celaya, Guanajuato, para instar el proceso; siendo que ello no fue motivo de escrutinio ni pronunciamiento en la resolución que se revisa.

En efecto, basta con imponerse del contenido de la sentencia recurrida para evidenciar que en el Considerando Segundo se tuvo por acreditada la personalidad del promovente, en términos del artículo 266, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al constar en autos que el carácter de «Presidente de Colonos» le fue reconocido por la autoridad demandada; luego, se le tuvo por ejerciendo acción de nulidad conforme al ordinal 255, fracción I, del mismo Código y por demostrada la emisión de los actos a impugnar.

Lo antepuesto se traduce en que fue reconocida la legitimación de ***** para promover el proceso administrativo en calidad de Presidente de Colonos de la colonia *****, en Celaya, Guanajuato, y no por su propio derecho.

Cabe destacar que también fue advertido que pretende la nulidad de diversos oficios por los cuales se atendió una solicitud realizada por quien demanda, pues los estima ilegales al determinarse la improcedencia de la petición; de ahí que la respuesta negativa afecte la esfera de derechos del peticionario, coligiéndose su interés. En esa tesitura, se remarca que para efectos del proceso administrativo, la exigencia de un «**interés jurídico**» encuentra sustento en lo dispuesto por la fracción I, inciso a), del artículo 251 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que a la letra cita:

«**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»

Resaltado y subrayado propios.

De esa suerte, el interés jurídico se constituye en un presupuesto necesario para actuar en el proceso administrativo, clarificando que la codificación administrativa no prevé la noción de «interés legítimo»; por eso, es incorrecto el argumento del recurrente que señala como

agraviante el que el *A quo* no advirtió que la parte accionante sí acredita que cuenta con interés legítimo para promover.

Con todo lo expuesto se aprecia que la razón de agravio en examen se formuló a partir de supuestos no verídicos, motivo por el cual debe declararse **su inoperancia**, tal y como lo sustentan las jurisprudencias de tenor siguiente:

«AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.»⁴

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE TIENEN COMO SUSTENTO UN POSTULADO NO VERÍDICO [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 108/2012 (10a.)]. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia en cita, determinó que los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su estudio pues, al partir de una suposición no verdadera, su conclusión es ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida; principio que aplica a los conceptos de violación cuyo sustento es un postulado que resultó no verídico; de ahí que sea ocioso su análisis y, por ende, merecen el calificativo de inoperantes.»⁵

Por otro lado, el concepto de impugnación **SEGUNDO** es **fundado y suficiente para revocar el fallo en revisión.**

⁴ Tesis: 2a. /J. 108/2012 (10a.), Décima Época, Registro: 2001825 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3 Materia(s): Común, Página: 1326.

⁵ Tesis: XVII.1o.C.T. J/5 (10a.), Época: Décima Época Registro: 2008226 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 14, Enero de 2015, Tomo II Materia(s): Común, Página: 1605.

Manifiesta el recurrente que para la procedencia del proceso basta con que el acto impugnado afecte la esfera jurídica de los habitantes de la colonia *****, de Celaya, Guanajuato, para que les asista un interés legítimo para demandar la nulidad de la negativa del Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, y de las opiniones adversas vertidas por la Directora General de Tránsito y Policía Vial, el Director de Protección Civil y Bomberos y el Director General de Policía Municipal, todos de igual municipio, para la instalación de rejas de acceso a la colonia de referencia, pues considera que el deber de acreditar el derecho que alegan les asiste es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

Esencialmente asiste la razón al recurrente porque para efectos de substanciar un proceso administrativo en el que se pretenda la restitución de un derecho violentado, resulta necesario demostrar la titularidad de un derecho tutelado por la ley y el perjuicio que el acto autoritario le depara.

De tal suerte que de la documentación que obra en autos del proceso primigenio, se observa que el actor demanda la nulidad de la resolución administrativa que no autoriza la colocación de accesos controlados (rejas), motivo de la solicitud presentada por el justiciable, Presidente de Colonos de la colonia *****, en Celaya, Guanajuato, así como de los dictámenes emitidos para sustentar la decisión de negar su petición, aportando las documentales que contienen dichos actos.

Al respecto, se denota que conformidad con el artículo 12 de la Disposición Administrativa de Carácter General para el control de

paso en vialidades locales⁶, la autorización para la instalación de los pasos controlados solo podrá ser solicitada por los Comités debidamente constituidos. Luego, en su Título Tercero intitulado de los Requisitos para la Autorización, se observa el Capítulo III, De la Tramitación, donde señala que el Comité solicitará por escrito la autorización ante el Director General de Desarrollo Urbano, quien recibida la solicitud, pedirá opinión a las Direcciones de Policía Municipal, Tránsito y Vialidad y de Protección Civil, para finalmente resolver sobre la autorización, verificando el cumplimiento de formalidades, requisitos y contando con los documentos favorables de opinión.

