

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

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

Nombre del área administrativa	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>74/2019 (Recurso de revisión)</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre del actor</b>
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	28 de noviembre de 2019 ACT/CT/SO/09/28/11/2019



TOCA DE REVISIÓN: **74/2019**

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:  
**782/2017/4ª-III**

REVISIONISTA: **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.**

MAGISTRADO TITULAR:  
**LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.**

**XALAPA SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:  
DE LIC. ANDREA MENDOZA DÍAZ**

**ENRÍQUEZ, VERACRUZ, OCHO DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.**

**SENTENCIA DEFINITIVA** que **revoca** la sentencia emitida el doce de diciembre de dos mil dieciocho, por la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal; declara la **nulidad lisa y llana** del acto impugnado en el juicio 782/2017/4ª-III y de todos los actos que se derivaron de él; y **condena** a la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro del Municipio de Banderilla, Veracruz a resarcir los daños que le ocasionó a la actora con sustento en dichos actos.

## **1. ANTECEDENTES**

**1.1** Por acuerdo de dos de marzo de dos mil dieciocho, se comunicó a las partes la extinción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz; la creación de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, su integración; así como, que el expediente quedó asignado para substanciación con el número 782/2017/4ª-III del índice de la Cuarta Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz.

En dicho acuerdo, también se admitió a trámite la demanda interpuesta por 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.** contra la **Directora de Desarrollo**

**Urbano y Catastro del Municipio de Banderilla, Veracruz**, por virtud de la emisión de la resolución administrativa contenida en el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete, mediante la cual, ordenó la revocación de la autorización de construcción de rampa de acceso en la privada 10 de abril, col. Salvador Díaz Mirón del referido Municipio, otorgada mediante el diverso oficio DUC/109/16 de dieciocho de julio de dos mil dieciséis y además ordenó la clausura total de la obra.

**1.2** Después de haberse instruido el juicio en términos legales, la Cuarta Sala de este Tribunal dictó la sentencia de doce de diciembre de dos mil dieciocho, mediante la cual, determinó **sobreseer** en el juicio.

**1.3** Inconforme con esa resolución, mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Tribunal el veintidós de enero de dos mil diecinueve, la actora por conducto de su abogado autorizado, interpuso recurso de revisión.

**1.4** Mediante acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de la Sala Superior de este Tribunal, radicó ese recurso con el número de **Toca de revisión 74/2019** de su índice; admitió a trámite el recurso; designó como ponente al Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez; ordenó correr traslado a las otras partes, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera; así como, estableció que para la resolución del asunto la Sala Superior quedaría integrada además por los magistrados Pedro José María García Montañez, Luisa Samaniego Ramírez, mereciendo señalarse, que en fecha veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, el Pleno de este Tribunal aprobó los acuerdos número TEJAV/04/09/19 y TEJAV/04/10/19 mediante los cuales habilitó a la Secretaria de Acuerdos de la Tercera Sala Eunice Calderón Fernández, como magistrada habilitada para suplir la ausencia del magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez.

**1.5** Luego de haberse instruido el recurso de revisión en términos de Ley, se turnaron los autos al Magistrado Ponente, para la emisión de la resolución que en derecho corresponde.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver los presentes recursos de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1°, 5, 12, 14, fracción IV, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; 1, 344, fracción I, 345 y 347 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

### **3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA**

**3.1.** La legitimación del recurrente para interponer el recurso de revisión que en esta instancia se resuelven, se encuentra debidamente acreditada en términos a lo establecido en los artículos 27, último párrafo y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, toda vez que fue interpuesto por el abogado autorizado de la actora, situación que fue reconocida mediante autos de dieciocho de junio de dos mil dieciocho<sup>1</sup> y dieciocho de febrero de dos mil diecinueve<sup>2</sup>.

**3.2** El recurso de revisión que por esta vía se resuelven, reúne los requisitos de procedencia previstos en el numeral 344 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, toda vez que la parte recurrente controvierte la sentencia definitiva en la que la Cuarta Sala de este Tribunal, determinó sobreseer en el juicio 782/2017/4<sup>a</sup>-III de su índice.

