

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 3 tres de octubre de 2022 dos mil veintidós.

A S U N T O

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **SUMARIO 3115/1ªSala/21** promovido por *********, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante Juicio en Línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 18 dieciocho de agosto de 2021 dos mil veintiuno, la persona mencionada con antelación promovió, proceso administrativo en el que señaló como acto impugnado:

- El oficio ********* de fecha 23 veintitrés de abril de 2021 dos mil veintiuno, suscrito por el Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, notificado el día 13 trece de julio de 2021 dos mil veintiuno.

Además, hizo valer como **única pretensión la nulidad lisa y llana del acto impugnado.**

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 4 cuatro de noviembre del 2021 dos mil veintiuno, se admitió la demanda, previo requerimiento formulado al actor el 24 veinticuatro de agosto de la misma anualidad, para que convalidara su identidad y completara su demanda; se ordenó correr traslado a la autoridad demandada y se le emplazó para su contestación. Se tuvo por admitida la documental ofertada en la demanda.

Posteriormente, en proveído de fecha 4 cuatro de abril de 2022 dos mil veintidós, se tuvo a la autoridad demandada **-Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato-** por contestando la demanda en tiempo y forma, así como por admitidas las documentales ofertadas en su ocurso y la presuncional legal y humana.

Además, de conformidad con lo señalado por el artículo 284, fracción III y 304 F del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se concedió a la actora el término de 3 tres días para ampliar su escrito inicial de demanda.

A través de auto de 24 veinticuatro de mayo de 2022 dos mil veintidós se tuvo a la actora por no realizando ampliación de demanda, dado que no presentó el escrito correspondiente.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 6 seis de julio de 2022 dos mil veintidós, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por ninguna de 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 proceso administrativo, 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, 304A y 307A, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo a lo señalado en auto dictado el 24 veinticuatro de agosto de 2021 dos mil veintiuno, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada de manera oportuna en el plazo previsto por el ordinal 304C del Código aludido, como proceso o juicio de nulidad **en línea por la vía sumaria.**

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del Código de la materia, previo al estudio de fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por la parte actora.

Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que en la presente causa la parte actora pretende controvertir la legalidad de:

- El oficio ***** de fecha 23 veintitrés de abril de 2021 dos mil veintiuno, suscrito por el Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico del Ayuntamiento de Guanajuato, Guanajuato, notificado el día 13 trece de julio de 2021 dos mil veintiuno, mediante el cual se notifica al actor la imposición de una multa, por ejecutar trabajos de construcción sin el permiso correspondiente.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, mediante la reproducción del documento en original exhibido por la parte actora a través del Sistema Informático del Tribunal, el cual reviste pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 78, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; máxime si no fue objetado ni controvertido por la demandada.

CUARTO. Procedencia. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas.¹

Al respecto, se precisa que en la presente causa se tuvo a la autoridad demandada por **no formulando invocación alguna de improcedencia o sobreseimiento.**

Asimismo, al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del presente proceso**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código aludido.

¹ Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente: «**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». 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, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

QUINTO. Estudio Jurídico. Enseguida este Juzgador procederá al análisis de los conceptos de impugnación que establece la parte actora en su demanda, considerando los argumentos que exterioriza la autoridad demandada.

A). Metodología. El estudio de los **conceptos de impugnación «PRIMERO» y «SEGUNDO»** esgrimidos por la parte actora, se realizará conforme a los argumentos referidos en los mismos.

B). Planteamiento del Problema.

(i) Postura del Actor. En su escrito de demanda, la parte actora aduce la **falta de facultades e indebida fundamentación de la competencia** de la autoridad. Ello, pues refiere que no se advierten en el acto impugnado las facultades del servidor público que lo suscribió.²

(ii) Postura del demandado. Por su parte, la demandada sostiene la legalidad y validez de su actuación, dado que sí precisó el fundamento legal de su actuación.

(iii) Problema Jurídico a resolver. Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de la materia, el «problema jurídico a dilucidar» consiste en determinar si la demandada justifica legalmente su facultad delegada.

C). Razonamiento Jurisdiccional. Luego, **quien resuelve concluye que resulta fundado el concepto de impugnación en estudio.** La competencia de la autoridad administrativa es una cuestión de orden público que debe ser analizada de forma preferente e incluso de oficio por parte del juzgador; no obstante, la parte actora aduce la insuficiente e indebida fundamentación de la competencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada.

² 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**». Novena Época; Registro: 164618; Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXI, Mayo de 2010; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 58/2010; Página: 830.

En ese sentido, debe atenderse lo dispuesto en la jurisprudencia número 2a./J.9/2011³, de rubro: «**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 50, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN AL EXAMEN PREFERENTE DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD, PUES DE RESULTAR FUNDADOS HACEN INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2010)**». Dado lo anterior, se procede al análisis del tema, habida cuenta de que el pronunciamiento de la falta de atribuciones por parte de la autoridad administrativa conllevaría, necesariamente, a la declaración de nulidad de la resolución impugnada; supuesto en el que se incluye tanto la ausencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, al emitir el acto de molestia.⁴

El artículo 137 del Código de la materia, establece los elementos de validez del acto administrativo, es decir, aquéllos cuya omisión o irregularidad impiden que el acto surta efecto jurídico alguno respecto de aquellas personas o individuos contra quienes se dicte. Conforme a la fracción I del citado numeral, uno de esos elementos de validez es la «**competencia de la autoridad que emita el acto administrativo**»; esto es, que la autoridad cuente con la atribución previamente establecida que le permita llevar a cabo el acto impugnado.

De igual manera, otro elemento de validez que se encuentra previsto en la fracción VI, del ordinal 137 en cita, consiste en que el acto administrativo esté debidamente fundado y motivado, es decir, que la autoridad administrativa exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación); también que señale con toda exactitud, las razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación), existiendo adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas.⁵

³ Novena Época; Registro: 1007120; Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice de 2011; Materia(s): Administrativa; Tesis: 200

⁴ Sustenta lo anterior, la jurisprudencia de rubro: «**COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**». Novena Época; Registro: 170827; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 218/2007; Página: 154.

⁵ Robustece tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**». Octava Época; Registro: 216534; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Núm. 64, Abril de 1993; Materia(s): Administrativa; Tesis: VI. 2o. J/248; Página: 43.

Luego, de la interpretación conjunta de los aludidos elementos de validez se obtiene que dentro de los preceptos normativos que debe citar la autoridad, tendrán que incluirse aquellos que la faculden para la realización del acto, puesto que precisamente la competencia es el primer presupuesto y punto de partida para la emisión de éste, lo que significa que también la competencia tiene que estar debidamente fundada en la actuación o mandamiento de autoridad.

Ahora bien, la parte actora -en su demanda- refirió la indebida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada, para lo cual señala que el fundamento invocado por la autoridad demandada no existe, ya que se refiere como «artículo 75, fracción XIV del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Guanajuato».

En respuesta a este planteamiento, la parte demandada sostiene que en la multa impuesta sí fundamentó correctamente el acto, ya que se invocaron los artículos 530 y 548 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, siendo que el último de los mencionados refiere la facultad del Presidente Municipal de sancionar a las personas físicas o jurídico colectivas, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

De igual manera, invoca el artículo 77, fracción XVIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, misma que establece la facultad del Presidente Municipal de imponer las sanciones que correspondan por violación a los reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, facultad que puede ser delegada.

Señala asimismo que su competencia para emitir el acto se obtiene mediante el buen entendimiento y la sana crítica, al ser evidente que las dependencias municipales son coordinadas por el Presidente Municipal, al ser el competente para cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos y que dicha competencia puede ser delegada.

En el presente caso, el **Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico, no fundó debidamente su competencia para emitir el acto impugnado.**

Lo anterior se sostiene, dado que de la lectura íntegra al oficio impugnado, se advierte que la autoridad demandada plasmó como fundamentos legales para la imposición de la multa controvertida, entre otros, el artículo 77, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como en el numeral 75, fracción XIV del *Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Guanajuato* (sic); siendo importante señalar que este último es inexistente, toda vez que el reglamento al que alude no se encuentra en el marco jurídico estatal ni municipal. Asimismo, por lo que se refiere al primero de los fundamentos, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato dispone:

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

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

De la norma jurídica transcrita se desprende, en primer lugar, que es el **Presidente Municipal** quien originalmente tiene la atribución **para imponer sanciones** en caso de violaciones a las normas que describe el numeral en cita; dentro de las cuales se encuentran los reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general; **señalándose expresamente además que dicha facultad podrá ser delegada.** En este caso, la **facultad sancionadora** de la administración pública está condicionada a la **delegación expresa** que de la misma realice el **Presidente Municipal**.

Lo anterior, es congruente con el artículo 259 de la citada Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que establece: «*La aplicación de las sanciones corresponderá al Presidente Municipal, y en su caso al titular de la unidad administrativa en la que **delegue esta facultad**, en los términos de esta Ley y de los reglamentos*». [Énfasis añadido]

Lo anterior se reitera con lo previsto por el artículo 75, fracción XIV del Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Guanajuato, Guanajuato - mismo que tampoco fue citado como fundamento por parte de la autoridad demandada en el oficio impugnado-, el cual que establece a esa Dirección la facultad de imponer sanciones, **previa delegación del Presidente Municipal.**

Asimismo, se colige que, si bien el Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, pudiera haber fundamentado su actuar en la normas antes citadas para fundamentar su potestad sancionadora, ésta debió haber estado **previamente delegada de forma expresa** a su favor por parte del Presidente Municipal de Guanajuato, Guanajuato. Clarifica lo anterior, el siguiente criterio que es del rubro y texto siguiente:

