



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	Tercera Sala
Identificación del documento	Juicio Contencioso Administrativo (EXP. 457/2018/3ª-III)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre de actor
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:	Mtra. Eunice Calderón Fernández
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	25 de febrero de 2021 ACT/CT/SO/02/25/02/2021



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
457/2018/3ª-III

ACTORA:

C. **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.**

AUTORIDADES DEMANDADAS: **PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE XALAPA, VERACRUZ Y OTRA¹**

MAGISTRADO:

**XALAPA
DE
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ
GUTIÉRREZ**

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
ANDREA MENDOZA DÍAZ

**ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A
TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTE.**

SENTENCIA DEFINITIVA que declara la **nulidad lisa y llana** de la resolución **confirmación ficta**, de la resolución **negativa ficta** y del **oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho**; así como, se **condena** a la **Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa** en los términos que se precisan.

1. ANTECEDENTES

1.1 Escrito de demanda. La C. **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.²**, por su propio derecho, acudió al juicio sosteniendo que atendió visita de inspección por parte de la **Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa**, cuya finalidad era verificar trabajos que

¹ Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz.

² En adelante: La actora.

realizó sobre *parte de área verde*. Menciona haber realizado esos trabajos por dos razones: proteger su vehículo y que su vecina no siguiera construyendo en el *área verde*.

Así como, que durante esa diligencia hizo del conocimiento de los verificadores la existencia de una construcción sobre *la otra parte del área verde* que se aprecia a simple vista y que desde su perspectiva se llevó a cabo de manera ilegal, a lo que le respondieron no haber recibido denuncia alguna por ese hecho.

Continúa diciendo que el nueve de febrero de dos mil dieciocho, recibió el documento **382/2018**, por el que la titular de esa Dirección le otorgó el plazo de tres días para *“retirar la estructura que colocó sobre el área verde y habilite el área tal y como estaba antes de realizar los trabajos mencionados”*. Sin embargo, no se realiza un examen de la construcción que se encuentra en otra parte del mismo predio.

También manifestó que el Ayuntamiento actúa de manera parcial, por no investigar las acciones de su vecina. No obstante, que desde hace ocho años ha presentado solicitudes para que se clausuren o retiren los trabajos, sin que hubiera obtenido una respuesta.

Refiere que el diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, instó procedimiento administrativo ante la autoridad, para que determinara lo conducente respecto de los trabajos que le han causado daños a su propiedad, el que se radicó con el número 772/2018, respecto del que **no ha recibido una respuesta**.

En tal contexto, señaló como acto combatido: *“SILENCIO ADMINISTRATIVO dimanado por la autoridad denominada H. Ayuntamiento de Xalapa, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, derivado del expediente número 772/2018 y, ante la falta de una RESOLUCIÓN EXPRESA Y CONCRETA (...)”*.

1.2 Admisión de la demanda. Por acuerdo de diez de agosto de dos mil dieciocho, se admitió a trámite la demanda y se emplazó como autoridades demandadas a las que la actora atribuyó ese carácter en la demanda, esto es, al **Presidente Municipal** y a la



Directora de Desarrollo Urbano, ambos del Municipio de Xalapa, Veracruz.

1.3 Turno para resolver. El juicio se instruyó en términos de ley y una vez celebrada la audiencia, se turnó el expediente para dictar la sentencia correspondiente, la que se pronuncia en los términos siguientes.

2. COMPETENCIA.

Esta Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente asunto de conformidad con lo establecido en los artículos 67, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1º, 5 fracción VII, 8, fracción III, 23, 24, fracciones IV y IX, 27, apartado A, fracciones I y III, 34, fracción XIV y 38, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, 157, fracción II, 273, 280, fracción IV, 323 y 325, primer párrafo, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³.

3. PROCEDENCIA

En el oficio de contestación el **Presidente Municipal** demandado, manifestó:

- Se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XI, del Código.
- Es cierto que el escrito de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho fue presentado en la Oficialía de Partes de la **Presidencia Municipal**. La solicitud y trámite fue turnado a la **Dirección de Desarrollo Urbano**, en razón de sus facultades de ejecutar la política municipal en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, construcciones de propiedad pública o privada e imagen urbana del Municipio.
- Lo que acredita con la copia certificada del oficio 1260 de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho.
- No obstante, mediante el oficio 1260/2018 de uno de marzo de dos mil dieciocho, la Jefa de la Unidad de Oficialía de Partes brindó respuesta a la actora; de ahí que la Presidencia Municipal atendió la petición de la actora.

³ En adelante: El Código.

- El escrito de la actora no tiene el carácter de derecho de petición, sino se encuentra ejerciendo su derecho de audiencia en un procedimiento administrativo de verificación instaurado por la Dirección de Desarrollo Urbano, lo que confesó expresamente la actora.
- Dada la existencia del oficio por el que se informó a la actora que su petición fue turnada a la Dirección de Desarrollo Urbano, el acto que se le reclama no existe.
- Ese documento fue emitido por la autoridad que de conformidad con lo previsto en los artículos 8, fracción II, 37, 38, fracciones I y XI y 39, inciso a, del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Xalapa, tenía facultades para responder la correspondencia dirigida a la Presidencia Municipal.
- También se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XIII, del Código, dado que esa autoridad no omitió dar respuesta al escrito de petición.

En el oficio de contestación, la **Directora** demandada, manifestó:

- Se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XI, del Código, porque no existe agregada en el expediente alguna constancia que acredite la existencia del procedimiento administrativo 772/2018, lo que se corrobora en tanto que en los archivos de la Dirección a su cargo no obra ese expediente.
- En el supuesto de que la actora controvierta el silencio respecto del escrito de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, en ese documento la actora formuló peticiones contradictorias.
- Esa autoridad no puede autorizar acciones en contravención de la normatividad municipal, en tanto que la actora solicitó la cancelación de un acto de autoridad ajustado a derecho, dictado porque se encuentra invadiendo un área verde que no es de su propiedad y se cancele otra obra que bajo su óptica, se encuentra en las mismas circunstancias.
- Esa autoridad se encuentra sustanciando los procedimientos correspondientes a efecto de resolver la problemática que subsiste en el área verde de uso común que colinda con los predios ubicados en la Calle Ángel Carvajal números 21 y 23 de la Unidad del Valle; así como, las acciones correspondientes ante INVIVIENDA.
- No está en aptitud de resolver el breve término al ser una propiedad bajo el régimen de condominio.
- Lo que es de pleno conocimiento de la actora según expediente administrativo derivado del reporte de campo número 035 y 612.
- Aun cuando a decir de la actora, no se haya emitido una resolución definitiva respecto de la problemática que impera en el área verde, esa autoridad se encuentra realizando diligencias a fin de que se cumpla la normatividad, como es el apercibimiento y orden de retiro de materiales e instalaciones en la vía pública y clausura decretada en los expedientes administrativos iniciados el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, con reportes de campo 036 y 612.



- El escrito de demanda incumple con el requisito previsto en el artículo 293, fracción VI, del Código, porque no existe el capítulo de conceptos de impugnación, por lo que se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción X, del Código.
- Anexa el tanto del escrito de demanda con el que se le emplazó, del que se desprende faltante de las páginas siete, nueve, doce, trece y treinta y tres.
- En el supuesto que se tomaran como conceptos de impugnación, los argumentos formulados en la demanda. Esas manifestaciones son expresiones genéricas y abstractas a fin de que este órgano jurisdiccional emprenda el examen de legalidad en suplencia de la queja, sin que la actora realice los razonamientos lógico jurídicos en que sustenta sus agravios.

