

Silao de la Victoria, Guanajuato, 23 veintitrés de septiembre de 2019
dos mil diecinueve.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.291/1ª.Sala/19**, promovido por el ciudadano *****, 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 junio de 2019 dos mil diecinueve, el ciudadano ***** interpuso ante el Juzgado Administrativo Municipal de Irapuato, Guanajuato, recurso de revisión en contra de la resolución de fecha 22 veintidós de mayo de 2019 dos mil diecinueve, emitida por dicha autoridad.

SEGUNDO. Trámite. La Jueza Administrativo Municipal de Irapuato, Guanajuato, mediante oficio ***** de fecha 19 diecinueve de junio de 2019 dos mil diecinueve, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo dictado el 3 tres de julio de 2019 dos mil diecinueve, fue admitido el recurso de revisión número R.R.291/1ª.Sala/19, del cual se ordenó correr traslado a la parte demandada en el proceso de origen -Directora General de Desarrollo Territorial, al Director de Verificación Urbana y *****, Inspectora

adscrita a la Dirección de Verificación Urbana, todos del municipio de Irapuato, Guanajuato-, 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 21 veintiuno de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a las autoridades demandadas 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 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 la Jueza Administrativo Municipal de Irapuato, 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:

« **a).**- La A quo en su sentencia del 22 de Mayo de 2019, aduce que el suscrito no acredite tener interés jurídico al carecer del permiso de construcción requerido por la autoridad; y relacionando esto, en forma equívoca e ilegal, con lo establecido en la Jurisprudencia...con número de registro 165594, del rubro: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE IMPONE UNA SANCIÓN, ANTE LA FALTA DE CONCESIÓN, LICENCIA, PERMISO, AUTORIZACIÓN O AVISO DE ACTIVIDADES REGULADAS, EL TRIBUNAL DEBE CEÑIRSE, EN SU CASO, AL ESTUDIO DE LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA”. La A quo, decreta el sobreseimiento de la causa, sin analizar los actos preliminares de verificación que le antecedieron, como lo son el acta de inicio y el consecuente procedimiento administrativo sancionador.

...vulnera mi derecho fundamental de acceso a la justicia, lo que equivale a la denegación de justicia, ya que transgrede lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos;...

[...]

Lo que omitió la inferior, fue que no tomó en cuenta que, como consecuencia del acto administrativo...se determinó en mi contra y por parte de la autoridad administrativa, “una sanción administrativa consistente en la suspensión temporal parcial correspondiente a los trabajos y ejecución del proyecto constructivo dentro del bien inmueble...”

Por lo tanto, al no haber observado la inferior la lesión a mis derechos, provocada tal lesión por la sanción administrativa, es lo que provoca que la resolución recurrida viola en mi perjuicio el principio de congruencia y de exhaustividad, además de negarme una impartición de justicia pronta, eficaz y efectiva.

Por lo que vengo manifestando, pido que al resolverse el presente recurso, se revoque la sentencia recurrida, y se entre al estudio de la ilegalidad de la sanción administrativa...

...la exigencia de la juzgadora de que el suscrito debería acreditar el interés jurídico para la procedencia del juicio, es incorrecta e ilegal...

[...]

También, es evidente que lo que afirma la juzgadora, no es congruente con lo que está establecido en la Jurisprudencia a la que nos hemos estado refiriendo. Porque, en el presente juicio está plenamente probado que el objetivo de mi demanda no es obtener sentencia que me permita realizar actividades reguladas, sino controvertir la sanción administrativa que ilegalmente se le impuso al inmueble de mi propiedad. Por lo que, carece de fundamento legal la determinación de haber declarado improcedente mi demanda y negarse a analizar los actos preliminares de verificación que le antecedieron, como lo es el acta de inicio y el consecuente procedimiento administrativo sancionador...

[...]

b).- La decisión que tomó la juzgadora de primera instancia de sobreseer el presente juicio sin analizar los actos preliminares de verificación que le antecedieron,...vulnera mi derecho fundamental de garantía de audiencia y debido proceso...

