



### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	<b>PRIMERA SALA</b>
Identificación del documento	<b>Juicio Contencioso Administrativo</b> <b>(EXP. 804/2017/1ª-III)</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre de apoderado legal</b>
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del Secretario de Acuerdos:	<b>Lic. Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	25 de febrero de 2021 <b>ACT/CT/SO/02/25/02/2021</b>

**Juicio Contencioso Administrativo:**  
804/2017/1<sup>a</sup>-III

**Actor:** Secretaría de Educación de Veracruz.

**Autoridades demandadas:**  
Cabildo del Ayuntamiento de Ixtaczoquitlán, Estado de Veracruz.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO.**

**Sentencia** que declara la nulidad del acto impugnado, al acreditarse las causas previstas en las fracciones II y IV del artículo 326 del Código.

#### **GLOSARIO.**

Código: Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en vigor.

Sala Regional: Sala Regional Zona Centro del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

#### **RESULTANDOS.**

##### **1. Antecedentes del caso.**

Mediante escrito<sup>1</sup> recibido el día veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete en la Oficialía de Partes de la Sala Regional, la Ciudadana **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, con el carácter de apoderada legal de la Secretaría de Educación de Veracruz,

<sup>1</sup> Fojas 1 a 11 del expediente.

impugnó en la vía contenciosa administrativa el acta de sesión de cabildo número ciento setenta y uno extraordinaria, de fecha veinticinco de mayo de dos mil diecisiete.

En fecha dos de marzo de dos mil dieciocho la Primera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa admitió en la vía ordinaria la demanda interpuesta y las pruebas que resultaron ofrecidas conforme al Código, y ordenó emplazar a la autoridad demandada para que diera contestación a la misma, lo cual realizó mediante un escrito<sup>2</sup> recibido el día veinticuatro de abril de dos mil dieciocho en la oficialía de partes de este Tribunal, en el cual expresó su allanamiento con la demanda.

El día doce de julio de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia<sup>3</sup> de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 320 del Código, sin la asistencia de las partes, en la que se le tuvo por perdido el derecho a formular alegatos a la parte actora, mientras que a la autoridad demandada se le tuvieron por formulados los alegatos que expuso mediante escrito<sup>4</sup> de fecha veintiocho de junio de dos mil dieciocho. Una vez concluida, mediante acuerdo de esa misma fecha se ordenó turnar a resolución, lo cual se hace en los términos que se exponen a continuación.

## **2. Puntos controvertidos.**

En el **primer** concepto de impugnación que plantea la parte actora señala, en síntesis, que el acta de sesión de cabildo se encuentra indebidamente fundada y motivada en razón que los preceptos legales citados no corresponden al caso en la realidad, aunado a que no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables, pues no se señalaron con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión del acto.

En el **segundo** concepto de impugnación expone que el acta impugnada contraviene los artículos 479 bis, 479 ter y 479 Cuarter del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz, al no haber respetado

---

<sup>2</sup> Fojas 34 y 35 del expediente.

<sup>3</sup> Fojas 88 y 89.

<sup>4</sup> Fojas 68 a 73.

las formalidades del procedimiento de ocupación, en específico, en los siguientes aspectos:

- a. El artículo 479 Bis dispone que para que un terreno pueda ser considerado como baldío, debe contar con las características consistentes en estar ubicado en zonas urbanas y suburbanas de los municipios, y carecer de propietario, edificación y posesión particular. Al respecto, estima la parte actora que el terreno sobre el que se encuentra construido el jardín de niños “Ixtaczoquitlan” con clave de centro de trabajo 30DJN2568Q no es de los que pudiera denominarse como baldío, pues existe una construcción en él, tiene a su cargo una función propia del Estado, particularmente la relativa a la impartición de la educación, y existe una posesión sobre el inmueble por parte de la Secretaría de Educación de Veracruz.
- b. Aun cuando en el acta de sesión se señala que el procedimiento de adjudicación se inicia para destinarlo a un servicio público, tal manifestación es insuficiente para considerarse debidamente motivado al no especificarse de qué tipo de servicio se trata.
- c. El acto se encuentra viciado en virtud de que en su desarrollo no se respetó el plazo de treinta días naturales que dispone el artículo 479 Cuarter fracción II del Código Hacendario referido, toda vez que se determinó que era procedente la adjudicación dado que no existía conflicto u oposición respecto del terreno, a pesar de que aún no transcurría el término legal para oponerse.
- d. La autoridad interfiere con la materialización del derecho a la educación al tratar de desproveer a la parte actora del inmueble que ocupa el jardín de niños de mérito.
- e. La publicación por una sola vez que se realizó en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, no puede considerarse como una notificación en razón de que, dentro del procedimiento, dicha publicación no tiene la finalidad de una notificación.