Son **infundados** e **inoperantes** los argumentos de improcedencia formulados por las autoridades demandadas.

A fin de lograr una adecuada comprensión de lo que se resuelve, conviene mencionar que cuando un **recurso administrativo** es interpuesto por parte legítima no es jurídicamente aceptable que la autoridad que cuenta con competencia para realizar una determinación en torno a éste, se abstenga de hacerlo, por la sola circunstancia de que el inconforme omita señalar estar interponiendo recurso y las normas que rigen ese medio de impugnación.

Lo anterior, porque existe la voluntad del promovente a inconformarse con un acto emanado de la administración pública que trasciende a su esfera jurídica; de ahí que resulta inadmisibles que la autoridad omita tramitar la promoción brindándole el carácter de recurso, por razones de forma o exigencias de fundamentación y denominación.

Conviene traer a colación el derecho humano reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esto es, el derecho humano a una tutela judicial efectiva, pues de esos numerales se desprende la obligación de interpretar las disposiciones procesales en el sentido más favorable para la efectividad del citado derecho, a fin de evitar la imposición de formulismos contrarios al espíritu y finalidad de la norma respectiva.

En ese sentido se considera que por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión en la denominación y

fundamento de las acciones instauradas por los particulares, estos han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, procurando no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez, llegándose al punto de determinar en materias como la civil, que la acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; y en materia administrativa que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se ordene su aclaración, siendo que esta amplitud de criterio se explica en el origen de los recursos los cuales tienen como fin proteger los derechos de los administrados.

Por su parte, la doctrina es coincidente en indicar que *recurrir* es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; señalando que *recurso* es la acción o efecto de recurrir, es decir, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad, cuyos elementos característicos son la existencia de una resolución que afecte un derecho, la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse, el plazo para ello, que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver.

Por lo anterior, esta Sala es del criterio que no es aceptable que cualquier autoridad omita tramitar un recurso administrativo, por razones de forma o por exigencias de expresión, denominación o fundamentación, cuando tal situación sea posible suplirla por medio de la interpretación; pues la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa, estimándose que no exista interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, lo cual pudiera entenderse como una carga excesiva para el particular.

En el caso concreto, las constancias del expediente revelan:

1. La actora es copropietaria del inmueble ubicado en la calle **Ángel Carvajal número 23, Unidad Habitacional del Valle, en esta ciudad**⁴.

⁴ Según se aprecia de la copia simple del instrumento notarial treinta y un mil cuatrocientos cuarenta, agregado en los folios 40 a 46 de autos, adminiculada con el original de la



2. Mediante el **oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho**, la **Directora de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa**, con base en reporte de campo 036/2018 de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho y acta de verificación e inspección 058/2018 de veintinueve siguiente, en carácter de *medida de seguridad preventiva* requirió se *“RETIRE LA ESTRUCTURA QUE COLOCÓ SOBRE EL ÁREA VERDE Y HABILITE EL ÁREA TAL Y COMO SE ENCONTRABA ANTES DE REALIZAR LOS TRABAJOS MENCIONADOS”*⁵.

3. El diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, la actora presentó escrito ante la **Presidencia Municipal**, la **Dirección de Desarrollo Urbano**, la **Contraloría Interna** y la **Regiduría Tercera**, todos del **Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz**, por el que solicitó *“la cancelación del requerimiento insertó en el apercibimiento número 382/2018”, “la clausura y demolición de la obra que se realizó de manera por demás ilegal, en la fracción de terreno restante denominada ya por esa autoridad como área verde y cuyos trabajos de obra corresponden a la C. Ema Aguilar (...)”* y *“la restitución del área verde como se encontraba antes de que se realizaran los trabajos ilegales”*⁶.

De lo anterior, se deduce que la actora tenía dos pretensiones con el escrito precisado en el numeral **tres**, que son:

- a) **Se dejara sin efectos** el oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho.
- b) Presentar queja, por lo que estima ocupación indebida de parte de área verde que colinda con su propiedad a fin de que la autoridad realizara los actos necesarios para que se restituyera el área verde a su forma original.

resolución contenida en el oficio DDU/0116/2019 de diez de enero de dos mil diecinueve, agregado en el anexo único del expediente denominado *“prueba 1 del escrito de contestación de la Directora de Desarrollo Urbano”*.

⁵ Según se desprende de las copias simples y certificadas del citado oficio, agregadas en los folios 49 y en el anexo único del expediente denominado *“prueba 1 del escrito de contestación de la Directora de Desarrollo Urbano”*.

⁶ Tal como se aprecia del original del acuse de recibo agregado en los folios 60 a 69 de autos.

Con base en lo anterior, es posible establecer que a pesar que la hoy actora no haya consignado expresamente estar presentando **recurso de revocación** contra el oficio 382/2018 ni haya citado las normas que rigen ese medio de defensa en sede administrativa, el simple examen que se realice a ese escrito revela su intención.

En efecto, el recurso de revocación previsto en el Código⁷, tiene como finalidad que los actos emitidos por determinada autoridad, sean revisados por su superior jerárquico a fin de que éste los confirme, modifique, revoque o anule.

Entonces, en atención a la causa de pedir, resulta evidente para esta Sala que a pesar de que la hoy actora en el escrito que presentó en la **Presidencia Municipal de Xalapa**, no señaló expresamente estar interponiendo recurso de revocación contra el oficio 382/2018 de siete de ese mismo mes y año, emitido por la **Directora de Desarrollo Urbano** ni citó las normas relativas a ese medio de defensa, es inconcuso que su pretensión fue que el **superior jerárquico** de la emisora *dejara sin efectos la determinación contenida en el citado oficio* y, por ende, el **Presidente Municipal** tenía la obligación de tramitar el escrito de la actora con el carácter de recurso de revocación, lo que no sucedió.

Una vez precisado lo anterior, independientemente de la manera en la que la actora describió el acto combatido en su escrito de demanda, esta Tercera Sala estima que acudió al juicio a combatir **dos resoluciones fictas**⁸, que se describen a continuación:

⁷ DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

Artículo 260. Los interesados afectados por los actos o resoluciones definitivos de las autoridades, así como por los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, podrán, a su elección, interponer el recurso de revocación previsto en este Código o intentar el juicio contencioso ante el Tribunal. El recurso de revocación tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

Artículo 261. El plazo para interponer el recurso de revocación será de quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución, excepto en los casos en que a través de este recurso se hagan valer tercerías en los términos de los artículos 245 y 246 de este Código.

Artículo 262. El recurso de revocación deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico.

⁸ En adelante: Las resoluciones combatidas.



1. La resolución **confirmación ficta** que estima se configuró respecto del escrito que presentó en la **Presidencia Municipal de Xalapa**, en el que solicitó *se cancelara el oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho*⁹.

2. La resolución **negativa ficta** que estima se configuró respecto del escrito que presentó ante la **Dirección de Desarrollo Urbano**, por el que solicitó: **a)** Se iniciara procedimiento administrativo respecto de lo que a su decir es una ocupación irregular del área verde que colinda con su propiedad y **b)** Se resolviera ese procedimiento administrativo en el sentido de ordenar la restitución del área verde a su forma original.