Es así que con el material probatorio que obra en el proceso principal -tal como fue resuelto por el Juez Administrativo-, quedó acreditado el reconocimiento de la personalidad de quien demanda y la existencia de la tramitación del procedimiento para obtener una autorización de paso controlado -actos impugnados-; con ello, la afectación a la esfera jurídica, dado que se probó fehacientemente la existencia y titularidad de un derecho subjetivo constituido a su favor como peticionario y destinatario de la resolución denegatoria.

A esto se suma el reconocimiento expreso por parte de las autoridades demandadas al momento de proferir sus respectivas contestaciones de demanda⁷ en relación con la emisión y realización de los actos que se les atribuyen, acreditándose de esta forma que el accionante es el sujeto del acto administrativo del cual se inconformó, y con ello, la afectación a su esfera jurídica.

⁶ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, de fecha 2 dos de diciembre de 2014 dos mil catorce.

⁷ Fojas 81, 88, 95 y 102 del sumario de origen.

Sirve de apoyo a lo anterior 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 siguientes:

«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.»

Además, el interés jurídico a que hace referencia el aludido artículo 251 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, implica la afectación de los derechos del actor, o de sus bienes. De tal suerte que la resolución por la que determina no autorizar la colocación de accesos controlados (rejas), precisamente resuelve el procedimiento administrativo instado por *****, Presidente de Colonos de la colonia *****, en Celaya, Guanajuato -actor y recurrente-, y tiene como efecto inmanente negar su petición, aunado a que por regla general los actos instrumentales, por no ser definitivos, se controvierten al impugnar la resolución, de ahí su interés jurídico.

De conformidad con lo expuesto, quien resuelve determina que en la especie no se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción I, del artículo 261, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en consecuencia, se **revoca** el sobreseimiento en el proceso *****, decretado por el Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato.

SEXTO. Se asume jurisdicción. Ahora, al haberse revocado la sentencia emitida en el proceso de origen, **este órgano jurisdiccional reasumirá jurisdicción y, por ende, analizará los actos impugnados en aquella instancia.**

Ello obedece, en primer lugar, a que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato no contempla el reenvío; es decir, no existe norma jurídica que soporte esa decisión.

Además, de acuerdo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas de este Tribunal están vinculadas a administrar justicia de manera completa, de ahí que cuando resulte procedente revocar las sentencias que dicten los Jueces Administrativos Municipales, se debe estudiar los conceptos de impugnación incorrectamente analizados por aquéllos y no limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, decretar su insubsistencia y obligar al juez natural a resolver la controversia en su integridad. Por identidad en los razonamientos empleados, se cita la jurisprudencia que dice:

«RECLAMACIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL RESOLVER EL RECURSO RELATIVO, MODIFICA O REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, DEBE ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO ANALIZADOS POR EL A QUO. Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato actúan como órganos de primera instancia al conocer de los procesos administrativos promovidos conforme a las diversas hipótesis del artículo 20 de la ley orgánica de ese órgano jurisdiccional. Por otra parte, el medio de impugnación con que cuentan las autoridades para

inconformarse contra las sentencias de aquéllas es el recurso de reclamación previsto en los artículos 308 a 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuyo objetivo es que se modifiquen o revoquen por el Pleno de aquel tribunal, al cual, en términos de la fracción II del numeral 16 de la referida ley orgánica, corresponden su conocimiento y decisión, y como las normas que regulan este medio de impugnación no contemplan el reenvío, el Pleno asume plena jurisdicción, pues su actuación no podría limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, únicamente decretar su insubsistencia y obligar a un tribunal de inferior grado a resolver la controversia en su integridad, ya que al hacerlo, aunado a que no existe fundamento legal que soporte esa decisión, dejaría de atender temas que pudieron no haber sido juzgados. Consecuentemente, cuando el indicado tribunal Pleno, al resolver el mencionado recurso modifica o revoca la sentencia recurrida, al estar vinculado a administrar justicia de manera completa con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estudiar los conceptos de impugnación no analizados por el a quo.»⁸

Así, las manifestaciones contenidas en el escrito de demanda son **inoperantes por insuficientes** para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos.