Lo que expreso en este inciso, es parte de lo que expuse en el punto 4 de mi demanda...

c).- En el presente juicio se violó lo estatuido en lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere a que la administración de justicia por los tribunales debe ser expedita en los plazos y términos que fijen las leyes...

...de acuerdo a lo establecido en el artículo 142 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el acto administrativo del expediente número *****, es exigible su inicio desde el 04 de Abril del 2016. Posteriormente, a esa fecha, después de haber transcurrido más de un año dos meses, cuando el acto administrativo iniciado el 04 de Abril se había extinguido de pleno derecho, la autoridad administrativa me notificó del “Acuerdo de Procedimiento Administrativo...”

Es evidente que el acto administrativo del expediente antes citado, el cual se me notificó el día 20 de junio del 2017, ya se había extinguido de pleno derecho como se establece en las fracciones II y V del Artículo 152 y en el artículo 159 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

La formación del acto administrativo de la notificación folio número ***** ...estaba sujeto a realizarse conforme a las formalidades y dentro del plazo señalado en los artículos 142, 143 y 144 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Irapuato, Guanajuato. Asimismo, como lo señala el artículo 208 en su fracción X., del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

También, la autoridad no observó...la formalidad y el plazo establecido en los artículos 540, 541 y 542 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

[...]

d).- En el presente juicio se violó lo estatuido en lo dispuesto en el primer párrafo del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere a que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado...

Las múltiples irregularidades cometidas por las autoridades a los ordenamientos legales aplicados en la materia en lo que respecta al folio de notificación número *****, hace inválido este documento, el cual es la base del Proceso

Administrativo que nos ocupa; por lo que, como consecuencia, todo el Procedimiento Administrativo resulta afectado...»

QUINTO. Estudio de los agravios planteados. El agravio «**PRIMERO**» que esgrime el recurrente, este resolutor lo considera sustancialmente **fundado**, acorde a los siguientes argumentos jurídicos:

Señala el recurrente que la Jueza *A quo* sobreseyó en el proceso de origen por la falta de interés jurídico para promover, determinación que estima agravante porque se basa en una apreciación errónea de los hechos expuestos, además de una aplicación inexacta de la ley y de la jurisprudencia, dado que no atendió al motivo de la demanda por lo que equívocamente resolvió que el proceso era improcedente.

Le asiste la razón a quien recurre, dado que en primer término, el artículo 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato establece: «El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones: I. Que no afecten los intereses jurídicos el actor...»

Luego, la noción de interés jurídico a cargo quien promueva el proceso administrativo, 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»

Esto es, para acreditarse con el carácter de «parte» en un proceso administrativo, debe probarse suficientemente:

- i. Una afectación real y directa a un derecho o un bien;
- ii. La existencia de un acto o resolución administrativa;
- iii. Un nexo causal entre los dos extremos anteriores que además coincida en una misma persona física o moral.

Asimismo, es ilustrativo para respaldar lo anterior, el contenido de la siguiente tesis aislada¹:

«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.

Se colige pues que el interés jurídico es un presupuesto necesario para actuar en el proceso administrativo, y que no se trata de un hecho

¹Tesis: 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

controvertido o de un documento necesario para conocer la verdad entre dos posiciones contrarias; así, la carga de la prueba para su acreditación siempre corresponde ineludiblemente al actor.

Entonces, para efectos de substanciar el proceso administrativo, resultaba necesario que el ahora recurrente acreditara precisamente ese nexo entre el acto reclamado y la afectación a su esfera de derechos, por lo que de la documentación que obra en autos del proceso en revisión, se observa que el actor aportó la resolución dictada por la Directora General de Desarrollo Territorial de Irapuato, Guanajuato, en el expediente *****, en la que se resuelve el Recurso de Inconformidad interpuesto en contra de la resolución del procedimiento administrativo bajo el expediente número *****, instaurado por la Dirección de Verificación Urbana de ese municipio.