En tal contexto, contra lo que sostiene el **Presidente Municipal** demandado, no se actualiza la hipótesis de improcedencia del juicio interpuesto en su contra, prevista en el artículo 289, fracción XIII, del Código¹⁰. Esto, porque la resolución impugnada descrita en el numeral **1**, sí es imputable a esa autoridad.

Por otro lado, esa autoridad formula diversos razonamientos a fin de establecer que no incurrió en silencio administrativo en torno al escrito presentado por la actora el diecinueve de febrero de dos mil dieciocho y, por tanto, bajo su perspectiva se actualiza la hipótesis de improcedencia del juicio prevista en el artículo 289, fracción XI, del Código¹¹. Sin embargo, resultan **inoperantes** tales argumentos.

Lo anterior, porque la demandada basa la actualización de una causal de improcedencia en una circunstancia que merece un **análisis de fondo** de la controversia sometida a consideración de este órgano jurisdiccional, consistente en que en virtud de que no se dictó resolución en torno al recurso de revocación interpuesto por

⁹ En adelante: El acto originalmente recurrido.

¹⁰ Artículo 289. Es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos y resoluciones siguientes:

(...)

XIII. Cuando una o varias autoridades demandadas no haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado; y

¹¹ Artículo 289. Es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos y resoluciones siguientes:

(...)

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o resolución impugnados;

la hoy actora, se confirmó de forma ficta la determinación contenida en el oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho.

Por otro lado, la **Directora** demandada sostiene que en el caso se actualiza la hipótesis de improcedencia del juicio prevista en el artículo 289, fracción XI, del Código, bajo las consideraciones de que: en el expediente no existe probanza alguna que releve la existencia del expediente administrativo 772/2018; en su escrito, la actora formuló peticiones contradictorias; y, se encuentra tramitando procedimientos administrativos para solucionar la problemática del área verde. Sin embargo, tales argumentos devienen **inoperantes**.

Lo anterior, porque la demandada basa la actualización de una causal de improcedencia en circunstancias que merecen un **análisis de fondo** de la controversia sometida a consideración de este órgano jurisdiccional. En efecto la demandada, pretende justificar no haber dado respuesta al escrito que presentó la actora, dentro del plazo previsto en el Código.

En suma, a juicio del suscrito los planteamientos de las autoridades demandadas exigen un análisis de las condiciones concretas de los actos impugnados, lo que no es jurídicamente viable realizar en vía de improcedencia del juicio.

Sirven de apoyo a lo anterior, *por analogía y en lo conducente*, la jurisprudencia V-J-SS-78, de rubro: **SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.- SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBE DESESTIMARSE**¹² y la jurisprudencia de rubro: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE**¹³.

En este punto, debe decirse que la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XI, del Código, se actualiza cuando de las constancias del expediente aparezca **claramente**

¹² Quinta Época. Año V. No. 57. septiembre 2005. p. 7. R.T.F.J.F.A.

¹³ Jurisprudencia (Común), Tesis: P./J. 135/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XV, enero de 2002, pág. 5.



que no existe el acto o resolución impugnados; lo que significa que la inexistencia debe ser tal que no merezca el análisis de argumentos y pruebas aportados por las partes, situación que evidentemente no se actualiza en este asunto.

Por otro lado, tampoco se actualiza la causal de improcedencia del juicio, prevista en el artículo 289, fracción X, del Código¹⁴, porque el análisis efectuado al escrito de demanda revela que en el capítulos denominado “*CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN*”, la actora sí formuló conceptos de impugnación contra las resoluciones combatidas.

En efecto, esta Sala Unitaria constata que en la demanda y su ampliación, se contienen diversos razonamientos expresados por la actora, con los que sostiene la ilegalidad del proceder de las autoridades demandadas, de ahí que es inexacto que no se hayan expresado conceptos de impugnación, pues tal requisito sí fue satisfecho, lo que es independiente a la calidad de los argumentos planteados, pues esa situación será motivo de un estudio de fondo del asunto, de donde se concluye que no se actualiza la hipótesis de improcedencia establecida en la fracción X, del artículo 289 del Código, relativa a: “*Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación*”.

Una vez impuestos de las constancias que integran el expediente se estima que el juicio contencioso que se resuelve, reúne los requisitos generales y especiales previstos en los artículos 27 al 31, 280, 292 y 293 del Código, es decir, cumple con los requisitos de forma, oportunidad, legitimación e interés jurídico exigidos por la norma.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

De los escritos de demanda y su ampliación, se deduce que la pretensión de la parte actora es que este órgano jurisdiccional, determine: la existencia de las resoluciones combatidas; examine

¹⁴ Artículo 289. Es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos y resoluciones siguientes:
(...)
X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación;

la legalidad de éstas a la luz de sus argumentos; y, declare la **nulidad lisa y llana** de dichas resoluciones y de la originalmente recurrida. Así como, **condene** a las autoridades demandadas a: entregarle cantidades por concepto de daños, perjuicios, gastos y costas; y, a restituir el área verde.

En su demanda, la **actora** manifestó:

- Encontró en su vivienda un citatorio que le informaba sobre la orden de verificación e inspección 058, la que se encontraba mal dirigida, pues no se consignó el nombre de su esposo ni de ella. Quienes son los legítimos copropietarios de su vivienda.
- Las demandadas violan sus derechos reconocidos en los artículos 1, 8, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de reconocimiento a mi personalidad jurídica, petición, debido proceso y acceso a la justicia.
- Acorde con lo previsto en los artículos 122, 260 y demás aplicables del Código, instó el procedimiento administrativo, sin que haya recibido respuesta alguna habiendo transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días previsto en el artículo 273 del mismo ordenamiento.
- El silencio de la autoridad no hace más que confirmar el acto recurrido.
- Ante el silencio administrativo, por no resolver, notificar resolución o darle el debido cauce al procedimiento, se violan los preceptos del Código que reproduce.
- Cumplió las formalidades que el código exige para la procedencia del recurso, con la finalidad que la autoridad responsable emitiera la resolución respecto de la invasión y construcción indebida de un predio propiedad del Ayuntamiento, trabajos que derivaron en un considerable perjuicio a su propiedad, tolerado por ocho años por la autoridad municipal.
- Al solo notificarle el retiro de la estructura que colocó en el área verde, derivado del apercibimiento y orden de retiro 382/2018, la cual al no darse a la tarea de investigar su denuncia que hizo en años anteriores, sobre la invasión y construcción realizada por su vecina sobre el resto de la fracción de área verde, se configuró una violación a su derecho pro persona ya que la autoridad no realizó un análisis profundo del hecho jurídico.
- Además se violan los preceptos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz que reproduce.
- Así como, los numerales del Reglamento de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa que transcribe.
- De esos ordenamientos se desprenden las obligaciones de las autoridades de supervisar, vigilar, cumplir y hacer cumplir, la normatividad relativa al ordenamiento y desarrollo urbano.
- Lo que no hizo la autoridad al permitir que un particular construya o edifique sobre un predio propiedad del Ayuntamiento, negarse a sancionarlo y restituir el área verde.



- Debe analizarse lo previsto en el artículo 4 del citado Reglamento, por lo que las actuaciones de las demandadas violan sus garantías al desatender las solicitudes que realizó con la finalidad de que no se llevara a cabo un acto ilegal que provocó daños a su vivienda y que deben ser indemnizados por las autoridades demandadas.

El **Presidente Municipal** demandado en el oficio de contestación de la demanda, manifestó:

- El examen que se realice al escrito de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, revela que la actora no promovió un recurso de revocación en términos de lo previsto en los artículos 260 a 277 del Código.
- En el escrito citó los artículos 7, 8, 14 y 16 Constitucional, 7 de la Constitución Local, 1, 2, fracciones I, II, IV y XVII, 121, 122, 123, 124, 125, 139, 141, 144 y 145 del Código.
- La presidencia municipal atendió el escrito al canalizar la petición a la Dirección de Desarrollo Urbano.
- La actora por un lado se queja del silencio administrativo de un recurso y también se queja del silencio administrativo respecto de la sustanciación de un procedimiento de verificación, por lo que la litis no es clara.

La **Directora** demandada en el oficio de contestación de la demanda, manifestó:

- La actora no señaló conceptos de impugnación, por lo que esa autoridad no está en aptitud de formular argumentos de defensa.
- Existe una clausura y orden de retiro de los trabajos realizados en el área verde, de los que la actora tiene pleno conocimiento, tal como lo acredita con el expediente respectivo, derivado de las quejas presentadas por la actora y su vecina; de ahí que no existe el silencio administrativo que se le reclama.

En el escrito de ampliación de la demanda, la **actora** expresó:

- Las autoridades no resolvieron en el término previsto en el artículo 273 del Código.
- Según se aprecia del oficio de contestación, la oficialía de partes se limitó a turnar su escrito a la Dirección de Desarrollo Urbano, pero la Presidencia Municipal no emitió acuerdo alguno sobre la admisión, prevención o improcedencia del recurso.
- Contra lo que sostiene el Presidente Municipal demandado, acorde con lo previsto en el Reglamento de Desarrollo Urbano, tiene todas las facultades en su carácter de Jefe del Ayuntamiento y superior jerárquico de la Dirección de Desarrollo Urbano, para conocer del procedimiento.
- El número de expediente 772/2018 le fue comunicado de manera verbal, por personal de la Dirección.
- La autoridad exhibe notificaciones de diez de enero de dos mil diecinueve, de donde concluye que pasó más de un año, hasta la

fecha en que tuvo conocimiento de las acciones realizadas por el Ayuntamiento.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

Del análisis a los conceptos de impugnación formulados por la actora y los argumentos de defensa expresados por las demandadas, en esencia se advierten los siguientes problemas jurídicos a resolver:

4.2.1 Determinar si se configura la resolución confirmación ficta.

4.2.2 Determinar si se configura la resolución negativa ficta.

4.2.3 Determinar si la resolución confirmación ficta se encuentra fundada y motivada.

4.2.4 Determinar si la resolución negativa ficta se encuentra fundada y motivada.

4.2.5 Determinar si existe un error en el nombre de la persona a la que se encontraba dirigida la orden de verificación 58/2018.

4.3 Identificación del cuadro probatorio.

Es pertinente identificar las pruebas que se encuentran debidamente desahogadas dentro del juicio contencioso que se resuelve, con el objetivo de no dejar de lado alguna y darles la valoración que en derecho corresponda, por lo que una vez precisado lo anterior se tiene el siguiente material probatorio:

Pruebas de la actora
1. DOCUMENTAL. Copia simple de la escritura pública 31,440 y plano (visibles en los folios 40 a 48 de autos).
2. DOCUMENTAL. Copia simple del oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho (visible en el folio 49 de autos)
3. DOCUMENTAL. Copias simples de información catastral de su vivienda (visibles en los folios 50 a 59 de autos).
4. DOCUMENTAL. Original del acuse de recibo de escrito presentado el diecinueve de febrero de dos mil dieciocho (visible en el folio 60 a 69 de autos).
5. DOCUMENTAL. Copia simple de credencial para votar (visible en el folio 142 de autos).
6. DOCUMENTAL. Original de carta poder de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho (visible en el folio 141 de autos).
7. DOCUMENTAL. Dictamen pericial de daños (visible en los folios 75 a 83 de autos)



8. DOCUMENTAL. Material fotográfico que demuestra el deterioro a su propiedad, evolución de trabajos ilegales y conclusión de los mismos (visible en los folios 84 a 106 de autos).

9. DOCUMENTAL. Escritura pública 52,429 (visible en los folios 107 a 119 de autos)

10. INSTRUMENTAL PÚBLICA DE ACTUACIONES.

11. PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

Pruebas del Presidente Municipal demandado

12. DOCUMENTAL. Copia certificada del oficio 1260 de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho (visible en el folio 156 de autos).

13. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.

14. PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

Pruebas de la Directora demandada

15. DOCUMENTAL. Copias certificadas del expediente administrativo relativo a la problemática del área verde colindante (folder color azul denominado "prueba I del escrito de contestación de la Directora de Desarrollo Urbano).

16. DOCUMENTAL. Un tanto del escrito de demanda con el que se le corrió traslado (visible en los folios 174 a 208 de autos).

17. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.

18. PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

5. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LITIS ABIERTA.

Antes de entrar al estudio de los conceptos de impugnación, cabe señalar que, atendiendo al principio de *litis abierta* previsto en el artículo 279 del Código, la parte actora puede controvertir tanto la resolución que resuelve el recurso de revocación, como la recurrida dentro del diverso medio de defensa, en la parte que le continúa afectando, ya sea que **reitere** agravios o sean **novedosos**.

Así, todos esos argumentos, ya sean **novedosos** o **reiterativos** de la instancia administrativa, que constituyen los conceptos de anulación de la demanda, deben ser estudiados por este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Por identidad de razón, sirven de apoyo las **jurisprudencias 2ª./J. 32/2003¹⁵**, de rubro: **JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR**

¹⁵ Jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Abril de 2003, página 193.

CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA y VI.1º.A. J/14¹⁶ de rubro: JUICIO DE NULIDAD. LITIS ABIERTA, INTERPRETACIÓN QUE SE LE DEBE DAR AL PRINCIPIO DE, CONSIGNADO EN EL ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

En la última jurisprudencia apuntada, el órgano jurisdiccional emisor interpretó el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación [cuyo texto resulta similar al texto vigente del artículo 279 del Código], para concluir: *“la litis abierta permita tomar en consideración los conceptos de nulidad destinados a combatir los fundamentos de la primeramente dictada cuando el agraviado considere que le continúa afectando”*.

6. RESPUESTA A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.

6.1 Se configura la resolución confirmación ficta combatida.

El artículo 273 del Código dispone que la resolución al recurso de revocación debe ser emitida dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de su interposición o, en su caso, se hubiera desahogado la prevención prevista en el artículo 265 del propio Código. Así como, que ante el silencio de la autoridad se entiende confirmado el acto combatido.

En el caso, de las manifestaciones de las partes y el original del acuse de recibo del escrito que presentó la actora (prueba 4), revelan que el **diecinueve de febrero de dos mil dieciocho**, la hoy actora presentó escrito dirigido al **Presidente Municipal de Xalapa**.