En primer término, es menester clarificar que el actor tenía el deber legal de exponer los argumentos mínimos que exhibieran por qué los actos impugnados son ilegales, a esto se le conoce como causa de pedir. Sin embargo, en la especie, el actor presentó escrito inicial de demanda, pero fue requerido para que la aclarara, corrigiera o completara⁹; a lo cual, exhibió documentos, precisó los actos impugnados y la fecha en que tuvo conocimiento de ellos, adjuntándolos en copia certificada, así como las copias para el traslado.

⁸ Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto, publicada en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, del Libro IX, Junio de 2012, Tomo 2, tesis XVI.1o.A.T. J/28 (9a.), página 757.

⁹ Acuerdo de 13 trece de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

Entonces, de nueva cuenta se le requirió para que expresara los conceptos de impugnación en contra de los actos que combate¹⁰, de lo que se advierte que **no presentó promoción para atender el requerimiento.**

Se destaca que no pasa inadvertida la promoción presentada por el abogado autorizado del actor, sobre la cual se puntualiza que la misma **resulta ineficaz** para tenerle por expresando conceptos de impugnación a favor del actor, con fundamento en los ordinales 9, último párrafo, 11, 249 y 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismos que disponen:

«**Artículo 9.** (...) Los interesados tienen el derecho de actuar personalmente o por medio de representante. La representación con que se ostente se deberá acreditar en el primer escrito ante la autoridad administrativa, o bien, en el escrito de demanda o contestación ante la autoridad jurisdiccional.»

«**Artículo 11.** La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada y ratificada la firma por el otorgante ante Notario Público o ante la autoridad frente a la cual se actúe.»

«**Artículo 249.** 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.»

«**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;...»

Énfasis añadido.

¹⁰ Auto de 30 treinta de octubre de 2019 dos mil diecinueve.

Del andamiaje normativo citado se colige que el proceso administrativo lo promoverá quien se considere agraviado por un acto o resolución administrativa, **por sí o mediante representante**, en el entendido de que dicha representación tiene que acreditarse como lo señala dicha codificación, esto es, en escritura pública o carta poder firmada y ratificada la firma por el otorgante, ante notario público o ante el órgano jurisdiccional.

Así, el Código distingue entre quien puede presentar una demanda por ser titular del derecho en pugna, y quien tiene la potestad de proseguir una controversia administrativa, aspecto este último que se conoce en la teoría general del proceso como **legitimación procesal o *ad procesum***, la cual constituye un requisito para la procedencia de un litigio.

Sustenta lo anterior, el criterio asumido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia cuyo rubro y texto reza:

«LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho

titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.»¹¹

Subrayado añadido.

Luego, el Alto Tribunal precisó en el señalado criterio, que la calidad para obtener un fallo favorable y para instaurar una causa legal, a veces convergen, otras no. De modo que la falta de legitimación en el proceso se actualiza cuando no existe identidad entre quien comparece como parte, con aquel a quien la ley le otorga ese derecho, y no se demuestra tener la representación de este último.

Por tanto, tomando en consideración el pronunciamiento realizado por la Suprema Corte, se entiende por legitimación procesal activa la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia, es decir, la legitimación *ad procesum*, es entendida como un presupuesto procesal de manera que se refiere a la capacidad de actuar en el juicio tanto por quien es el titular del derecho sustantivo controvertido, como por su legítimo representante o por quien puede hacerlo como sustituto procesal.

Lo explicado es relevante, porque en el caso concreto la expresión de los conceptos de impugnación se refiere al escrito de demanda, el cual, como fue explicado, únicamente puede ser presentado por quien se encuentre legitimado para ello, es decir, por quien ostenta el carácter de Presidente de Colonos, tan es así, que quien demanda no lo hace por propio derecho, sino en tal calidad de representación de los residentes de la colonia *****, de Celaya, Guanajuato.

¹¹ Novena Época Registro: 1002580, Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011 Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Partes en el juicio de amparo Materia(s): Común Tesis: 514 Página: 563

Lo razonado implica que el autorizado en términos amplios, al tenor del párrafo segundo del artículo 10 del código administrativo, únicamente tienen facultades para que reciban notificaciones, hagan promociones de trámite, ofrezcan y desahoguen pruebas, promuevan incidentes, formulen alegatos e interpongan recursos; **no así para esgrimir los conceptos de impugnación de la demanda**, aunque se trate de una prevención, considerar lo contrario significaría equiparar los derechos y las obligaciones procesales que conlleva su autorización a un mandato judicial, alcance no previsto en el numeral en trato.