De lo anterior, resulta indubitable la existencia de un procedimiento administrativo de inspección que representa una afectación real y directa al interés jurídico de «*****», por tratarse de la persona a quien se encuentra dirigida la resolución del procedimiento que impone una sanción, misma que controvirtió en sede administrativa mediante el Recurso de Inconformidad, y cuya resolución constituyó el acto impugnado en la primera instancia.

En otras palabras, 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 del procedimiento administrativo en el que se impone la sanción consistente en «suspensión temporal parcial» correspondiente a trabajos y ejecución de proyecto constructivo, instaurado a *****-

actor y recurrente-, al haberse determinado que éste es infractor en materia de verificación urbana; y en consecuencia, le impone una sanción; fue el motivo para promover el medio de defensa denominado «**recurso de inconformidad**», el cual se resolvió **declarando la validez** de la resolución del procedimiento; **de ahí su interés jurídico**.

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio² emitido por la Segunda Sala de este Tribunal, 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.»

Acorde a lo precedente, **es fundado** el motivo de inconformidad consistente en la aplicación de la jurisprudencia y de la ley en perjuicio del recurrente, toda vez que la Jueza natural parte de una interpretación equívoca de los hechos y pretensiones de la demanda, considerando que el acto impugnado estriba en la resolución del recurso de inconformidad, pretendiendo la declaratoria de su nulidad; y únicamente cuando el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas y además reclame una sanción impuesta -lo cual no sucede- deberá acreditar el interés jurídico que sustente su pretensión -derecho subjetivo-, pues es evidente que en ese caso se requiere la concesión, licencia, permiso o autorización que le faculte para ello, en el entendido de que la jurisdicción contenciosa no

² Publicado en el boletín de Criterios y Tesis aprobados por el Pleno 1987-1996, que obra en la página 46

es constitutiva de derechos, **de ahí que la hipótesis para sobreseer no se colmó en la causa de origen.**

Resulta ilustrativa de este razonamiento, por analogía al caso en estudio, la tesis que señala:

«CLAUSURA. AFECTA EL INTERES JURIDICO DEL PARTICULAR, LEGITIMANDOLO PARA COMBATIR EN AMPARO LOS PRECEPTOS CON BASE EN LOS CUALES ESTA SE DECRETO. AUNQUE NO ACREDITE CONTAR CON LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO RESPECTIVA. Si con motivo del oficio por el que se notifican al particular los resultados de la visita de inspección que le fue realizada y en la que se detectaran diversas irregularidades que requieren medidas correctivas de urgente aplicación, entre las que se encuentra la clausura de parte de su negociación, éste promueve juicio de amparo reclamando tal oficio como primer acto de aplicación de los ordenamientos en que se basó la clausura, debe considerarse que tiene interés jurídico para promoverlo aunque no acredite contar con la licencia de funcionamiento respectiva, pues el hecho de que la actividad que realice requiera de autorización no significa que sea necesario que aporte al juicio de amparo la licencia respectiva para demostrar que el interés que le asiste sea un interés jurídicamente tutelado, en virtud de que el artículo 5o. constitucional consagra como garantía individual el que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito y si bien ello no impide a la autoridad regular las actividades de los particulares, establecer restricciones o limitaciones a las mismas en beneficio de la colectividad o sujetarla a la necesidad de una licencia de funcionamiento, ello debe hacerse dentro del marco de protección a los derechos individuales que prevé nuestra Ley Fundamental, de manera tal que si se realiza la clausura en forma arbitraria o quebrantándose tal marco constitucional el particular estará en aptitud de defenderse mediante el juicio de amparo y no se le puede impedir que acuda al mismo por el hecho de no haberse sometido a las disposiciones que estima inconstitucionales. Por lo tanto, sí existe un interés jurídicamente tutelado, a saber, la libertad de profesión, industria, comercio y trabajo que consagra el artículo 5o. constitucional y que se le está impidiendo

desarrollar con motivo de la clausura, lo que lo legitima para impugnar en juicio de amparo los preceptos con base en los cuales ésta se decretó.»³

Esto se traduce en que la tesis 2a./J. 253/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: «**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE IMPONE UNA SANCIÓN, ANTE LA FALTA DE CONCESIÓN, LICENCIA, PERMISO, AUTORIZACIÓN O AVISO DE ACTIVIDADES REGULADAS, EL TRIBUNAL DEBE CEÑIRSE, EN SU CASO, AL ESTUDIO DE LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA.**», no obstante que sea de observancia obligatoria, no resuelve el supuesto planteado, porque no es aplicable al caso concreto, de lo que se concluye que el fundamento para sobreseer en la primera instancia es **indebido**.