Por su parte, la autoridad demandada al contestar la demanda manifestó su allanamiento a todos y cada uno de los hechos en que se funda la

demanda. En el escrito de alegatos, agregó que el Ayuntamiento de Ixtaczoquitlán, por conducto de los ediles integrantes de la administración pública anterior, realizaron tres actos jurídicos, a saber: la aprobación del procedimiento de adjudicación por ocupación, establecido en el artículo 479 Cuarter del Código Hacendario Municipal; la publicación en la Gaceta Oficial número doscientos noventa y tres de fecha veinticinco de julio de dos mil diecisiete; y la inscripción en el Registro Público de la Propiedad en Orizaba, Veracruz, bajo el número dos mil quinientos de fecha nueve de agosto de dos mil diecisiete. En relación con tales actos, la autoridad expresa que el procedimiento administrativo realizado adolece de fundamentación y motivación al pretender apropiarse de un inmueble que no cumple con los requisitos de ley establecidos por el Código Hacendario Municipal.

De ahí que como cuestiones a resolver, se tengan los siguientes:

**2.1.** Dilucidar los efectos del allanamiento expuesto por la autoridad demandada.

**2.2.** Determinar la validez o invalidez del acto impugnado.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

Esta Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente juicio de conformidad con lo dispuesto por los artículos 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 8 fracción III, 23 y 24 fracción IX de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1 y 4 del Código.

### **II. Procedencia.**

El juicio contencioso en vía ordinaria que se resuelve resulta procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos por el Código en los artículos 27, 280 fracción I, 292 y 293, al plantearse por persona legitimada respecto de un acto administrativo, mediante la interposición de su demanda con los requisitos establecidos dentro del plazo previsto en dicho ordenamiento.

En particular, la legitimación en la causa de la Secretaría de Educación de Veracruz se acreditó con la documental pública consistente en la cédula de identificación del centro de trabajo<sup>5</sup> de fecha veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis en la que consta que el centro de trabajo con clave 30DJN2568Q y nombre “Ixtaczoquitlán”, ubicado en el municipio de Ixtaczoquitlán, Estado de Veracruz, se encuentra registrado, respecto de su situación administrativa, con una dependencia operativa de Gobierno del Estado y de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado. Adicionalmente, con la documental pública consistente en la cédula catastral de fecha cuatro de agosto de dos mil cinco en la que consta que del bien con clave catastral 05 087 001 01 011 049 00 000 3, con destino jardín de niños “Ixtaczoquitlán”, resulta poseedor el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por su parte, la legitimación en el proceso por parte de la ciudadana **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** se acreditó con la escritura número once mil ciento treinta y dos de fecha cinco de septiembre de dos mil diecisiete, que contiene el poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración, pleitos y cobranzas y actos de administración en el área laboral para ejercerse en representación de la Secretaría de Educación de Veracruz, otorgada ante la fe del Licenciado Manuel Díaz Rivera, titular de la notaría número treinta con residencia en Las Trancas, municipio de Emiliano Zapata, Veracruz. Dicha personalidad –apoderada legal– fue reconocida por esta Sala en el acuerdo de fecha dos de marzo del año en curso.

---

<sup>5</sup> Fojas 28 y 29.

Así, al no advertirse causa alguna de improcedencia que origine el sobreseimiento del juicio, se procede al estudio de las cuestiones planteadas.

### **III. Análisis de las cuestiones planteadas.**

Del estudio de los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora, se determina que estos resultan **fundados** en virtud de las consideraciones siguientes:

#### **3.1. Los hechos en que se funda la demanda se tienen por ciertos.**

Establece el artículo 303 último párrafo del Código que en la contestación de la demanda o antes del cierre de instrucción, la autoridad demandada puede allanarse a las pretensiones del demandante, lo que en el caso en estudio aconteció.

Sin embargo, en estimación de esta Sala el allanamiento por sí mismo no puede tener el alcance de tener por satisfechos los elementos de la acción habida cuenta que es a la parte actora a quien corresponde su acreditación, con independencia de lo que exponga o no la autoridad en su contestación de demanda.