Apoya esta determinación, la jurisprudencia por contradicción emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se inserta:

AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESAHOJAR PREVENCIÓNES EN LAS CUALES DEBAN MANIFESTARSE, "BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD", ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO QUE SE OMITIERON AL PRESENTARSE LA DEMANDA RELATIVA. El artículo 108, fracción V, de la Ley de Amparo establece que la demanda deberá formularse por escrito, en la que bajo protesta de decir verdad exprese cuáles son los hechos o las abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado, o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación, lo que implica que la satisfacción de este requisito formal debe realizarse forzosamente por quien promueve la demanda. Lo anterior es así, en virtud de que la acción de amparo constituye un derecho subjetivo procesal para promover y mantener un juicio ante un órgano jurisdiccional, el cual se rige por el principio de instancia de parte agraviada, pues es el titular de la acción en quien recae el perjuicio que ocasiona el acto reclamado y le constan los hechos ocurridos y narrados; además, estos elementos generan certeza en el juzgador para desplegar todas sus facultades relativas al juicio de amparo indirecto. Consecuentemente, el autorizado en los términos amplios a que se refiere el artículo 12 de la citada ley, no está facultado para desahogar la prevención relativa

a que se manifieste un antecedente "bajo protesta de decir verdad" que se omitió en la presentación de la demanda, pues al constituir un acto de carácter personalísimo que sólo puede realizar quien la promovió, no puede quedar comprendido dentro de los necesarios para la "defensa de los derechos del autorizante", ya que ello se traduciría en que el autorizado hiciera suyos hechos que no le constan y que ocurrieron con anterioridad a dicha presentación; además de que los derechos y las obligaciones procesales que conlleva su autorización no pueden equipararse a un mandato judicial y sus facultades procesales se otorgan a partir de esa presentación y no antes.¹²

Igualmente, es aplicable por identidad de razón al presente asunto, la tesis jurisprudencial del Pleno del Alto Tribunal:

AUTORIZADO PARA OÍR NOTIFICACIONES EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2010. CASOS EN LOS QUE ESTÁ FACULTADO PARA DESAHOGAR PREVENCIÓNES. El citado precepto señala que los particulares podrán autorizar a un licenciado en derecho para que a su nombre, entre otras cosas, haga promociones de trámite, y dentro de este concepto se encuentra la formulación y presentación del escrito por virtud del cual se desahoga el requerimiento de exhibir los documentos que debieron acompañarse a la demanda en términos del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tanto, sólo el inicio de la acción, marcado por la presentación del escrito de demanda, es exigible directamente al actor (y en su defecto, a su representante legal), pero las irregularidades en su presentación, al ser de índole formal, podrá subsanarlas el autorizado en términos amplios, a quien se conceden facultades tendentes a facilitar los derechos de defensa de quien lo autoriza. Por ello, en el caso de los requisitos previstos en las fracciones I a V del artículo 15 citado, no debe exigirse al autorizado que acredite su condición de licenciado en derecho, habida cuenta que se está en presencia de actos que si bien suponen la satisfacción de un trámite procesal, se traducen únicamente en la entrega material de documentos; en cambio, en el caso de los requisitos previstos en el artículo 15, fracciones VI a IX, el autorizado en términos amplios puede cumplir la prevención respectiva, siempre y cuando en el

¹² Tesis: 1a./J. 50/2014 (10a.), Décima Época, Núm. de Registro: 2007285 Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, Materia(s): Común Página: 210

auto de requerimiento se le reconozca su carácter de licenciado en derecho, ya sea expresa o tácitamente.¹³

Es así, que del examen integral del escrito inicial de demanda, se advierte que el actor refuta los dictámenes emitidos por el Director General de Tránsito y Policía Vial, el Director General de Policía Municipal y el Director de Protección Civil y Bomberos, todos de Celaya, Guanajuato, toda vez que considera que no pueden calificarse como verdaderos y valederos dictámenes periciales porque la prueba pericial consiste en que se realice por especialistas o expertos en determinados hechos o aspectos técnicos, artísticos o científicos y su admisión está condicionada a la pertinencia de la información de que pretende alegarse el resolutor.

También enfatisa que los simples informes carecen de los requisitos legales de un dictamen pericial, por lo que son inútiles para fundar y motivar la resolución negativa que dictó el Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato. Posteriormente expone diversa argumentación relacionada con la seguridad pública, que estima no fue analizada ni tomada en cuenta al resolver.

Es por lo anterior que se colige la insuficiencia de los argumentos de agravio, dado que son genéricos e imprecisos considerando que el trámite de autorización de acceso controlado previsto en la Disposición Administrativa de Carácter General para el control de paso en vialidades locales, **no establece la necesidad de pruebas periciales, sino que contempla la suscripción de oficios de opinión** a cargo del Director General de Tránsito y Policía Vial, Director General de Policía Municipal y del Director de Protección

¹³ Tesis: P./J. 65/2010, Novena Época, Núm. de Registro: 164163, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, Materia(s): Administrativa Página:6

Civil y Bomberos, bajo determinadas características, sin remitir o hacer alusión a las formalidades de la prueba pericial; sumado a ello, dichas opiniones deberán contenerse en documentos favorables necesarios para la procedencia de la autorización.

De esa suerte, se tiene que al impugnarlos en forma destacada, debió controvertir cada uno de los oficios desfavorables, por los vicios propios advertidos en ellos, situación que no ocurrió, pues resulta equívoca la premisa de desatención a los requisitos de la prueba pericial, lo que impide el estudio de tal alegato, **por ello, la inoperancia.**

Habida cuenta de lo precedente, se tiene que en relación con la resolución que niega la autorización de colocación de accesos controlados (rejas), contenida en el oficio *****, **se reitera la inoperancia por la insuficiencia del concepto de impugnación expuesto, al no controvertir la totalidad de los motivos aducidos para negar.**

Se explica, el artículo 17 de Disposición Administrativa de Carácter General para el control de paso en vialidades locales, dispone que el Director General de Desarrollo Urbano resolverá sobre la autorización de los pasos controlados, verificando el cumplimiento de las formalidades y requisitos establecidos en dicha Disposición y de contar con los documentos favorables de oficio de opinión de la Dirección General de Policía Municipal, el informe favorable de la Dirección de Protección Civil y Bomberos, y el oficio de opinión de la Dirección General de Tránsito y Vialidad previsto en el correlativo artículo 9.

En ese sentido, el oficio rebatido se niega la autorización por no cumplir con las formalidades y requisitos que se establecen en la Disposición Administrativa antes apuntada y por no contar con los dictámenes de opinión favorables; empero, el actor rebate únicamente que los oficios de opinión son inaptos, dejando intocadas las manifestaciones de incumplimiento de las formalidades y requisitos necesarios para el trámite de autorización solicitado.

Lo anterior significa que no desvirtúa lo señalado por la autoridad ante su falta de impugnación, **por lo que tales razones de negar permanecen incólumes y siguen sustentado la decisión**, máxime que es obligación del Director General de Desarrollo Urbano verificar el cumplimiento de las formalidades y requisitos, remarcando que estos se prevén en los numerales 14 y 15 de la Disposición, mientras que los oficios favorables atienden a las tres fracciones establecidas en el diverso 17, es decir, son diferentes elementos por cubrir por parte del solicitante, mismos que se le tuvieron por incumplidos, sin que lo contravirtiera, ni desvirtuara.

La determinación de concepto inoperante se sustenta en las siguientes jurisprudencias de aplicación análoga en cuanto a la insuficiencia de un argumento:

AGRAVIOS INSUFICIENTES. ES INNECESARIO SU ESTUDIO SI LO ALEGADO NO COMBATE UN ASPECTO FUNDAMENTAL DE LA SENTENCIA RECURRIDA, QUE POR SÍ ES SUFICIENTE PARA SUSTENTARLA. Cuando la sentencia impugnada se apoya en diversas consideraciones esenciales, pero una de ellas es bastante para sustentarla y no es combatida, los agravios deben declararse insuficientes omitiéndose su estudio,

pues de cualquier modo subsiste la consideración sustancial no controvertida de la resolución impugnada, y por tal motivo sigue rigiendo su sentido.¹⁴

AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo.¹⁵

Por lo tanto, quien resuelve determina procedente **reconocer la legalidad y validez de los dictámenes** emitidos respectivamente por el Director General de Tránsito y Policía Vial, el Director General de Policía Municipal y el Director de Protección Civil y Bomberos, todos de Celaya, Guanajuato; **así como de la resolución contenida en el oficio *****,** suscrito por el Director General de Desarrollo Urbano, de igual municipio, ante lo inoperante de los argumentos vertidos por el accionante y atento a lo señalado por el artículo 300, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁴ Tesis: II.2o.C. J/9, Novena Época, Núm. de Registro: 194040, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Mayo de 1999, Materia(s): Común, Página: 931

¹⁵ Tesis: 1a./J. 19/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Registro 159947, Primera Sala, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, Pág. 731, Jurisprudencia(Común)

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1, fracción II, 2, 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 la resolución emitida por el Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, el 31 treinta y uno de enero de 2020 dos mil veinte, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

TERCERO. Se asume jurisdicción y se reconoce la validez de los actos impugnados, 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.