Es decir, el criterio contenido en la jurisprudencia no aplica porque se controvierte la resolución del recurso en sede administrativa, no la resolución sancionadora en sí.

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 ********, declarado por la Jueza Administrativo Municipal de Irapuato, Guanajuato, con fundamento en el artículo 314, párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

³ Tesis: 3a. LXVI/93, Octava Época, Registro: 206676 Instancia: Tercera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo XII, Diciembre de 1993 Materia(s): Constitucional, Administrativa Página: 354

Toda vez que resultó **fundado** el concepto de impugnación en estudio y que el mismo fue suficiente para revocar la resolución combatida, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos vertidos por el recurrente, pues se ha colmado el principal efecto de la revisión.

Resulta aplicable al respecto, la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, que a la letra dice:

«**CONCEPTOS DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO.** Si al considerarse fundado un concepto de violación ello trae como consecuencia la concesión del amparo, es innecesario analizar los restantes, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada variaría el sentido de la sentencia».⁴

SEXTO. Se asume jurisdicción. Puesto que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no contempla la figura del reenvío en caso de que se revoque una sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, **este órgano jurisdiccional reasumirá jurisdicción** y, se procederá al estudio de los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actora en su demanda de origen.

Esto es así, porque 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 deben estudiar los conceptos de impugnación incorrectamente analizados por aquéllos y no limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, decretar su

⁴ Tesis: V.2o. J/7, Octava Época, Registro: 223103, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Abril de 1991, Materia(s): Común, Pagina 86.

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 314 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.»⁵

⁵ Tesis XVI.1o.A.T. J/28 (9a.), 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, página 757.

Acotado lo anterior, se precisa que al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la causa administrativa planteada, esta Sala de conocimiento determina **no sobreseer en el proceso administrativo**, y se avocará al estudio del concepto de impugnación hecho valer por la parte actora en su demanda.

Bajo esa tesitura, se aclara a las partes que no se transcribirá el concepto de impugnación expuesto por el impetrante, ni aquellos los argumentos esgrimidos por la autoridad encausada tendentes a controvertir su eficacia, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos.

Ello, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN»**⁶

SÉPTIMO. Estudio de los conceptos de impugnación. En su concepto de impugnación «Único», el impetrante manifiesta que el acto rebatido le causa agravio porque decreta la validez de la resolución del procedimiento administrativo al no acreditarse una afectación al interés jurídico del recurrente, lo que considera contrario a derecho y a la lógica, pues la imposición de la suspensión temporal parcial ocasiona una lesión en los derechos del ciudadano y produce afectación en su interés jurídico, por lo que está indebidamente fundada y motivada.

⁶ Tesis número 2a./J.58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Núm. de Registro: 164618, Tomo XXXI, Mayo de 2010, consultable a Página 830.

Enfatiza que mediante el proceso administrativo no pretende conseguir o eludir el permiso, licencia o concesión para la realización de una actividad reglada, pues al efecto está realizando los trámites legales, haciendo referencia a que las actividades que se le imputan quedan exceptuadas del permiso de construcción en términos del artículo 375 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; sin embargo, la resolutora se abstuvo de analizar el fondo sin pronunciarse sobre las violaciones procedimentales, resolviendo incongruentemente la improcedencia, que derivaría en el sobreseimiento pero que en su lugar declara la validez.

