

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 2 dos de diciembre de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **SUMARIO 2962/1ªSala/2021** promovido por *****; ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la modalidad de Juicio en Línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 10 diez de agosto del 2021 dos mil veintiuno, la persona mencionada en el párrafo precedente promovió, por su propio derecho, proceso administrativo en el cual señaló como acto impugnado el siguiente:

«El acto impugnado lo constituye el oficio número ***** de fecha 20 de julio de 2021, mediante el cual se determinó una multa en mi contra por la cantidad de \$*****»

Además, hizo valer como pretensiones en el presente proceso: **1)** la nulidad total de la resolución impugnada; y **2)** como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, para que: **(i)** se deje sin efectos la sanción impuesta; y **(ii)** se abstengan de inscribir cualquier tipo de registro de carácter negativo o perjudicial y, en caso de ya haberse efectuado alguna anotación, para que se cancele la misma.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el día 16 dieciséis de agosto de 2021 dos mil veintiuno, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma; además, se hizo de conocimiento a la parte actora que, respecto a la suspensión del acto impugnado solicitada, la misma se concedería si se acreditaba que garantizó el monto de \$*****, ante la Tesorería Municipal de Guanajuato, Guanajuato.

Luego, en acuerdo del 28 veintiocho de septiembre de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a **Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de**

Guanajuato, Guanajuato, por contestando en tiempo y forma legal la demanda; además, toda vez que el actor no acreditó haber garantizado el importe de la sanción económica impuesta, se negó la suspensión solicitada.

Finalmente, al no existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el día 22 veintidós de octubre del 2021 dos mil veintiuno, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio en línea, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 304 A y 307 A, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y vía. De acuerdo con lo señalado en auto dictado el 16 dieciséis de agosto de 2021 dos mil veintiuno, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada con oportunidad en el plazo establecido en el ordinal 304C del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **como proceso o juicio de nulidad en línea, por la vía sumaria.**

TERCERO. Fijación y existencia del acto impugnado. Del análisis integral al escrito de demanda, así como de las constancias del proceso se advierte que el accionante pretende controvertir¹ la legalidad de:

¹ Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**» Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

- **La resolución dictada en el expediente *******, el día 20 veinte de julio de 2021 dos mil veintiuno, por el Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico del municipio de Guanajuato, Guanajuato.

Actuación cuya existencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 119, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se encuentra debidamente acreditada en autos con la documental exhibida por la autoridad demandada consistente en el original de la aludida resolución; ello, máxime que la parte demandada, en su ocurso de contestación, reconoce expresamente su veraz emisión².

CUARTO. Procedencia. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código antes invocado, por cuestiones de orden público, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas.

Ahora bien, en la presente causa, la autoridad demandada no invoca la actualización de alguna hipótesis de improcedencia o sobreseimiento, ni tampoco se advierte que se produzca alguna de las causales previstas en los artículos 261 y 262 del código de la materia y, por tanto, **se procede a efectuar el estudio del fondo de la presente controversia.**

QUINTO. Estudio jurídico. Enseguida, este Juzgador procederá al análisis de los conceptos de impugnación que establece la actora en su escrito demanda, atendiendo a los argumentos que generan un «*mayor beneficio a sus pretensiones*», y considerando los argumentos de la autoridad demandada.

A). Metodología. El estudio del concepto de impugnación identificado como «**SEGUNDO**», se realizará conforme a los argumentos referidos en el mismo³.

B). Planteamiento del problema.

² Aseveración que hace prueba plena en su contra, en términos de lo preceptuado por los ordinales 119 y 280, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

³ Lo cual tiene sustento por analogía en la tesis de jurisprudencia con el rubro «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO**» [Época: Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.]

(i) Postura del actor. En el concepto de impugnación en estudio, la parte actora aduce medularmente **la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada**, ya que la autoridad solo se limitó a señalar que en el acta de inspección constaba la conducta imputada, pero omitió desarrollar la valoración que le daba a la referida acta; además, agrega que no señaló el contenido y alcance de lo asentado en dicho documento, ya que únicamente se le imputó una situación de hecho, sin haberse pormenorizado las razones particulares que le llevaron a concluir tal circunstancia.