Según se razonó en este fallo, mediante ese escrito interpuso *recurso de revocación* contra el oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho, por el que la Directora de Desarrollo Urbano, esencialmente sostuvo:

¹⁶ Jurisprudencia aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de 2001, página 1664.



“(…) personal adscrito a esta Dirección a mi cargo encontré, entre otras irregularidades, lo siguiente: **Coloco(sic) estructura metálica de 3.00 m por 4.00 m aproximadamente, como protección para su vehículo, ocupando parte del área verde (…)**

(…) como medida de seguridad preventiva, tendiente(sic) a garantizar el orden legal y el estado de derecho, así como evitar daños a personas o bienes, se le **REQUIERE** para que en **TRES DIAS(sic) HABILES(sic)**, a partir de que surta efecto la notificación de la presente orden, **RETIRE LA ESTRUCTURA QUE COLOCO(sic) SOBRE EL AREA(sic) VERDE Y HABILITE EL AREA(sic) TAL Y COMO SE ENCONTRABA ANTES DE REALIZAR LOS TRABAJOS ANTES MENCIONADOS.**”

Entonces, el plazo de cuarenta y cinco días con que contaba el Presidente Municipal demandado, para resolver el recurso se computa del **veinte de febrero al veintitrés de abril de dos mil dieciocho**¹⁷.

La autoridad al contestar la demanda, tácitamente reconoce no haber dictado la resolución al recurso, pues sostiene y demuestra (prueba 12) que la **Jefa de la Unidad de Oficialía de Partes remitió** a la **Dirección de Desarrollo Urbano** el citado medio de defensa; de donde se concluye que el Presidente Municipal no tramitó y mucho menos dictó resolución al recurso en el plazo legal con que contaba para tal efecto.

Ahora, la actora con apoyo en el artículo 273 del Código, presentó su demanda el **ocho de agosto de dos mil dieciocho**, a fin de combatir la resolución ficta por la que se confirmó el acto originalmente recurrido.

En tal contexto, **se configura plenamente la resolución ficta combatida** por la que se confirma el oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho.

6.2 Se configura la resolución negativa ficta combatida.

La parte actora alega que las demandadas no dieron respuesta a la petición que formuló el diecinueve de febrero de dos mil dieciocho. Antes de analizar cuál era la pretensión del demandante se hace indispensable en primer término corroborar si se presentó la solicitud y cuál fue la actitud de las autoridades al

¹⁷ El computo del plazo se realiza tomando en consideración los días hábiles, acorde con lo previsto en el artículo 43, fracción II, del Código.

respecto, pues debe recordarse que el acto impugnado de la demanda consiste en la negativa ficta.

Como cuestión previa dentro del presente asunto se estima relevante analizar la figura de la negativa ficta, a efecto de determinar si la misma se actualiza en el caso a estudio, para estar así en posibilidad de analizar los conceptos de impugnación planteados por la parte actora, para lo cual resulta pertinente señalar que el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consignan el derecho de petición en los términos siguientes:

*“**Artículo 8.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

*“**Artículo 7.** Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.*

La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo”.

De esa forma, el ejercicio del derecho de petición por el gobernado implica la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta fundada y motivada que debe emitir en breve término y que además debe comunicar al solicitante; no obstante, cuando la autoridad no se pronuncie sobre la solicitud del particular dentro del término establecido, la ley prevé ciertas ficciones legales que tienden a salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis número 91/2006-SS, sostuvo que la negativa ficta constituye la respuesta que la ley presume ha recaído en sentido negativo a una solicitud formulada por escrito, cuando la autoridad no la contesta o resuelve en el plazo



establecido, como figura creada por el legislador para sancionar el silencio de la autoridad; esto es, que el silencio administrativo configurado como un acto desestimatorio de la petición presentada por el particular, origina una ficción legal en virtud de la cual, la falta de resolución produce la desestimación por silencio de fondo sobre las pretensiones, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición, tal y como se desprende de la tesis con rubro: **“NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUTENTAR SU RESOLUCIÓN”**.¹⁸

Por lo tanto, la figura de la negativa ficta es una forma adoptada en la legislación para los casos del silencio administrativo, que tiende a impedir que las peticiones del gobernado queden sin resolver por el arbitrio de las autoridades, presumiendo que una vez transcurrido el plazo legal para que la autoridad resuelva una instancia o petición relacionada con el ejercicio de sus facultades, debe presumirse que se ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, resolución que constituye una presunción legal que parte de una ficción jurídica para entender que ahí donde no existe respuesta expresa, solo existe una resolución implícita de rechazo, y en estos términos, dada la finalidad que se persigue con esta institución, el particular se encontrará en posibilidad de impugnar la resolución presunta que se configuró en sentido adverso sus intereses.

Al respecto, el artículo 157 del Código dispone:

*“**Artículo 157.** Cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos, las autoridades deberán resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por las normas aplicables; y sólo que éstos no contemplen un plazo específico, deberá resolverse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, contados a partir de la presentación de la solicitud. En estos casos, si la autoridad no emite su resolución dentro de los plazos establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que prescriben las normas aplicables, el silencio se entenderá como resolución afirmativa ficta, en todo lo que le favorezca, salvo en los siguientes casos:*

(...)

¹⁸ Tesis 2a/J.166/2006, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Materia Administrativa, página 203.

II. Tratándose del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado, sin que la autoridad emita resolución expresa; o

III. En todos aquellos en que las normas establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

En los casos previstos en las fracciones I y II de este artículo, el silencio de las autoridades se considerará como negativa ficta, ante lo cual el interesado podrá interponer los medios de defensa que en derecho correspondan...”

Sentado lo anterior, la Segunda Sala del Máximo Tribunal en nuestro país, al resolver la diversa Contradicción de Tesis número 55/2017, de la cual derivó la jurisprudencia con rubro: **“JUICIO DE NULIDAD, ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD FISCAL DE RESOLVER LA SOLICITUD DE CERTIFICAR Y RECTIFICAR DECLARACIONES TRIBUTARIAS”**¹⁹; estableció como requisitos para la actualización de las resoluciones negativas fictas los que se enumeran a continuación, y que se analizará si se cumplen en el presente asunto.

a) Que el particular haya formulado una instancia o petición a alguna autoridad.

En el caso, se surte el presupuesto antes anunciado, pues al revisar las constancias del expediente se advierte que tal y como lo manifestó la parte actora el **diecinueve de febrero de dos mil dieciocho**, presentó escrito (prueba 4) a diversas autoridades municipales, entre las que destaca la **Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa, Veracruz**.

Como ya se indicó, mediante ese escrito la hoy actora formuló una queja por estimar que su vecina de manera irregular, realizó una construcción en el área verde que colinda con su propiedad, por lo que solicitó: *Se iniciara el procedimiento administrativo de verificación de obra, se ordenara la demolición de esa obra, se restituyera el área verde a su estado original; así como, se le*

¹⁹ Tesis 2a/J. 65/2017 (10a), Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Tomo II, Materia Administrativa, página 1116.



entregaran copias simples de los documentos que denominó “autorización de enajenación del inmueble que el Ayuntamiento otorgó en beneficio de su vecina”, “permiso de construcción” y “licencia de cambio de uso de suelo”.