Al contestar la demanda, la Directora General de Desarrollo Territorial, el Director de Verificación Urbana y la Inspectora adscrita a la Dirección de Verificación Urbana, autoridades todas del municipio de Irapuato, Guanajuato, sostuvieron la inoperancia del argumento de impugnación en la falta de interés jurídico del actor para controvertir actos preliminares del procedimiento de inspección, pues no exhibió el permiso de construcción que lo acredite como titular de un derecho subjetivo y le permita oponerse a tales actuaciones, sino que únicamente puede debatirse la resolución final, de la que ningún concepto de impugnación expone.

Bajo el contexto planteado, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la *litis* en la presente causa consiste en determinar si los textos señalados en la resolución impugnada son congruentes entre sí para que ésta se encuentre debidamente fundada y motivada.

En ese tenor, **asiste la razón al justiciable**, en virtud de que todo acto de autoridad recaído a una instancia debe señalar los fundamentos y motivos de la decisión, y dictarse en concordancia con la pretensión.

De esta forma, es menester clarificar que los recursos administrativos son medios de control que constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal.

Si bien es cierto, la autoridad que conoce de los recursos administrativos, generalmente es la misma que emitió el acto o su superior jerárquico, en el caso concreto el artículo 565 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que los medios de defensa se ejercerán en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Así, en contra de la resolución recaída al procedimiento administrativo *****, el actor optó por interponer el recurso de inconformidad en sede administrativa, de manera que la resolución que recaiga al referido recurso deberá contener lo establecido en el arábigo 243 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuya literalidad proclama:

«**Artículo 243.** La resolución expresa que decida el recurso planteado, deberá contener los siguientes elementos:

- I. El examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto o resolución impugnado;

- II. El examen y la valoración de las pruebas aportadas;
- III. La mención de las disposiciones legales que la sustenten; y
- IV. La expresión en los puntos resolutivos, de la reposición del procedimiento que se ordene, los actos o resoluciones cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare, los términos de la modificación del acto o resolución impugnado, la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.»

Luego, del examen al acto combatido en relación con el precepto legal transcrito, se advierte que la autoridad administrativa estimó⁷ que los actos impugnados no lesionan la esfera jurídica del justiciable, y no existe legitimación para promover, aunado a que no existe evidencia de contar con un permiso de construcción, por lo que el recurso resulta improcedente por no acreditar derecho subjetivo que le asista para llevar a cabo la actividad reglada ni para controvertir los actos de vigilancia e inspección que dan origen a la resolución administrativa, siendo procedente declarar el sobreseimiento.

No obstante, en su Considerando Cuarto⁸ realiza un examen genérico de los «conceptos de impugnación», es decir, de los agravios y argumentos de derecho en contra de la resolución que se combate⁹, concluyendo que son inoperantes pues no demuestra en qué se basa la afectación, ni la molestia que le causa, ni mucho menos acredita el interés jurídico; finalmente, en su resolutive único¹⁰, decreta la validez del acto.

⁷ Considerando Tercero de la resolución del Recurso de Inconformidad *****, consultable a foja 13 del expediente de origen.

⁸ Foja 15 vuelta del sumario principal.

⁹ Artículo 229, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁰ Foja 16 del expediente 123/2018.

Bajo tales condiciones, este Resolutor **determina** que la resolución controvertida **se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas dejando de aplicar las debidas**, por lo que se encuentra indebidamente fundada y motivada. Ello se respalda en la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distinguiendo los aspectos formal y material que deben contener los actos administrativos.

De tal suerte que la fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable a la situación específica; mientras la motivación se trata de una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

Por lo tanto, para que un acto de autoridad cumpla con la debida **motivación** es necesario que el mismo exprese con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa para que así se pueda colegir que además de estar debidamente motivado, se encuentra debidamente fundado.

Al respecto se invoca el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente **fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al**

caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. **En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»¹¹**

Énfasis añadido

En esa línea de pensamiento, se colige que para considerar que se cumple con la formalidad destacada, la autoridad emisora de un acto administrativo que incida en la esfera jurídica del gobernado, debe darle a conocer a éste en detalle y de manera completa, en la actuación de que se trate, la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto autoritario.