«**COMPETENCIA, FUNDAMENTO DE LA, EN CASO DE DELEGACIÓN DE FACULTADES.** La delegación de facultades, como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, persigue como propósito facilitar los fines del primero, cuya justificación y alcance se encuentran en la ley orgánica, reglamento interior o acuerdo del titular, y si bien es cierto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación, tales requisitos son necesarios para la emisión del acuerdo delegatorio; sin embargo, cuando el delegado emite un acuerdo por virtud de tal delegación, su competencia queda fundamentada en la medida en que se cita el acuerdo delegatorio y la fecha de publicación en el órgano de difusión oficial, pues de estimar que el delegante tiene que manifestar expresamente dicha delegación en cada uno de los actos que emita el delegado por virtud del acuerdo delegatorio, éste perdería su razón de ser, que no es otra cosa más que facilitar los fines del delegante.»⁶

De lo anterior, se concluye entonces que, la potestad sancionadora de la autoridad demandada para fundamentar su competencia requiere para su eficaz ejercicio, que el Presidente Municipal de Guanajuato, Guanajuato **realice un acto de delegación expresa** en términos del ordinal 77, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mismo que debe publicarse oficialmente. Sin embargo, en el caso que se presenta, dentro de la fundamentación de la resolución combatida no se hace mención a la existencia y publicación del acto mediante el cual el Presidente Municipal de Guanajuato, Guanajuato haya delegado de forma expresa al **Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico**, la potestad sancionadora a que hacen referencia los artículos precitados.

⁶ Novena Época; Registro: 190206; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIII, Marzo de 2001; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.1o.A.38 A; Página: 1731.

Así pues, a fin de fundar la competencia del **Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico** de Guanajuato, Guanajuato, para imponer sanciones en la resolución impugnada en la causa primigenia por infringir alguna de las disposiciones del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se debió especificar que actuaba en ejercicio de facultades delegadas y además citar la norma jurídica que otorgue al Presidente Municipal (autoridad delegante) la facultad de imponer sanciones, la norma jurídica que autorice la delegación, la norma jurídica que autorice al Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico para recibir una competencia por la vía de la delegación, así como el **acuerdo mediante el cual se formalizó la delegación y la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato**.

De igual manera es importante indicar, que similares consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal en Pleno en los tocas **220/20 PL**, aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de 20 veinte de enero de 2021 dos mil veintiuno; y **453/21**, aprobado en Sesión del mismo órgano colegiado de data 16 dieciséis de febrero de 2022 dos mil veintidós.

Finalmente, no se omite mencionar que, en su contestación de demanda la autoridad demandada señala de manera adicional, que su competencia se encuentra en el **Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato y su Municipio, citando en específico lo previsto en el artículo 6, fracción I de dicho ordenamiento**, relativo a la facultad de la Dirección de Imagen para imponer las sanciones por violaciones a dicho reglamento.

Al respecto, es preciso señalar que el fundamento aludido en la referida contestación, no fue invocado en el acto administrativo impugnado, por lo que es aplicable lo previsto en el artículo 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismo que establece lo siguiente:

«**Artículo 282.** En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los motivos ni los fundamentos de derecho del acto o resolución impugnado.»

Luego entonces, **los fundamentos mencionados en la contestación de demanda y que no fueron mencionados en el oficio impugnado, no pueden ser tomados en cuenta por este resolutor.**

D). Conclusión. Por tanto, ante la omisión de un acto delegatorio expreso del Presidente Municipal que contenga la atribución para poder imponer sanciones a favor de la autoridad demandada, se actualiza una insuficiente fundamentación de la competencia; hipótesis de nulidad prevista en el artículo 143, en íntima vinculación con las fracciones VI y I, del ordinal 137, ambos del Código de la materia.

SEXTO. Decisión o Fallo. Sobre esa base, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código aludido, se decreta la **nulidad total de la resolución impugnada**, así como de los actos subsecuentes viciados de origen⁷.

Se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**, ya que al estar en presencia de un vicio material, su ineficacia es total y por tanto, la autoridad demandada se encuentra impedida para dictar una nueva resolución.⁸

SÉPTIMO. Pretensiones del actor y consecuencias. Se estima que la pretensión de nulidad se encuentra satisfecha, dado el sentido del presente fallo.

OCTAVO. Ejecución de la Sentencia. Finalmente, **no subsiste condena** alguna que deba cumplir la autoridad demandada, dado el alcance de esta sentencia.

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

⁷Sostiene lo anterior el criterio de rubro «**ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE**» [Época: Séptima Época; Registro: 252103; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Volumen 121-126, Sexta Parte; Materia(s): Común; Página: 280]

⁸ Sustenta la determinación anterior, el siguiente criterio jurisprudencial de rubro: «**NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA**». Novena Época; Registro: 172182; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Junio de 2007; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J.99/2007; Página: 287.

RESUELVE

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

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento del presente proceso, acorde a lo manifestado en el **Considerando Cuarto** de esta sentencia.

TERCERO. Se decreta la nulidad total de la resolución impugnada, en términos de lo expuesto en los **Considerandos Quinto y Sexto** de esta misma.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, se satisfizo la pretensión de la actora y no existe condena alguna a la autoridad demandada, en los términos precisados en los **Considerandos Séptimo y Octavo** de esta resolución jurisdiccional.

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 Kenia Karolina Patlán González, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe. -

11

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso administrativo con número de expediente **SUMARIO 3115/1ª Sala/21**. -----