### **4. ESTUDIO DE FONDO DEL RECURSO**

#### **4.1 Planteamiento del caso.**

La recurrente formuló siete agravios los que se sintetizan a continuación:

- La sentencia recurrida incumple con lo previsto en el artículo 325, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos para

<sup>1</sup> Visible en los folios 112 y 113 del expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III.

<sup>2</sup> Visibles en los folios 13 y 14 del Toca 74/2019.

el Estado de Veracruz, porque si bien la Sala emisora justificó su actuación a través del análisis realizado a las causales de improcedencia y sobreseimiento, bajo las consideraciones de que se consintió el acta de ejecución de orden de clausura realizada el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete y que al haberse ejecutado el acto principal materia del acto combatido, contenido en el oficio DUC/187/2017, es claro que el referido acto impugnado no puede surtir efecto legal o material alguno; sin embargo, esa resolución le genera perjuicio, toda vez que los actos calificados como consentidos, son consecuencia del acto que señaló como impugnado en la demanda que presentó en tiempo y forma y, por ende, debió procederse al estudio de los conceptos de impugnación encaminados a desvirtuar la legalidad del acto combatido.

- Nada justifica que se hubiera omitido el análisis de los argumentos que formuló contra la revocación del permiso y orden de clausura contenidos en el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete.

- Es cierto que en la demanda no mencionó los sellos de clausura, pero también es verdad que los conceptos de impugnación que formuló en la demanda están encaminados a desvirtuar la legalidad del primer acto de autoridad; de donde concluye que la clausura no es un acto consentido, pues en su demanda combatió precisamente la revocación del permiso y orden de clausura, por ende, la Sala resolutora transgredió los derechos de debido proceso.

- El argumento de la Sala resolutora en el sentido de que el acto contenido en el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete, no puede surtir efectos legales ni materiales, por haber dejado de existir el objeto materia del mismo, como lo corroboró con la inspección, la coloca en estado de indefensión, pues al omitirse el análisis de la legalidad del acto combatido, se vulneró el derecho de acceso a la justicia y el principio de justicia restaurativa.

- En la sentencia recurrida se establece que el oficio DUC/197/2017, debió combatirse dentro del plazo de tres días acorde con lo previsto en el artículo 431 (sic) del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz y no sólo exhibirse, mediante escrito de trece de marzo del dos mil dieciocho, ya que no se señaló con qué carácter se exhibe, en virtud de que por tratarse de un acto vinculado con el principal, debió ser ofrecido en términos del artículo 73 del Código; lo que se aparta del principio de congruencia, claridad y sencillez y contraviene el derecho de ampliación de la demanda, pues del propio escrito se observa que su pretensión fue ampliar la demanda.

En el oficio mediante el que la autoridad demandada desahogó la vista del recurso, sostuvo la legalidad de la sentencia recurrida.

## **4.2 Problemas jurídicos a resolver.**

**4.2.1 Determinar si es jurídicamente correcta la determinación de la Sala resolutora en el sentido de que se actualizaron causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio.**

#### **4.3 Método bajo el que se abordará el estudio de los problemas jurídicos a resolver, derivado de los agravios formulados por el revisionista.**

Por cuestión de técnica jurídica, en aplicación del artículo 325, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en principio se analizarán los argumentos dirigidos a destruir la validez de la sentencia recurrida, pues en caso que alguno o algunos de esos argumentos sea suficiente para ello, se omitirá el análisis de los argumentos que no pudieran generar un mayor beneficio.

Cobra aplicación por *analogía*, la jurisprudencia I.2o.A. J/23, de rubro<sup>3</sup>: **CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA EXIGENCIA DE EXAMINARLOS EXHAUSTIVAMENTE DEBE PONDERARSE A LA LUZ DE CADA CONTROVERSIA EN PARTICULAR.**

Así como, resulta aplicable, *en lo conducente y por analogía*, la jurisprudencia, de rubro: **CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU ESTUDIO DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PARA LOGRAR LA NULIDAD LISA Y LLANA, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL ACTOR<sup>4</sup>.**

#### **5. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN.**

**5.1 No se actualizan las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio que se estimaron configuradas en la sentencia recurrida.**

En efecto, en la sentencia recurrida la Sala resolutora efectuó el análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio, planteadas por las autoridades demandadas, en torno al **acta**

<sup>3</sup> Emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con número de registro 193430, Tomo X, agosto de 1999, página 647, que dice:

<sup>4</sup> Jurisprudencia VII-J-2aS-14, sustentada por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, correspondiente a la Séptima Época, Año II, No. 14, septiembre 2012.