Luego, en la resolución impugnada la autoridad encausada determina la improcedencia porque el actor carece de permiso que le dote de un derecho subjetivo, esto es, no acredita su titularidad y de este modo, el interés jurídico para instar el recurso de inconformidad; empero, **no le**

¹¹ Tesis VI.2o. J/248, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Octava Época, Núm. 64, Abril de 1993, Núm. de Registro: 216534, Página 43.

asiste la razón a la demandada dado que el derecho oponible a la autoridad lo constituye el agravio que resiente como destinatario de la sanción de suspensión temporal parcial impuesta en la resolución que concluye el procedimiento administrativo, legitimando su intervención en la causa; dado que se somete a escrutinio precisamente la inspección efectuada, la sanción y el dilucidar sobre la obligación de contar con un permiso de construcción.

Entonces, tal y como quedó precisado en el Considerando Quinto de este fallo, **el actor cuenta con interés jurídico** para controvertir la resolución del procedimiento administrativo *****, así como todas las actuaciones instrumentales que integran el procedimiento de marras, toda vez que de las constancias que integran el proceso administrativo en revisión, se advierte que es el destinatario de las mismas y resiente una afectación al habersele impuesto una sanción como resultado de la inspección, sumado a que de su propio dicho se observa que no pretende que como efecto de la sentencia, se le permita realizar actividades regladas -proyecto constructivo-, máxime que la resolución que se dicte tampoco puede tener ese alcance puesto que no es constitutiva de derechos.

En esa sintonía, se advierte que la Directora General de Desarrollo Territorial de Irapuato, Guanajuato, determinó improcedente el recurso y considero conducente su sobreseimiento; pese a ello, realiza una calificativa de los agravios esgrimidos en el recurso de inconformidad, situación que **conforme a la técnica jurídica no resulta posible**, en razón de que la improcedencia acarrea el sobreseimiento, impidiendo dar entrada a los argumentos de fondo y

pronunciarse sobre el mérito de los mismos, pues ello implicaría una contradicción al resolver sobre un asunto que no procede legalmente.

Se ilustra lo razonado, con la tesis¹² de contenido siguiente:

«SOBRESEIMIENTO POR IMPROCEDENCIA. NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. Una vez advertida una causa suficiente para decretar el sobreseimiento de una instancia, resulta inconducente pasar al estudio del fondo de la cuestión. Así, si la autoridad responsable consideró que la materia del recurso de inconformidad ante ella presentado, ya había sido objeto de otro recurso administrativo interpuesto con anterioridad, procede correctamente a sobreseer la causa y, en consecuencia, nada la obliga a efectuar el análisis del fondo del asunto, circunstancia que deriva de una elemental lógica, pues ante ella se ha presentado una razón de mayor peso, como lo es una causal de improcedencia, que resulta preferente para su estudio y, de ser fundada, opera como una razón excluyente de todas aquéllas restantes que la llevarían a efectuar el estudio de la litis planteada, es decir, una vez encontrado el impedimento procesal para conocer de determinado negocio, ilógico resultaría analizar su fondo; luego entonces, si como ya se señaló, el sobreseimiento que se objeta fue correctamente decretado, toda vez que lo alegado sólo era consecuencia de un recurso administrativo interpuesto y substanciado con anterioridad, tanto más correcto será no analizar el contenido de un recurso que es inoperante.»

De esa guisa, el principio de congruencia consiste en que el fallo debe dictarse en concordancia con los argumentos contenidos en la instancia y en el informe de autoridad¹³, que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí, además de desarrollar su estructura de manera lógica y coherente, lo cual se logra al existir correspondencia entre el estudio y los puntos resolutivos, **lo que en la especie no acontece.**

¹² Época: Octava Época, Registro: 231767 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo I, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1988 Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 682