Lo anterior porque de acuerdo con el artículo 4 del Código el juicio contencioso debe regirse por el principio de prosecución del interés público, de modo que corresponde solo a este órgano jurisdiccional estudiar las cuestiones planteadas para determinar la validez o invalidez del acto impugnado, pues aun cuando la parte demandada pudiera allanarse a la demanda, de encontrarse que el acto resulta legal éste deberá reconocerse como eficaz, ejecutivo y exigible.

En otras palabras, de acuerdo con el artículo 9 del Código es este Tribunal el que puede declarar la validez o invalidez del acto, en los términos previstos por este ordenamiento, sin que pueda entenderse que ello queda sujeto al allanamiento que en su caso se haga en la contestación de demanda.

De ese modo, el efecto que el allanamiento de la autoridad demandada tiene, se circunscribe a los hechos en los que se funda la demanda. Esta determinación encuentra apoyo en la tesis aislada del tenor siguiente:

**ALLANAMIENTO A LOS HECHOS DE UNA DEMANDA TRAMITADA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO VINCULA A DECLARAR LA NULIDAD EN LOS TÉRMINOS SOLICITADOS POR LA PARTE DEMANDADA.**

El allanamiento realizado en la contestación de demanda por parte de las autoridades dentro del juicio contencioso administrativo, no vincula a declarar la nulidad en los términos ahí solicitados, pues ello sólo le permite considerar a la Sala del conocimiento, que no existe litigio respecto de los hechos en los que el actor basa su pretensión y, en esos términos, conforme a sus facultades determinar si los hechos expuestos en la demanda son suficientes para acreditar alguna de las causas de ilegalidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación para, en su caso, declarar la nulidad que en derecho corresponda, con independencia de que sea distinta a la estimada por la parte demandada, conforme al diverso 239 del mismo ordenamiento legal.<sup>6</sup>

En ese entendido, al existir un allanamiento por parte de la autoridad demandada, esta Sala tiene por ciertos los hechos en que se funda la demanda y que consisten en los siguientes:

1. En fecha catorce de enero de dos mil quince se dio de alta el centro de trabajo "Ixtaczoquitlán", con clave 30DJN2568Q registrado con una dependencia operativa de Gobierno del Estado y de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Veracruz.
2. El Cabildo del Ayuntamiento de Ixtaczoquitlán, Veracruz, llevó a cabo un procedimiento de adjudicación, en términos del artículo 479 Quarter del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz, respecto del predio que ocupa el jardín de niños "Ixtaczoquitlán" con clave de centro de trabajo 30DJN2568Q y clave catastral 10 087 001 01 011 049 00 000 3, ubicado en la calle Norte 9 sin número, esquina

---

<sup>6</sup> Registro 191165, Tesis VI.A.83 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, septiembre de 2000, p. 703.

Oriente 7 de la unidad habitacional Ixtac del municipio de Ixtaczoquitlán.

3. El Cabildo del Ayuntamiento señalado acordó, en sesión ordinaria celebrada el día veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, declarar que derivado del procedimiento de adjudicación por ocupación mencionado, el terreno “baldío” correspondiente al predio descrito en el punto que antecede pasaba a ser propiedad del municipio referido. Dicho acuerdo quedo asentado en el acta número ciento setenta y uno relativa a la sesión en comento.
4. El Cabildo de referencia ordenó enviar una copia certificada de la respectiva acta al Congreso del Estado de Veracruz, así como publicar por una sola vez en la tabla de avisos del Palacio Municipal y en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, esta última concretada en el ejemplar correspondiente al número doscientos noventa y tres de fecha veinticinco de julio de dos mil diecisiete. Además, ordenó inscribir por primera vez en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente, como título de propiedad en favor del municipio, para lo cual instruyó remitir los documentos relativos a la cédula catastral de fecha treinta de marzo de dos mil diecisiete, el oficio número 056/2017 de fecha treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete mediante el cual se informó la existencia de un terreno baldío, el plano de fecha treinta de marzo de dos mil diecisiete emitido por la Dirección de Obras Públicas y el certificado de no inscripción en favor de persona alguna, correspondiente al bien referido, de fecha cuatro de abril de dos mil diecisiete.
5. La inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en Orizaba, Veracruz, se concretó bajo el número dos mil quinientos de fecha nueve de agosto de dos mil diecisiete.
6. El día veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete el Director General de Catastro y Valuación de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, emitió la cédula catastral relativa al bien con clave 05 087 001 01 011 049 00 000 5, en favor del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Una vez determinados los hechos acreditados corresponde analizar si las causas de nulidad se encuentran acreditadas, lo cual se expondrá en el apartado siguiente.