(ii) Postura del demandado. En el punto correlativo de su ocursión de contestación, la autoridad demandada sostiene la legalidad y validez de su actuación, ya que si fueron indicados los fundamentos y motivos que sustenta la sanción impuesta; además, refiere que los hechos constitutivos si son congruentes con los preceptos legales aplicados.

(iii) Problema jurídico a resolver. Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el «*problema jurídico a dilucidar*» consiste en determinar si lo señalado en la resolución impugnada es suficiente o no para considerarla debidamente fundada y motivada.

C). Razonamiento jurisdiccional. Una vez realizado el análisis de la totalidad de las constancias que integran los autos, quien resuelve concluye que resulta fundado el concepto de impugnación en estudio, y suficiente para declarar la nulidad de la infracción impugnada.

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como imperativo a toda autoridad, en su respectivo ámbito de competencia, **la obligación de fundar y motivar la causa legal de sus actos**; garantía que, a su vez, se contempla por el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al establecer como elemento de validez del acto administrativo, el que se encuentre **debidamente fundado y motivado**.

En tal sentido, la autoridad debe dar a conocer al particular, en detalle y de manera completa, la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto autoritario, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado la causa o causas que justificaron la decisión para estar en posibilidad de controvertirla, permitiéndole con ello una real y auténtica defensa. Así, para que se cumpla el imperativo legal de la fundamentación y motivación, los actos de la autoridad deben, por un lado, expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso (*fundamentación*), así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (*motivación*) ⁴.

En el caso concreto y, desprendido de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad demandada impuso al actor, como «sanción», una multa equivalente a 180 ciento ochenta veces la Unidad de Medida y Actualización, que corresponde al monto de \$*****, y se le requirió par que iniciara el trámite de regularización correspondiente.

Ello, pues la autoridad demandada considera que el promovente infringió lo previsto por los ordinales 2, fracción XXXI, 362, 371, 530, 548, 550, fracción I, 551, y 557, fracción V, el Código Territorial para el Estado y los municipios de Guanajuato⁵.

⁴ Robustece tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**» Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, Abril de 1993, Tesis: VI.2o. /J.248, Página: 43.

⁵ «**Artículo 2.** Para los efectos del Código se entenderá por: (...) **XXXI.** Permiso de construcción: aquél expedido por la unidad administrativa municipal, por medio del que se autoriza a los propietarios, poseedores o usufructuarios de cualquier inmueble para construir, modificar, colocar, reparar o demoler cualquier obra, edificación, estructura o instalación en el mismo, en los términos del Código; (...) **Artículo 362.** La ejecución de cualquier obra o edificación en el territorio del Estado se sujetará a lo dispuesto en este Título, en los programas a que se refiere el Código, así como en los reglamentos municipales en la materia. **Artículo 371.** Para la ejecución de cualquier obra, instalación o edificación se deberá obtener el permiso de construcción respectivo, para lo que se deberá obtener previamente el permiso de uso de suelo. En edificaciones ya ejecutadas se podrá autorizar el cambio de uso de suelo, si se efectúan las modificaciones requeridas por la unidad administrativa municipal para cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias. **Artículo 530.** La realización de las acciones de inspección y vigilancia y los procedimientos para la imposición de sanciones y medidas de seguridad se sujetarán a las disposiciones de este Título y a las del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. **Artículo 548.** Las personas físicas o jurídico colectivas que infrinjan las disposiciones del presente Código, así como de los reglamentos, programas y declaratorias que de éste deriven, serán administrativamente sancionadas por la Procuraduría o el Presidente Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos de este Título y de las demás disposiciones jurídicas aplicables. Lo anterior con independencia de la responsabilidad civil o penal en que incurran. **Artículo 550.** Para los efectos de este Capítulo serán solidariamente responsables de las infracciones a las disposiciones del Código: I. El propietario o poseedor del o de los inmuebles involucrados; (...) **Artículo 551.** Se consideran conductas constitutivas de infracción, en materia de ordenamiento y administración sustentable del territorio: (...) I. Realizar cualquier tipo de obras, construcciones o instalaciones, sin haber obtenido previamente los permisos otorgados por la unidad administrativa municipal; (...) **Artículo 557.** Las sanciones administrativas por la comisión de las infracciones a que se refiere los artículos 551, 552 y 553 del Código, podrán consistir en: (...) V. Multa equivalente al importe de cincuenta a diez mil veces la Unidad de Medida y Actualización diaria vigente al momento de cometerse la infracción; y (...)»