¹³ Artículo 238, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Cuestión que se corrobora con la contestación de demanda, en la cual las autoridades demandadas insisten en la ineficacia de la demanda en virtud del interés jurídico, lo cual deviene inatendible considerando que el promovente del recurso de inconformidad obtuvo resolución en la que se decretó la validez del acto recurrido; entonces, ante la resolución desfavorable a sus intereses puede válida y legalmente acudir a la vía jurisdiccional, de conformidad con el artículo 248 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ciertamente la autoridad resolutora del recurso de inconformidad tiene facultades legales para estudiar la improcedencia del recurso y de ser el caso, decretar el sobreseimiento; sin embargo, se ha demostrado que la causal prevista en el artículo 241, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no se actualiza en la especie, por lo cual resulta inconducente el sobreseimiento bajo ese supuesto. No dejando de lado la teleología del recurso de inconformidad, que no es otra sino la de reencausar los actos autoritarios a la vía estrictamente normativa y dejar insubsistentes, incluso retroactivamente, dichas actuaciones que conculcan derechos de los particulares, no permitiendo que los mismos sigan generando efectos ulteriores.

En ese orden de ideas, lo adecuado es resolver según lo expresamente preceptuado por la pieza articular número 245 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que dice:

«**Artículo 245.** La autoridad administrativa encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Declararlo improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto o resolución impugnado;
- III. Declarar la nulidad del acto o resolución impugnado; y
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto o resolución impugnado o dictar u ordenar la expedición de uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.»

Por consiguiente, este Juzgador determina que los fundamentos y motivos expuestos por la demandada son insuficientes para tenerlos como apegados a derecho, por lo que se demuestra la causal de ilegalidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y lo procedente es declarar su nulidad.

Ahora bien, el orden jurídico exige de la autoridad demandada un pronunciamiento para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, ya que la reparación de la violación dictada no se colma con la simple declaración de nulidad de dicha resolución, tal como lo sostiene la jurisprudencia¹⁴ cuyo rubro y texto indican:

«NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN. La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o,

¹⁴ Época: Novena Época Registro: 170684 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: P. XXXIV/2007 Página: 26

incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.»

Subrayado añadido.

En consecuencia, se decreta **la Nulidad** de la resolución impugnada **para el efecto** de que se dicte otra partiendo de que el recurrente tiene interés jurídico para controvertir la sanción, los fundamentos y motivos de la resolución, así como los actos intraprocedimentales, atendiendo a los argumentos expuestos en este Considerando; y bajo esa óptica, con plenitud de atribuciones, se estudien los agravios esgrimidos y se resuelva en términos del ordinal 245 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Esto, con fundamento en el artículo 300, fracción III, de la misma codificación.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la jurisprudencia¹⁵ de rubro siguiente: «**SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**»

No pasa inadvertido para esta Sala de conocimiento que como parte de sus pretensiones, en su demanda el actor solicita en forma genérica el reconocimiento del derecho amparado en la norma jurídica, y la condena a la autoridad demandada para que restablezca el derecho violado.

Por ello, al tenor de la declaración de nulidad, esta Magistratura considera que la pretensión del accionante es resultado directo de la anulación del acto para el efecto de que la Directora General de Desarrollo Territorial de Irapuato, Guanajuato, emita una nueva resolución en el recurso de inconformidad instado por el justiciable bajo los lineamientos descritos en este fallo, en relación con los principios de legalidad y seguridad jurídica, a efecto de que no quede sin atenderse la instancia.

Finalmente, se destaca que la autoridad demandada **deberá informar** al Juzgado Administrativo de origen, sobre el cumplimiento otorgado a la resolución que precede en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según

¹⁵ Tesis: XVI.1o.A. J/17 (10a.); Décima Época; Registro: **2008190**; 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): Administrativa; Página: 1659

lo dispuesto en el artículo 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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 la Jueza Administrativo Municipal de Irapuato, Guanajuato, el 22 veintidós de mayo de 2019 dos mil diecinueve, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

TERCERO. Se decreta la Nulidad de la resolución impugnada, para el efecto precisado en el Considerando Séptimo de esta resolución jurisdiccional.

CUARTO. El reconocimiento del derecho y condena solicitados son resultado directo de la declaración de nulidad, conforme a lo expuesto en el Considerando Séptimo 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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA