TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA

ACTUACIONES

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA. SALA SUPERIOR.

REVISIÓN: 1043/2017

JUICIO Y SALA DE ORIGEN: 1299/2016-III SALA REGIONAL ZONA CENTRO.

RECURRENTE: ********** PARTE ACTORA.

MAGISTRADO PONENTE: M.C. JORGE ANTONIO CAMARENA ÁVALOS.

Culiacán Rosales, Sinaloa, en sesión ordinaria de Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, correspondiente al día **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete,** integrada por Magistrados: **Dr. Héctor Samuel Torres Ulloa**, en su carácter de Presidente, **M.C. Jorge Antonio Camarena Ávalos**, y **Lic. Jesús Iván Chávez Rangel**, actuando el segundo en mención como Ponente, actuando el segundo en mención como Ponente, de conformidad con el artículo 114 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, se dictó resolución al recurso de revisión citado al rubro, interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional Zona Norte de este tribunal, el día diecisiete de marzo de dos mil diecisiete.

ACTUACIONES

I. A N T E C E D E N T E S:

1.- El C. ********** en representación legal de ********** a través del escrito inicial y anexos recibidos por la Sala aludida el día catorce de julio de dos mil dieciséis, se presentó a demandar a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Culiacán por la nulidad de la resolución contenida en el oficio número DFUS-CZO/595/16, de

fecha veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, a través de la cual se determinó que el giro solicitado por la actora es dictaminado prohibido.

2.- Por acuerdo de fecha diez de agosto de dos mil dieciséis, se admitió a trámite la demanda ordenándose emplazar a la autoridad demandada.

3.- A través del proveido de fecha veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis, se requirió a la autoridad demandada para que aclarara su escrito de contestación de demanda.

4.- Mediante auto de fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, se tuvo por contestada la demanda y por cumplido requirimiento efectuado en el auto señalado en el punto anterior.

5.- Por auto de veinte de enero de dos mil diecisiete, se otorgó término a las partes para que formularan sus alegatos.

6.- A través del acuerdo dictado el día veintidós de febrero del presente año, se declaró cerrada la instrucción del juicio.

7.- La Sala de origen con fecha diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, dictó sentencia, a través de la cual se declaró la nulidad de la resolución impugnada.

8.- Por auto de fecha doce de mayo de dos mil diecisiete, se tuvo por presentado el recurso de revisión interpuesto por la parte actora en contra de la referida sentencia, por lo que se ordenó remitirlos a esta Sala Superior, habiéndose recibido el día

veintinueve del mismo mes y año.

9.- Mediante acuerdo de fecha nueve de junio de dos mil diecisiete, esta Sala de segunda instancia admitió el recurso en comento, en los términos previstos por los artículos 112 fracción I, 113 fracción I, 113 BIS y 114 de la ley que nos rige, designándose como ponente al M.C. Jorge Antonio Camarena Ávalos, Magistrado propietario de Sala Superior, dándose vista a las partes para que en un plazo de tres días manifestaran lo que a su derecho conviniera respecto de tal designación.

II. C O M P E T E N C I A:

Esta *Ad quem* es competente para conocer y resolver el recurso en comento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 fracción III, 112 fracción V, 113, fracción II y 114 de la ley señalada en el párrafo que antecede.

ACTUACIONES

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS:

PRIMERO.- Se procede al estudio del único agravio planteado por el recurrente, en el cual aduce falta de congruencia de la sentencia reclamada en cuanto a los efectos de la declaratoria de nulidad, fijados en la misma.

Señala el revisionista, que no obstante que el Magistrado instructor del juicio determinó que le asistía la razón a la parte actora en cuanto a que la autoridad demandada al emitir la

resolución impugnada incurrió en la aplicación indebida del artículo 336 del Reglamento de Construcciones del Municipio de Culiacán, y que en tal virtud declaró su nulidad, incorrectamente, el *A quo* determinó que la autoridad debía volver a valorar la solicitud de expedición de la constancia de zonificación y con motivo de dicha valoración, existía la posibilidad de negarla de nueva cuenta, si se advertía alguna otra restricción aplicable no aducida originalmente por la autoridad en la resolución impugnada.

Señala el recurrente que lo anterior lo considera así, toda vez que la acción de verificar la solicitud formulada por la actora ya había sido efectuada por la autoridad desde el primer momento en que emitió el oficio cuya nulidad se demandó a través del juicio principal, en el cual, la autoridad expresamente indicó que en ejercicio de sus atribuciones legales y habiendo valorado la solicitud presentada, determinaba que procedía prohibir el giro solicitado por las razones expresamente señaladas en la misma, sin que jamás se hubiere indicado por la autoridad que pudieran existir motivos adicionales para proceder a negar la expedición de la constancia de zonificación solicitada, evidenciándose así, que en relación con el trámite presentado, la autoridad ya había externado su voluntad de forma completa, no reservándose motivo alguno de rechazo, por lo que, reitera el recurrente, no procedía que el Magistrado primigenio le otorgara a la autoridad una nueva oportunidad para pronunciarse respecto de un asunto en el que, de las constancias del juicio, se aprecia que la demandada agotó su actuación, al señalar de forma clara y terminante, los motivos por los cuales estimó que a su criterio, no procedía acceder a lo solicitado por su parte.

Agrega que estimar lo contrario, equivaldría a que la

autoridad pueda mejorar la fundamentación y motivación expresada en la primera resolución que fue controvertida ante este Tribunal, y derivado de ello, negar de nueva cuenta la solicitud planteada, lo cual a su consideración resulta incongruente y desvirtúa la naturaleza del juicio ante este órgano jurisdiccional, desconociéndose con ello que esta instancia goza de plena jurisdicción, de la que tiene que hacer uso para tutelar el derecho subjetivo del accionante, y una vez reconocido el mismo, decidir en toda su extensión la reparación de ese derecho subjetivo lesionado por el acto impugnado, lo que en la especie, señala el recurrente que no se cumple si el Magistrado de la Sala Regional Zona Centro indebidamente, en detrimento de los intereses del gobernado, permite que la demandada tenga una nueva oportunidad de mejorar el contenido de su acto, ya que se posibilita una cadena interminable de actos.

ACTUACIONES

A juicio de este órgano de revisión, el agravio sometido a estudio es fundado y suficiente para modificar la sentencia recurrida en virtud de las siguientes consideraciones:

Del análisis que esta *Ad quem* realiza a la sentencia recurrida, se advierte que el Magistrado de origen en la parte final del considerando V, y posteriormente en el primer párrafo del considerando IV, de la misma, señaló literalmente:

> "…En ese sentido, **lo procedente es declarar la nulidad de la constancia de zonificación dictaminada de prohibida para la instalación y operación de un hotel, de fecha veinticuatro de**

junio de dos mil dieciséis, dictada en el expediente DFUS-CZO/595/16 al actualizarse la causal de nulidad prevista por el artículo 97, fracción IV de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa; por tanto, resulta procedente declarar la nulidad de la resolución que por esta vía se combate, de conformidad con el numeral 95, fracción III de la ley en comento.

IV.- Ahora bien, atendiendo a la pretensión de la parte actora; este Juzgador considera que la nulidad anteriormente decretada con fundamento en el artículo 95, fracción III de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, debe ser **para el efecto de que la autoridad demandada emita una nueva resolución conforme en la que deje de considerar el artículo 336 del Reglamento de Construcciones del Municipio de Culiacán**, en virtud de que como ya se determinó con antelación en el presente fallo, **dicho precepto no resulta aplicable en la especie, y de no encontrar ninguna otra restricción aplicable, en consecuencia le expida a la parte actora "INMOBILIARIA CC", S. A. DE C. V., la constancia de zonificación para la instalación y operación de un hotel en el predio de su propiedad con el uso de suelo permitido;** en virtud de lo anterior, la autoridad traída a juicio deberá informar a la Sala del debido cumplimiento al presentarse el fallo, de conformidad con lo previsto en el artículo 102 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa."

(Lo resaltado y subrayado pertenece a esta Sala Superior).

Del extracto de la sentencia transcrito, advertimos que, el Magistrado de origen declaró la nulidad de la resolución impugnada, para efecto de que la autoridad emitiera una nueva, en la cual dejara de considerar la aplicación del artículo 336 del Reglamento de Construcciones del Municipio de Culiacán, toda vez que dicho precepto legal no era aplicable, es decir, se resolvió por la sala de origen que la autoridad estableció indebidamente un requisito al actor como condicionante para

emitir la constancia de zonificación solicitada, sin existir fundamento legal para ello.