**3.2. Las causas de nulidad planteadas se encuentran acreditadas por lo que el acto impugnado se reputa ilegal.**

Expuso la parte actora, en términos generales, que el acta de la sesión de cabildo de mérito se encontraba indebidamente fundada y motivada en razón que los preceptos legales citados no corresponden al caso en la realidad, que no se señalaron con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión del acto, así como que el acta impugnada contraviene los artículos 479 bis, 479 ter y 479 Cuarter del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz, al no haber respetado las formalidades del procedimiento de ocupación.

En efecto, se advierten del acto impugnado tales irregularidades, mismas que para facilitar su conocimiento se enumeran enseguida.

- a. Los preceptos legales en los que la autoridad demandada fundamentó la celebración de la sesión extraordinaria resultan inaplicables.

Ello porque a la par del artículo 36 fracción I de la Ley Orgánica del Municipio Libre, la autoridad invocó el artículo 72 fracciones XII y XIII que, como se verá de la transcripción que se hace a continuación, no guardan relación con lo asentado en el acta impugnada.

Artículo 72. Cada Ayuntamiento contará con una Tesorería, cuyo titular deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 68 de esta Ley y ser nombrado conforme a lo dispuesto por este ordenamiento, y tendrá las atribuciones siguientes:

XII. Presentar, el primer día de cada mes, el corte de caja del movimiento de caudales del mes anterior con la intervención de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal. De este documento

remitirán una copia al Congreso del Estado, así como a los Ediles que lo soliciten y, en su caso, contestar a éstos, por escrito y en el término de diez días hábiles, las dudas que tuvieren.

XIII. Preparar, para su presentación al Cabildo dentro de los primeros quince días de cada mes, los estados financieros del mes inmediato anterior para su glosa preventiva y remisión al Congreso del Estado, dentro de los diez días siguientes, así como la Cuenta Pública anual conforme a las disposiciones legales vigentes, y proporcionar la información y documentos necesarios para aclarar las dudas que sobre el particular planteen la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal o el Cabildo.

Como se aprecia, los preceptos normativos refieren dos atribuciones del Tesorero Municipal, respecto del corte de caja del movimiento de caudales y los estados financieros. Sin embargo, de acuerdo con el orden del día contenido en el acta de la sesión ordinaria de Cabildo, ésta versó sobre la propuesta y/o aprobación para que el C.P. Aquileo Herrera Munguía, presidente municipal y la licenciada Sandra Raquel Xotlanihua González, síndica municipal, de manera conjunta o separada realizaran todas las gestiones necesarias para llevar a cabo el procedimiento de adjudicación por ocupación para destinarlo a un servicio público, y proceder a su escrituración ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, en términos del artículo 479 Cuarter fracción II del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz.

De ello se sigue la inaplicabilidad del artículo mencionado en relación con el acto de que se trata, pues si bien la autoridad cito diversos preceptos legales, no existe adecuación entre estos y el caso específico, lo que se traduce en una indebida fundamentación como se explica en la tesis de jurisprudencia del tenor siguiente.

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.** Debe distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la

sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste.<sup>7</sup>

- b. La autoridad demandada omitió motivar de forma suficiente la emisión del acto.

No pasa inadvertido que en el acta impugnada la autoridad refirió que el procedimiento de adjudicación se efectuaba con el fin de destinar el terreno a servicios públicos, así como que se había tomado la determinación de llevar a cabo el procedimiento de mérito en virtud de que no se causaba perjuicio a la hacienda pública; no se afectaba el interés público ni derechos o bienes de un ausente, menores o incapaces, ni de cualquier otro particular; no se afectaba el patrimonio de la nación ni bienes o derechos de la Federación; no se causaba perjuicio o afectación a bienes o derechos del Estado de Veracruz ni de ninguna otra entidad federativa ni de ningún municipio y no se vulneraban derechos o bienes de algún ejido; aunado a que se realizaba con el fin de poder rehabilitar y mejorar el inmueble, que sería ocupado en beneficio de la ciudadanía perteneciente al municipio de Ixtaczoquitlán, Veracruz.

Empero, tales expresiones resultan insuficientes para tener por motivado el acto en la medida en que no cumplen con comunicar las circunstancias y condiciones que la llevaron a tomar dicha determinación, que es de lo que se trata dicha obligación como se sostiene en la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación.

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.** El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio

<sup>7</sup> Registro 173565, Tesis I.6o.C. J/52, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 2127.

que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.<sup>8</sup>

Esto es, sin exigirle abundar en hechos irrelevantes, la autoridad debía exponer las razones que la condujeron a ejecutar el procedimiento de adjudicación en particular respecto de ese bien, las condiciones por las que estimó que era necesario destinar el inmueble a servicios públicos, las circunstancias por las que concluyó que no se causaba perjuicio o afectación a la hacienda pública, a los derechos o bienes de ausentes, menores o incapaces o de cualquier otro particular, al patrimonio de la nación, a bienes o derechos de la Federación, del Estado de Veracruz o de algún ejido.

De tal omisión se deriva una violación material a la obligación de motivar el acto que, sumada a la irregularidad descrita en el apartado anterior, produce su nulidad en términos de los artículos 16 y 326 fracción II del Código, pues la omisión de dichos requisitos formales (fundamentación y motivación) afectó las defensas del particular en la medida en que no se dieron a conocer de forma suficiente y clara los preceptos normativos y los argumentos que justificaron el acto, de modo que el interesado pudiera cuestionar y controvertir cada uno de ellos.

---

<sup>8</sup> Registro 175082, Tesis I.4o.A. J/43, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, mayo de 2006, p. 1531.

c. El acto impugnado fue expedido con un error de derecho.

Establece el artículo 479 Bis del Código Hacendario en cita que son terrenos baldíos aquellos que, ubicados en las zonas urbanas y suburbanas de los municipios, carecen de propietario, edificación y posesión particular.

En el caso concreto, la autoridad demandada al llevar a cabo el procedimiento de adjudicación, sostuvo que el terreno objeto del mismo era baldío; empero, se aprecia de forma notoria que en tal afirmación existe un error de derecho.

Lo anterior obedece a que, como expone la autoridad en el acta de sesión ordinaria de cabildo número ciento setenta y uno, el terreno se trata de un jardín de niños denominado "Ixtaczoquitlán" que cuenta con clave de identificación de centro de trabajo 30DJN2568Q. Ello permite percibir que existe una edificación en el lugar y que la autoridad tenía conocimiento de tal hecho.

Sin embargo, se desconoció la definición que la norma otorga respecto del terreno baldío y que, en esencia, se compone de tres elementos, a saber: que carezca de propietario, que carezca de edificación y que carezca de posesión particular.

Luego, la autoridad sí conocía el hecho de que en el terreno se ubica un jardín de niños identificado con una clave de centro de trabajo, lo que desconoció fue que para considerar a un terreno como baldío, la norma exige, entre otros elementos, que carezca de edificación. De ahí la existencia de un error de derecho.

En ese tenor, si el procedimiento de adjudicación opera respecto de terrenos baldíos y el terreno de que se trata no corresponde a uno con ese carácter, es evidente que el acto que deriva de dicho procedimiento fue dictado en contravención a la norma aplicable, lo que se traduce en una causa de nulidad conforme con el artículo 326 fracción IV del Código.

Ahora, esta Sala prescinde del estudio de los argumentos restantes de la parte actora (relativos a que el acto impugnado contraviene los artículos 479 bis, 479 ter y 479 Cuarter del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz al no haber respetado las formalidades del procedimiento de ocupación, y que la publicación por una sola vez que se realizó en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz no puede considerarse como una notificación en razón de que dentro del procedimiento dicha publicación no tiene la finalidad de una notificación) en virtud que de lo determinado hasta ahora, se acreditan causas suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado.

En ese tenor, al haberse estudiado las cuestiones de fondo que llevaron a determinar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, el examen de las cuestiones de procedimiento planteadas resulta inútil y, por tanto, se omite, con fundamento en el artículo 325 fracción IV.

Para efectos ilustrativos respecto de lo concluido en el párrafo anterior, se aplica la tesis aislada que se transcribe enseguida.

**NULIDAD LISA Y LLANA. EL ESTUDIO PREFERENTE DE LAS CAUSAS RELACIONADAS CON EL FONDO DEL ASUNTO QUE PUDIESEN DETERMINARLA, NO IMPLICA QUE INDEFECTIBLEMENTE SE EXAMINE LA TOTALIDAD DE LAS CUESTIONES DE FONDO, SINO QUE ESTÁ LIMITADO A CASOS ESPECÍFICOS COMO CUANDO SE ALEGA PRESCRIPCIÓN, CADUCIDAD, INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO, ETCÉTERA.** La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación intitulada: "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AMPARO DIRECTO CONTRA SUS SENTENCIAS. DEBE EXAMINARSE EL CONCEPTO EN EL QUE SE COMBATE LA CAUSA DE ILEGALIDAD RELACIONADA CON EL FONDO DEL ASUNTO, AUNQUE SE ESTIME FUNDADO EL RELATIVO A LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE LA TOTALIDAD DE LAS CUESTIONES DE CARÁCTER FORMAL Y PROCEDIMENTAL." que, en síntesis, establece: "El requisito de exhaustividad de las sentencias de amparo exige que se examinen todos los conceptos de violación planteados siempre que no exista alguna razón legal que lo impida o que determine la inutilidad de tal examen. ... por haber analizado preferentemente la responsable la causa de ilegalidad relacionada