De tal manera, formuló una petición de manera pacífica y respetuosa, dirigida a una autoridad, recabó la constancia de que fue entregada y proporcionó su domicilio, para recibir respuesta de la autoridad administrativa en breve término.

b) Que el ente incitado haya omitido resolverla en el término previsto por la ley, para tal efecto en el presente asunto es de cuarenta y cinco días de conformidad con el artículo 157 del Código.

Sobre este punto, debe señalarse que, al haberse cumplido con el primer presupuesto, la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa, se encontraba obligada a emitir una respuesta y notificarla en forma personal a la actora dentro de plazo de cuarenta y cinco días que se computa del **veinte de febrero al veintitrés de abril de dos mil dieciocho**²⁰. Sin embargo, en el expediente no obra constancia alguna que permita sostener que así sucedió.

No obsta a lo anterior, que la autoridad al contestar la demanda exhiba el original del oficio DDU/0116/2019 de **diez de enero de dos mil diecinueve** y las constancias de su notificación, en el que le comunicó a la actora

“(…) su pedimento de iniciar procedimiento administrativo contra la C. Ema Aguilar, vecina del Edificio marcado con el número 21 de la calle Ángel Carvajal de la Unidad Habitacional del Valle de esta ciudad, quien ocupa irregularmente otra fracción de esa área verde, ubicada entre ambas viviendas, se le notifica que este inició a partir de la visita de verificación que se realizó y se continuará con el mismo para determinar si existen infracciones al reglamento citado y las acciones correspondientes”.

Como se observa, mediante ese oficio la **Directora de Desarrollo Urbano del Municipio**, en primer lugar, no brinda una

²⁰ El computo del plazo se realiza tomando en consideración los días hábiles, acorde con lo previsto en el artículo 43, fracción II, del Código.

respuesta completa a las peticiones de la actora. En segundo lugar, fue emitido y notificado fuera del plazo con que contaba para brindar una respuesta e incluso cuando ya se había presentado la demanda contra la resolución negativa ficta que la actora estimó configurada respecto de su escrito.

En tal contexto, tiene razón la actora al sostener que se configuró la resolución negativa ficta a su solicitud. Esto es que la autoridad negó de fondo sus peticiones.

c) Que la ley señale como consecuencia de ese silencio la actualización de una respuesta ficta y que esa institución sea acorde con la sustancia de lo pedido y con la finalidad práctica para la que se instituyó y reconoció.

Ahora bien, el plazo de cuarenta y cinco días así como el efecto de que ante el silencio de la autoridad el particular obtiene una respuesta negativa a su petición, se obtienen a partir de una correcta interpretación al artículo 157, fracción II, del Código, en el cual se establece que la autoridad contaba con este plazo para notificar su respuesta y que al no hacerlo su silencio configuró la negativa ficta, la cual es contraria a lo pretendido por la actora; de ahí que se encuentren colmados todos los requisitos para coincidir con el actor en el sentido de que en el caso existió una resolución negativa ficta.

Por cuanto hace al aspecto consistente en que la institución de la negativa ficta sea acorde con la sustancia de lo pedido y cumpla con la finalidad práctica para la que se instituyó y reconoció; se tiene que la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, al resolver la Contradicción de Tesis 55/77 citada en los apartados que anteceden, razonó entre otras cosas que:

“...La necesidad de examinar la sustancia de la petición atiende a dos razones:

La primera, porque las leyes prevén diversas instituciones que no necesariamente son aplicables a todas las demás que regulan...

De ahí la necesidad de determinar en qué supuestos se aplica determinada institución y en cuáles no, porque, se reitera, no todas las instituciones jurídicas que regulan un ordenamiento son aplicables a todas las demás que prevé.



Sólo a partir del análisis del fondo de la solicitud planteada por el particular, se estará en condiciones de determinar si es posible o no la actualización de una resolución negativa ficta.

La segunda de las razones que justifican el análisis de la sustancia de lo pedido atiende a una cuestión práctica, que como dijo esta Segunda Sala, la creación y reconocimiento en la ley de ficciones legales como la afirmativa y negativa ficta, permite que no se estanquen las relaciones sociales; de modo que el particular pueda considerar concedida o denegada su petición, según sea el caso y, eventualmente, hacer uso de los medios legales previstos en las leyes aplicables.

Si esa cuestión práctica no se actualiza o, incluso, se pretende utilizar en detrimento de las demás instituciones reconocidas en el sistema jurídico nacional, es claro que no puede configurar una resolución ficta...”

Una vez sentado lo anterior, la citada Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continuó su estudio distinguiendo entre facultades discrecionales y facultades regladas de las autoridades administrativas, señalando que la doctrina y la jurisprudencia se han pronunciado en el sentido de que las facultades discrecionales son aquellas que las autoridades pueden o no ejercer, considerando su prudente arbitrio.

Así, precisa que no asiste al gobernado el derecho de obligar a las autoridades, a través de una solicitud a ejercer facultades o atribuciones de carácter discrecional, por carecer de un derecho legítimamente tutelado para tal efecto; y, por tanto, en los casos en que la solicitud del particular refiera a facultades discrecionales de algún ente de gobierno, aun cuando exista falta de respuesta a su petición, no se actualiza una resolución negativa ficta, porque esta institución no es acorde a la sustancia de lo solicitado.

Ahora bien, partiendo de las consideraciones anteriores, para tener o no por acreditada la existencia de la resolución negativa ficta en el caso a estudio, este órgano jurisdiccional debe definir si la solicitud presentada por la parte actora, se refiere al ejercicio de facultades discrecionales o facultades regladas de la autoridad demandada, siendo prudente para efectos del presente análisis señalar como criterio orientador la jurisprudencia que lleva por rubro: **“FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS”**.²¹

²¹ Tesis: XIV.2o.44 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Materia Común, página 1063.

Al respecto, como ya se precisó, la petición cuya respuesta fue omitida por la autoridad demandada se centró en la solicitud que formuló la actora, para que la **Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa**, en ejercicio de sus facultades de verificación llevara a cabo un procedimiento administrativo en torno a la ocupación de área verde por parte de su vecina a fin de que se restituyera esa porción de terreno a sus condiciones originales y, en su caso, le proporcionara copias simples de los documentos que avalaran esa ocupación.

En la fecha en que la actora presentó la petición, los artículos 51 y 52, fracciones XXI y XXII, del abrogado Reglamento de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Xalapa, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintiuno de marzo de dos mil catorce, prevén:

Artículo 51. La Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente es la **dependencia encargada de ejecutar la política municipal en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y protección ambiental**, así mismo, **es la encargada de expedir conforme a la normatividad aplicable, las licencias, permisos y autorizaciones que sean necesarias para el establecimiento de predios**, locales, desarrollos comerciales, industriales e inmobiliarios y demás sitios afines en los que se realicen obras y/o actividades y que además pudieran causar impactos negativos al ambiente.

Artículo 52. A la Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, le corresponde:

(...)

XXI. Verificar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias en materia de construcción en el municipio y de los programas municipales de desarrollo urbano; así como solicitar, en su caso, la suspensión y la clausura de obras de acuerdo a los ordenamientos legales de la materia;

(...)

XXII. Coordinar, verificar, supervisar, calificar e imponer las sanciones por infracciones que se cometan a los reglamentos de la materia y a los demás ordenamientos cuya aplicación sea de su competencia, auxiliándose, en su caso, de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones;

De lo anterior, es posible establecer que la Dirección de Desarrollo Urbano, tenía la obligación de resolver la solicitud que presentó la actora, por ser la autoridad competente para expedir licencias, permisos y autorizaciones necesarias para el establecimiento de predios; vigilar que las construcciones realizadas en el Municipio cumplan la normatividad aplicable; e imponer sanciones por infracciones que se cometan a los reglamentos de la materia.



Cabe mencionar que de los artículos 302 y 421 del Reglamento de Desarrollo Urbano para el Municipio de Xalapa, Veracruz, se desprende que corresponde a la **Dirección demandada** imponer sanciones a los propietarios de obra que incurran en infracciones tales como: ejecutar sin licencia una obra para la cual ésta sea necesaria; usar una construcción o parte de ella sin haber obtenido la autorización de uso de suelo, o por dar un uso distinto del señalado en la licencia de construcción, salvo cuando se trate de uso habitacional unifamiliar; usar indebidamente o sin permiso la vía pública; cuando en cualquier obra o instalación en proceso no muestre, a solicitud del inspector, los planos autorizados y la licencia correspondiente; y, cuando realicen excavaciones u **otras obras que afecten** la estabilidad del propio inmueble o de **las construcciones y predios vecinos**, o de la **vía pública**.

d) Que el interesado la impugne a través de los medios de defensa que considere procedentes.

Requisito que a juicio de esta Sala Unitaria se encuentra satisfecho en virtud de que la actora interpuso juicio contencioso administrativo contra la resolución negativa ficta recaída a su solicitud y en virtud de haber transcurrido en exceso el término previsto por el Código, a efecto de que la Dirección demandada diera respuesta por escrito a lo solicitado.

Ahora, del análisis realizado a los supuestos que a juicio de esta Tercera Sala deben satisfacerse para tener por acreditada la negativa ficta planteada en el asunto que mediante el presente fallo se resuelve, se estima que los mismos se encuentran debidamente colmados, por lo cual **lo procedente es estimar configurada plenamente la resolución negativa ficta combatida**, lo que significa que la autoridad demandada resolvió negar de fondo las solicitudes de la actora, en torno a la que estima una construcción irregular en área verde, consistentes en:

- Iniciar el procedimiento administrativo de verificación de obra.
- Ordenará la demolición de esa obra.

- Ordenara la restitución del área verde a su estado original.
- Entregar copias simples de los documentos que la actora denominó: “*autorización de enajenación del inmueble que el Ayuntamiento otorgó en beneficio de su vecina*”, “*permiso de construcción*” y “*licencia de cambio de uso de suelo*”.

6.3 La resolución confirmación ficta no se encuentra fundada y motivada.

En términos del artículo 303, segundo párrafo, del Código, al configurarse plenamente la confirmación ficta del acto recurrido, esto es, del oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho, el **Presidente Municipal demandado** al contestar la demanda se encontraba obligado a expresar los hechos y el derecho en que se apoya la determinación ficta de confirmar ese acto de autoridad.

Sin embargo, el examen integral que se realiza al oficio de contestación de la demanda revela que omitió cumplir esa obligación.

Por lo anterior, se actualiza una ausencia total de fundamentación y motivación y, por ende, la citada resolución ficta viola lo previsto en el artículo 7, fracción II, del Código.

Sirve a lo anterior como criterio orientador la jurisprudencia VII-P-2aS-916, de rubro: **CONFIRMATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL.- DE OFICIO DEBE DECLARARSE SU NULIDAD POR AUSENCIA TOTAL DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN SI LA AUTORIDAD NO FORMULA SU CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**²². En la que la Segunda Sección de la Sala Superior del entonces denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sostuvo que cuando en el juicio enderezado contra una resolución confirmativa ficta la autoridad omite expresar los fundamentos y motivos que sustentan esa determinación, tal situación implica que la resolución ficta carece totalmente de fundamentación y motivación, lo cual deberá ser hecho valer de oficio por ese Tribunal

En la referida jurisprudencia ese órgano jurisdiccional, también

²² R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año VI. No. 56. marzo 2016. p. 695



sostuvo “en cada caso, este Órgano Jurisdiccional deberá determinar y motivar si tiene o no los elementos suficientes para pronunciarse, en términos del principio de litis abierta, respecto a la presunción de validez del acto recurrido en la sede administrativa, ello para evitar innecesarios reenvíos a la sede administrativa”.

Como se indicó, tomando como criterio orientador el contenido en la jurisprudencia de trato, en el caso se estima que en el expediente existen elementos suficientes para examinar la legalidad del acto originalmente recurrido a la luz de los argumentos formulados por la actora en su demanda, lo que será motivo de análisis en este mismo fallo.

6.4 La resolución negativa ficta no se encuentra fundada y motivada.

En el caso se configuró la resolución negativa ficta lo que implica que la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa, negó de fondo las solicitudes de la actora, en torno a la que estima una construcción irregular en área verde, consistentes en:

- Iniciar el procedimiento administrativo de verificación de obra.
- Ordenará la demolición de esa obra.
- Ordenara la restitución del área verde a su estado original.
- Entregar copias simples de los documentos que la actora denominó: “*autorización de enajenación del inmueble que el Ayuntamiento otorgó en beneficio de su vecina*”, “*permiso de construcción*” y “*licencia de cambio de uso de suelo*”.

En términos del artículo 303, segundo párrafo, del Código, al configurarse plenamente la negativa ficta, la **Dirección demandada** al contestar la demanda se encontraba obligada a expresar los hechos y el derecho en que se apoya la determinación ficta de negar de fondo esas peticiones.

Sin embargo, el examen integral que se realiza al oficio de contestación de la demanda revela que omitió cumplir esa obligación.

Sentado lo anterior, se determina que en la resolución

negativa ficta impugnada se actualiza una ausencia total de fundamentación y motivación y, por ende, viola lo previsto en el artículo 7, fracción II, del Código.

6.5 Existe error en el nombre de la persona a la que se encontraba dirigida la orden de verificación 58/2018.

Mediante el oficio 058/2018 de veintiséis de enero de dos mil dieciocho (prueba 15), la entonces denominada **Directora de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente**, comunicó al C. **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.** en su carácter de propietario y/o responsable del inmueble ubicado en la calle Ángel Carbajal número 23 de la Unidad Habitacional del Valle de esta Ciudad que practicaría **visita de verificación**, con el objeto de *“supervisar las edificaciones y las obras de construcción que se encuentran en proceso o terminadas en el domicilio ya citado, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Desarrollo Urbano Municipal vigente (...)”*.

Ahora, la diligencia de verificación se llevó a cabo el veintinueve de enero de dos mil dieciocho (prueba 15).

Así con motivo de los hallazgos encontrados durante esa diligencia de verificación la citada autoridad emitió **el oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho** (acto originalmente recurrido).

Sentado lo anterior, asiste razón a la actora en el sentido de que en la orden se incurrió en un error en el nombre de la persona a la que se encontraba dirigido el documento pues las copias simple y certificada visibles en la página 71 y en el expediente aportado por la autoridad, se observa que se consignó el nombre de **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, cuando el nombre del esposo de la actora que es copropietario del inmueble es **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.

Cabe mencionar que en el expediente corren agregadas diversas probanzas tales como: copias simples de los instrumentos públicos 31440 y 52429 (pruebas 1 y 9), copias simples de información catastral (prueba 3) y copia certificada del acta de verificación 058/2018 (prueba 15), que por tratarse de copias simples y certificadas de documentos públicos cuya autenticidad no fue controvertida, en términos de los artículos 66, 68 y 109 del Código, prueban plenamente que el nombre correcto de la persona a la que debió dirigirse la orden es **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.

Por lo anterior, la orden de verificación 058/2018 de veintiséis de enero de dos mil dieciocho, fue emitida en contravención del artículo 165 del Código, que prevé:

Artículo 165. Para practicar una visita de verificación, el personal actuante deberá estar provisto de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente **en la que deberá precisarse el nombre, denominación o razón social de la persona o personas a las que vaya dirigida**, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener, su duración y las disposiciones legales que la fundamenten.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador el criterio sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la jurisprudencia de rubro: **VISITA DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. SI EN EL PADRÓN DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE EXPEDIENTES RELATIVO APARECE EL NOMBRE, DENOMINACIÓN O RAZÓN SOCIAL DE LA PERSONA A QUIEN SE PRACTICARÁ ESA DILIGENCIA, DICHO DATO DEBE INCORPORARSE EN LA ORDEN RESPECTIVA (LEGISLACIÓN**

DEL DISTRITO FEDERAL)²³. En el que esencialmente sostuvo que cuando la autoridad administrativa tenga en sus registros o bases de datos el nombre de la persona a la que se encuentra dirigida una orden de verificación, a fin de salvaguardar los derechos humanos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, el nombre de la persona debe apuntarse en la orden relativa.

Por lo expuesto, se concluye que el acto originalmente recurrido derivó de un procedimiento viciado de origen.

7. EFECTOS DEL FALLO.

Dado que en las resoluciones fictas combatidas se actualiza una ausencia total de fundamentación y motivación, con fundamento en los artículos 16 y 326, fracción II, del Código, se declara la **nulidad lisa y llana** de esas resoluciones.

En razón de que el oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho, deriva de un procedimiento en cuyo origen se violaron derechos humanos, con fundamento en el artículo 326, fracción III, del Código, se declara su **nulidad lisa y llana**.

Cabe mencionar que la **Directora demandada** al contestar la demanda exhibió copias certificadas de los siguientes documentos: orden de verificación 1166/2018 de once de octubre de dos mil dieciocho; oficio de comisión y citatorio de la misma fecha; acta de verificación de quince de octubre de dos mil dieciocho; orden de verificación 0028/2019 de diez de enero de dos mil diecinueve; oficio de comisión; y, acta de verificación de esa misma fecha.

El examen que realiza esta Sala Unitaria a tales documentos revela que los días quince de octubre de dos mil dieciocho y diez de enero de dos mil diecinueve, practicó visitas de verificación en el inmueble ubicado en la calle **Ángel Carvajal 21-B de la Unidad del Valle de esta ciudad**, de lo que resultó el hallazgo de *una obra que carece de licencia de construcción, ejecutada sin perito responsable y sobre una porción de terreno identificada como “área común”*.

²³ Época: Novena Época, Registro: 165363, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, enero de 2010, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A. J/49, página: 1988.



De lo anterior, se deduce que inició el procedimiento de verificación solicitado por la hoy actora en su escrito de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho. Sin embargo, tal forma de proceder no satisface plenamente la pretensión.

En tal contexto, dado que se declaró la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, con apoyo en lo previsto en el artículo 327 del Código, se **condena** a la **Directora de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa, Veracruz** a emitir y notificar a la vecina de la actora la resolución recaída a esos procedimientos administrativos. En el entendido que en caso de imponer alguna sanción como es ordenar la restitución del área verde, deberá comunicar y probar ante esta Sala Unitaria todas las gestiones que lleve a cabo para lograr se cumpla esa determinación.

Cabe destacar que esa autoridad al contestar la demanda, se limitó a sostener **sin probar** no estar en aptitud de resolver en breve término por tratarse de una propiedad bajo el régimen de condominio; de ahí que no sea posible establecer que tiene una imposibilidad material para cumplir con lo ordenado en este fallo.

Por otro lado, la actora en su demanda solicita se condene a la autoridad a entregarle el importe de \$8,000.00 (ocho mil pesos M.N.), por concepto de daños y perjuicios.

Cabe mencionar que el conflicto dirimido en este fallo se circunscribe al examen de las prestaciones que hubiera solicitado en el escrito respecto del que se determinó configurada la resolución negativa ficta impugnada y, es el caso, que en dicho escrito no solicitó esa prestación a la autoridad; de ahí que no es procedente condenar en ese sentido.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador la jurisprudencia de rubro: **JUICIO DE NULIDAD CONTRA UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE EL ACTOR DEMANDA PRESTACIONES DISTINTAS DE LAS QUE SOLICITÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AL CONSTREÑIRSE LA LITIS**

A LO TÁCITAMENTE NEGADO²⁴. En la que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, sostuvo: “*si el actor demanda **prestaciones distintas** de las que solicitó ante la autoridad administrativa, la Sala debe declarar inoperantes los conceptos de impugnación correspondientes y **no reconocer el derecho subjetivo respectivo**, en su caso, porque aquéllas no forman parte de la litis*”.

Aunado a lo anterior, la actora solicita se condene a las demandadas al “*pago de gastos y costas*”; sin embargo, pasa inadvertido que acorde con el artículo 4, fracción VII, del Código, en el juicio contencioso administrativo no es posible condenar al pago de gastos y costas²⁵.

7.1 Plazo del cumplimiento del fallo.

Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, deberá ser cumplida por la **Directora demandada** dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que sean legalmente notificada de la resolución a que se refiere el artículo 330 del Código, debiendo dar aviso a esta Tercera Sala, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, de su cumplimiento o de las acciones tendientes a ello, ya que en caso contrario se hará acreedora a una multa consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización (UMAS) en términos a lo dispuesto por el artículo 331 del referido ordenamiento, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales a que el incumplimiento de la presente determinación pudiera dar lugar.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declara la **nulidad lisa y llana** de la resolución confirmación ficta combatida, de la resolución negativa ficta

²⁴ Época: Décima Época, Registro: 2015412, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo IV, Materia(s): Administrativa, Tesis: XVI.1o.A. J/37 (10a.) página: 2339.

²⁵ Artículo 4. El procedimiento administrativo y el juicio contencioso se regirán por los principios de legalidad, prosecución del interés público, igualdad y proporcionalidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, imparcialidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; adicionalmente el Tribunal observará en sus actuaciones los principios de autonomía, celeridad, plena jurisdicción, razonabilidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso; en consecuencia:

(...)

VII. Serán gratuitos, **sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas**:



combatida y del oficio 382/2018 de siete de febrero de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Se condena a la **Directora de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa, Veracruz** en los términos que se precisan.

TERCERO. Notifíquese personalmente a la actora y por oficio a las autoridades demandadas la sentencia que en este acto se pronuncia.

CUARTO. Publíquese por boletín jurisdiccional, en términos del artículo 36 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Así lo resolvió el Magistrado de la Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en el Estado de Veracruz, **LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**, ante la **LIC. EUNICE CALDERÓN FERNÁNDEZ**, Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO

EUNICE CALDERÓN FERNÁNDEZ
SECRETARIA DE ACUERDOS