Sin embargo, señaló el A quo que sólo en el caso de no encontrar ninguna otra restricción aplicable, procediera a expedir de manera favorable la constancia de zonificación solicitada por la parte actora; lo cual evidentemente tal como lo señala el recurrente, otorga a la autoridad demandada una nueva oportunidad de analizar la solicitud planteada por el actor respecto de la resolución impugnada, con la posibilidad de dictaminar nuevamente prohibida la constancia de zonificación solicitada invocando otra restricción que jurídicamente no sea aplicable al caso concreto.

En ese tenor, se vulneraría en perjuicio del particular la garantía de seguridad y certidumbre jurídica así como el acceso a la justicia de conformidad con lo dispuesto por los artículos 16 y 17 de nuestra Constitución.

ACTUACIONES

Lo anterior debido a que, implicaría que la autoridad estuviera en condiciones de invocar en cada ocasión que el Tribunal declarare la nulidad de la resolución denegatoria, una diversa razón o causa para insistir en la prohibición no obstante no estar en la norma, lo cual degradaría la defensa adecuada del particular, pues tendría que acudir a agotar los medios legales de defensa conducentes para lograr su pretensión, tantas veces como causas o razones invoque la autoridad, en cada ocasión que se le diera la oportunidad de valorar o motivar su decisión.

En ese tenor, tomando en cuenta la garantía de legalidad de fundamentación y motivación consagrada en el artículo 16 Constitucional que todo acto administrativo debe cumplir, se colige que, en el caso concreto, la autoridad demandada al dictaminar prohibido el giro solicitado por la actora, a fin de cumplir con dicha garantía, se encontraba obligada a establecer exhaustivamente todas las causas, razones y circunstancias por las que se encuentra prohibido el giro solicitado por el particular y no solamente una de ellas, pues dicha resolución constituye un acto administrativo unilateral y concreto, que se agota en un solo supuesto específico, generando *ipso facto* un cambio de situación jurídica en el particular, pues a través de ella crea, reconoce o extingue un derecho subjetivo.

En ese estado de cosas, debe considerarse que la razón que invocó la autoridad demandada para dictaminar prohibido el giro solicitado por la actora, fue el resultado de un análisis exhaustivo, por lo que, al haberse resuelto por la Sala Regional Zona Centro que ésta no le es exigible a la actora, en virtud de que el artículo 336 del Reglamento de Construcciones del Municipio de Culiacán no le es aplicable, en consecuencia, al ser ésta la única condicionante que plasmó la autoridad como impedimento para expedir a favor de la parte actora la constancia de zonificación respectiva, implícitamente supone que cumple con el resto de los requisitos, por lo que, **tomando en cuenta la plena jurisdicción con la que cuenta este Tribunal para tutelar los derechos subjetivos lesionados de los particulares,** lo procedente era condenar a la autoridad al restablecimiento de tal derecho, al considerarse que el silencio de la autoridad de invocar otras restricciones para otorgar en sentido favorable la constancia de zonificación,

implica que no existió alguna otra.

Cabe señalar que lo anterior, no invade atribuciones propias de la demandada, pues la consecuencia de la decisión que resuelve el fondo conforme a lo previsto en el artículo 97, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, permite hacer la declaratoria reconociendo derechos subjetivos, es decir, existe un pronunciamiento de fondo de la autoridad declarado nulo (no por forma ni procedimiento), por tanto, este órgano de alzada cuenta con elementos suficientes para sustituir el criterio administrativo adoptado.

Sirve de sustento al criterio adoptado por esta Sala Superior, la jurisprudencia que por analogía al caso, se cita a continuación[1] y que fue invocada por recurrente.

ACTUACIONES

> **"NEGATIVA DE DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO INDEBIDAMENTE. CUANDO SE DECRETA SU NULIDAD CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN IV Y 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, ADEMÁS DE ANULAR EL ACTO, PARA REPARAR EL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR Y CONDENAR A LA ADMINISTRACIÓN A RESTABLECERLO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). Cuando el indicado Tribunal declara ilegal la resolución impugnada que niega, por improcedente, la devolución de cantidades solicitadas por pago de lo indebido o saldo a favor, con base en el artículo 238, fracción IV, del Código**

[1] Época: Novena Época, Registro: 169851, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Abril de 2008, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 67/2008,Página: 593.

Fiscal de la Federación, ello implica, en principio, que el Tribunal realizó el examen de fondo de la controversia planteada, por tanto, la nulidad que decrete de dicha resolución en términos de la fracción III del artículo 239 del mismo ordenamiento legal, lo obliga a establecer, además, si el contribuyente tiene derecho o no a la devolución solicitada y, en su caso, a decidir lo que corresponda, pero no puede ordenar que la autoridad demandada dicte otra resolución en la que resuelva de nueva cuenta sobre dicha petición, porque ello contrariaría el fin perseguido por la ley al atribuir en esos casos al Tribunal plena jurisdicción, que tiene como finalidad tutelar el derecho subjetivo del accionante, por lo que está obligado a conocer y decidir en toda su extensión la reparación de ese derecho subjetivo lesionado por el acto impugnado, por ello su alcance no sólo es el de anular el acto, sino también el de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos; lo anterior, salvo que el órgano jurisdiccional no cuente con los elementos jurídicos necesarios para emitir un pronunciamiento completo relativo al derecho subjetivo lesionado, pues de actualizarse ese supuesto de excepción debe ordenar que la autoridad demandada resuelva al respecto. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución administrativa impugnada proviene del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, dado que si el Tribunal declara la nulidad de la resolución en términos de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación no puede, válidamente, obligar a la demandada a que dicte nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe obrar o abstenerse y para determinar cuándo y cómo debe obrar, sin que el Tribunal pueda sustituir a la demandada en la apreciación de las circunstancias y de la oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, además de que ello perjudicaría al contribuyente en vez de beneficiarlo al obligar a la autoridad a actuar cuando ésta pudiera abstenerse de hacerlo; pero tampoco puede, válidamente, impedir que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución, pues con ello le estaría coartando su poder de elección.

Contradicción de tesis 270/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del

> Vigésimo Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 12 de marzo de 2008. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.
>
> Tesis de jurisprudencia 67/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de abril de dos mil ocho.

En ese contexto, si en el caso concreto, la Sala de primera instancia declaró la nulidad de la resolución impugnada, con fundamento en el artículo 97, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, al haber determinado que la parte actora no se ubica en el supuesto normativo del artículo 336, fracción II, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Culiacán, y constituir dicha circunstancia el único impedimento legal que plasmó la autoridad demandada en la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 Bis, fracción III, de la ley que rige nuestro actuar, **lo procedente es modificar la sentencia recurrida únicamente en lo concerniente <u>al efecto</u> de nulidad decretado en ella.**

En tal virtud y tomando en cuenta los razonamientos anteriormente expuestos, en relación con la pretensión de la parte actora, el efecto de la nulidad decretada es para que, <u>la autoridad demandada emita una nueva resolución, en la cual, otorgue la constancia de</u>

ACTUACIONES

zonificación solicitada por la parte actora.

Atento a lo dispuesto por los artículos 17 fracción III y 114 último párrafo y 114 BIS, fracción III, ambos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, se:

IV. R E S U E L V E:

PRIMERO.- El único agravio expuesto por la demandante en el juicio de origen, es fundado, y en consecuencia:

SEGUNDO.- Se modifica la sentencia dictada por el Magistrado de la Sala Regional Zona Centro de este tribunal, del día diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, según lo expuesto en el punto primero del apartado de consideraciones y fundamentos de esta resolución.

TERCERO.- Comuníquese a la Sala del primer conocimiento el contenido del fallo, corriéndole traslado con copia certificada del mismo, y en su oportunidad, hágase entrega del expediente principal, así como el archivo del recurso de revisión como asunto concluido.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, en sesión ordinaria número **44/2017**, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, los Magistrados Propietarios que integran Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado

de Sinaloa, así como la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe:

DR. HÉCTOR SAMUEL TORRES ULLOA
MAGISTRADO PRESIDENTE

M.C. JORGE ANTONIO CAMARENA ÁVALOS
MAGISTRADO PROPIETARIO DE SALA SUPERIOR

LIC. JESÚS IVÁN CHÁVEZ RANGEL
MAGISTRADO PROPIETARIO DE SALA SUPERIOR

M.C. EDNA LIYIAN AGUILAR OLGUIN
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

JACA/dmgm
Id. 19179

ELIMINADO. Corresponde a datos personales de las partes del juicio. Fundamento legal: artículos 3 fracción XXVI, 149, 155 fracción III, 156 y 165 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, en relación con los numerales Trigésimo Octavo fracción I, Quincuagésimo Segundo párrafo segundo, Quincuagésimo Tercero, Quincuagésimo Noveno, Sexagésimo Segundo y Sexagésimo Tercero de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como la elaboración de versiones públicas.

ACTUACIONES