con el fondo del asunto para estimarla infundada y considerar apegada a derecho la resolución impugnada en ese aspecto ... por omitirse estudiar en la sentencia reclamada la totalidad de las causas de ilegalidad relacionadas con cuestiones de carácter formal y procedimental ...", no establece que indefectiblemente se estudie la totalidad de las cuestiones de fondo que pudiesen determinar la declaración de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, para que posteriormente se examinen causas de ilegalidad relacionadas con cuestiones de carácter formal y procedimental, sino que en los supuestos en que por haber analizado preferentemente la causa de ilegalidad relacionada con el fondo del asunto -verbigracia: incompetencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, la prescripción o la caducidad- se omita el estudio de la totalidad de las causas de ilegalidad relacionadas con cuestiones de carácter formal y procedimental. Por lo que, opuestamente, en las hipótesis en que se determine declarar la nulidad para efectos por violaciones de carácter formal o procedimental -como lo es la ausencia de fundamentación y motivación-, sí es dable omitir el examen de cuestiones propiamente de fondo.<sup>9</sup>

#### **IV. Fallo.**

Al encontrarse acreditadas las causas de nulidad previstas en el artículo 326 fracciones II y IV, se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado.

Ahora, se observa de la parte final del acta impugnada que la autoridad demandada ordenó enviar copia certificada de la misma al Congreso del Estado, así como publicar por una sola vez en la tabla de avisos del palacio municipal, en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, y remitirla en conjunto con sus documentos anexos al Registro Público de la Propiedad y del Comercio para su inscripción, a fin de que constituyeran el título de propiedad en favor del municipio de Ixtaczoquitlán, Veracruz.

Por ello, para restituir a la parte actora en el goce del derecho de posesión con que cuenta respecto del bien con clave catastral 10 087

---

<sup>9</sup> Registro 187159, Tesis III.2o.A.85 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 1303.

001 01 011 049 00 000 3, con destino jardín de niños "Ixtaczoquitlán", centro de trabajo con clave 30DJN2568Q, ubicado en el municipio de Ixtaczoquitlán, Estado de Veracruz, con fundamento en el artículo 327 del Código se ordena a la autoridad demandada a realizar las siguientes acciones:

1. Una vez notificada de esta sentencia, deberá informar de su contenido en sesión de Cabildo y comunicar, con toda precisión, que el procedimiento de adjudicación analizado en esta resolución ha sido declarado nulo, por lo que resulta inválido. Lo anterior deberá quedar asentado en el acta que se elabore de dicha sesión, a la cual se le deberá dar la misma difusión que al acto impugnado, esto es:

1.1. Deberá enviar una copia certificada del acta respectiva al Congreso del Estado de Veracruz.

1.2. Deberá publicar una copia certificada del acta respectiva en la tabla de avisos del palacio municipal.

1.3. Del mismo modo, deberá ordenar la publicación del acta referida en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz.

2. Aunado a lo anterior, deberá tramitar ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio la cancelación de la inscripción que obtuvo con el acto impugnado.

El cumplimiento de esta sentencia deberá concretarse dentro de los tres días siguientes a la notificación que reciba de esta sentencia, conforme con el artículo 331 del Código, de lo que deberá informar a esta Sala en las veinticuatro horas siguientes a su cumplimiento.

## **RESOLUTIVOS.**

**PRIMERO.** Se declara la **nulidad lisa y llana** del acto impugnado con fundamento en el artículo 326 fracciones II y IV del Código.

**SEGUNDO.** Se ordena a la autoridad demandada a realizar las acciones precisadas en el apartado cuarto de esta sentencia, para restituir a la parte actora en el goce del derecho afectado.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA, POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA Y PUBLÍQUESE EN EL BOLETÍN JURISDICCIONAL.** Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
**Magistrado**

**LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA**  
**Secretario de Acuerdos**