Dicha infracción, con motivo de los «*hechos constatados*» en la diligencia de inspección asentados en el acta circunstanciada de fecha 21 veintiuno de junio de 2021 dos mil veintiuno, consistentes en: «(...) no contar con licencia, permiso y/o autorización de los trabajos de intervención en fachada con apertura de vano y colocación de material (piedra braza) sobre la vía pública, el vano es para conformar puerta de 1.20x2.20 metros, aproximadamente» [Énfasis añadido]

Sin embargo, aun cuando lo anterior fue señalado como la motivación y sustento legal de la decisión confutada, lo cierto es que **la autoridad demandada omitió señalar las razones particulares y circunstancias concretas por las que, en su consideración, la actora estaba obligada a tener el aludido permiso**; lo cual, resulta relevante, en virtud de que una omisión (*no tener permiso de construcción*) no se trata de un simple «*no hacer*», sino que es la inobservancia de una acción fijada que el gobernado tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; esto es, constituye la infracción de un deber jurídico⁶.

En ese contexto, lo único que se refiere en la resolución impugnada es que fue percatado que el sujeto inspeccionado «*no contaba bajos de intervención en fachada con apertura de vano y colocación de material (piedra braza) sobre la vía pública*» y que, no se contaba en el permiso o autorización para tal efecto; **lo cual se traduce en la descripción de una conducta genérica y, por lo tanto, «abstracta»**.

Asimismo, desprendido de la resolución impugnada, también se aprecia que **la autoridad no llevó a cabo la fijación de los extremos legales que conforman los preceptos invocados como normas infringidas por la conducta reprochada al promovente, para así poder realizar válidamente la adecuación o subsunción lógica-jurídica entre los hechos constatados y las hipótesis legales aplicables⁷**.

⁶ Resulta ilustrativa en relación a una omisión, la tesis de rubro: «**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN**» Novena Época, No. Registro: 183409, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Agosto de 2003, Materia(s): Administrativa, Tesis: VI.3o.A.147 A, Página: 1832.

⁷ Apoya tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia de rubro siguiente: «**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA.**» Novena Época Registro: 194798 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Enero de 1999 Materia(s): Común Tesis: VI.2o. J/123 Página: 660

Lo expuesto con anterioridad, se traduce en una **indebida motivación**⁸, ya que las expresiones referidas en la resolución controvertida, de ninguna manera reflejaron certeza jurídica a la parte actora, al serle obstaculizado el tener pleno conocimiento de los criterios fundamentales de la decisión autoritaria y sin que los motivos vertidos en la misma fueran suficientes ni aptos para explicar correctamente la determinación asumida y, menos aún, para posibilitar al particular que esgrimiera correctamente su defensa.

Además, no se soslaya el hecho de que, al momento de dar contestación a la demanda, **la autoridad pretende «subsana» la motivación de la determinación impugnada**, al indicar que:

«De lo anterior se desprende que para la ejecución, instalación o edificación de cualquier obra se deberá obtener el permiso de construcción correspondiente, so pena de ser sancionado administrativamente, siendo responsable el propietario o poseedor del inmueble en donde se realizan las obras.

Asimismo, se aprecia que, entre las conductas que se consideran constitutivas de infracción en la materia de ordenamiento y administración sustentable del territorio, se encuentra la relativa a realizar cualquier tipo de obras o construcciones o instalaciones, sin haber obtenido previamente los permisos otorgados por la unidad administrativa municipal correspondiente.

Aunado a lo anterior, de la lectura de los mismos se desprende que dichos numerales regulan el procedimiento para imposición de sanciones y medidas de seguridad derivadas de las acciones de inspección y vigilancia, para regular el cumplimiento del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, situación que se actualiza en el acto que se pretende impugnar»

Sin embargo, como tales consideraciones no fueron vertidas en la resolución impugnada, debe considerarse que las mismas **están dirigidas a perfeccionar la actuación de la autoridad, lo cual resulta jurídicamente inadmisble**, de acuerdo con en el artículo 282, primer párrafo, del código invocado.

⁸ Por tal causa, le era exigible que dicha actuación fuera cuidadosamente fundada y motivada, de manera que pudiera advertirse -de manera clara y sin ambigüedades-, cuál fue la versión de los hechos afirmada por la autoridad y, con base en ese contexto fáctico, estar en posibilidad de determinar correctamente la aplicabilidad de la sanción prevista en la norma relativa; al efecto, resulta ilustrativa la tesis que al rubro reza: «**MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO.**» Novena Época Registro: 174228 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006 Materia(s): Común Tesis: I.4o.A.71 K Página: 1498

Lo anterior, ya que las autoridades administrativas están obligadas a fundar y motivar sus determinaciones, razón por la cual (*por regla general*), esa fundamentación y motivación debe constar en el documento continente del propio acto **y no en otro diverso, como lo es su ocurso de contestación**⁹.

D). Conclusión. Por lo tanto, se considera que *le asiste la razón al actor*, toda vez que la resolución que por esta vía se impugna carece de la debida fundamentación y motivación requerida como elemento mínimo para la validez de todo acto de autoridad, en transgresión de lo previsto por los artículos 16 de la Constitución, y 137, fracción VI, del código de la materia.

Por lo cual, **queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.**

SEXTO. Decisión o fallo. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad total de la resolución impugnada**¹⁰.

Además, se puntualiza que es «*lisa y llana*», ya que al estar en presencia de un *vicio material*, su ineficacia es total y al existir cosa juzgada la autoridad demandada se encuentra impedida para dictar una nueva resolución que subsane las irregularidades constatadas en el presente proceso.

SÉPTIMO. Pretensiones del actor y consecuencias. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al análisis de las demás pretensiones:

A) Se deje sin efectos la sanción impuesta. Al respecto, **se estima que tal pretensión esta se encuentra satisfecha**, al tenor de la declaración

⁹ Sustenta tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que indica: «**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO.** Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto.» Séptima Época; Registro: 917740; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice 2000; Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Común; Tesis: 206; Página: 168.

¹⁰ Ello, de conformidad con lo consignado en la jurisprudencia intitulada: «**NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**» Décima Época Registro: 2020803, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación Materia(s): (Administrativa); Tesis: I.4o.A. J/4 (10a.)

decretada en líneas anteriores, pues una consecuencia intrínseca es que el acto se torna inválido y, por tanto, «*insubsistente*», es decir, no podrá surtir efecto alguno, ni el particular tendrá la obligación de cumplir con el mismo, ni con sus consecuencias legales, de conformidad con el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

B) Abstención de registro perjudicial con motivo de la infracción. En su demanda, la parte actora también solicita que la demandada se abstenga de inscribir cualquier tipo de registro de carácter negativo o perjudicial a su nombre, en el libro de sanciones administrativas municipal, con el fin de que no se le tenga por considerado como reincidente y, para el caso de que ya se hubiere efectuado dicha anotación.

Al respecto, de conformidad con el artículo 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **quien resuelve determina que resulta procedente tal petición**, toda vez que la parte actora no debe encontrarse obligada a resentir menoscabo alguno con motivo de los actos declarados nulos.

De esa forma, en términos de lo previsto por el ordinal 300, fracción VI, del mencionado código, **se condena a la autoridad demandada a abstenerse de inscribir cualquier tipo de registro o anotación de carácter negativo o perjudicial, con motivo de la infracción declarada nula y, en caso de que ya se hubiere efectuado la misma, deberá realizar las gestiones necesarias para que dicha anotación sea eliminada o cancelada.**

OCTAVO. Ejecución de la sentencia. Finalmente, **la autoridad demandada deberá cumplimentar la condena que precede e informar sobre ello**, en un término de *5 cinco días hábiles* contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 del código de la materia.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II, V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala es competente para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Cuarto de la presente sentencia.

TERCERO. Se decreta la nulidad total de la resolución impugnada, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto y Sexto de la misma.

CUARTO. Con consecuencia de la nulidad decretada, se reconoce el derecho del actor y se condena a la autoridad demandada, en los términos indicados en el Considerando Séptimo del presente 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.

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso administrativo con número de expediente SUMARIO 2962/1ªSala/2021.---