**de ejecución de orden de clausura de obra de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete y la orden de demolición de la rampa en vía pública, contenida en el oficio DUC/197/2017 de quince de diciembre de dos mil diecisiete.**

Al respecto, la Sala Unitaria estableció que la manifestación de la actora formulada en la ampliación de la demanda en el sentido de que conoció el **acta de ejecución de clausura** en la fecha en que le fue notificado el acuerdo de contestación de la demanda, se desvirtúa con el contenido de la propia acta de ejecución de orden de clausura, dado que en ella se consignó que la actora se negó a recibir el oficio DUC/187/2017.

Además, estableció que el análisis realizado a los escritos de trece de marzo de dos mil dieciocho y de ampliación de la demanda, revela que la actora omitió manifestar que la clausura de la obra se llevó a cabo el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, a pesar que ya tenía conocimiento de ese hecho, situación que estimó probada dado que del material fotográfico que exhibió la actora en la demanda, se observa la existencia de los sellos de clausura; de donde concluyó que ese acto debió ser combatido en la demanda, pues en caso de que no tuviera conocimiento del acta de ejecución de la orden de clausura, debió establecer que ese acto no le fue notificado, acorde con lo previsto en el artículo 44, fracción II, inciso b, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

En relación con la **orden de demolición de la rampa en la vía pública, contenida en el oficio DUC/197/2017 de quince de diciembre de dos mil diecisiete**, la Sala resolutora sostuvo que en los escritos de trece de marzo de dos mil dieciocho y de ampliación, la actora manifestó que la rampa fue demolida el veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete; lo que estimó desvirtuado debido a que la autoridad exhibió la notificación de ese oficio practicada el quince de diciembre de ese año y que ese documento no fue controvertido por la actora.

A lo anterior, la Sala Unitaria agregó que si la actora manifestó haber conocido la demolición de la rampa el veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, no debió esperar a formular la ampliación para

combatirlo, sino que en términos de lo previsto en el artículo 41 del referido Código, debió combatirlo dentro del plazo de tres días.

Al respecto, la resolutora dijo que no surte efectos legales el hecho de que en el escrito de trece de marzo de dos mil dieciocho, la actora hubiera exhibido el referido oficio DUC/197/2017, porque no señaló con qué carácter fue exhibido y precisó que por tratarse de un acto emitido como consecuencia del acto principal, contenido en el oficio DUC/187/2017, debió ser ofrecido en términos de lo previsto en el artículo 73 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz. Además, estableció que la suspensión de los términos legales y la prosecución de los juicios que pasaron a la competencia de este Tribunal del ocho de enero al veintiocho de febrero del dos mil dieciocho, no fue un impedimento para combatir ese acto, pues debió hacerlo una vez reanudado el procedimiento y dentro del plazo de tres días previsto en el citado artículo 41.

Por lo anterior, la Sala Unitaria estableció que **el acta de ejecución de orden de clausura de obra de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete y la orden de demolición de la rampa en vía pública contenida en el oficio DUC/197/2017 de quince de diciembre de dos mil diecisiete** no fueron impugnados en tiempo y forma, de donde concluyó se tratan de *actos consentidos tácitamente*, con lo que estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción V<sup>5</sup>, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

A lo anterior, la Sala resolutora agregó que el acto impugnado en la demanda, consistente en la **revocación del permiso y orden de clausura, contenida en el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil dieciocho** fue *ejecutado*, toda vez que la clausura se llevó a cabo el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete y, posteriormente, se realizó la demolición de la obra; de donde concluyó que el acto combatido no puede surtir efecto legal o material alguno y, por ende, estimó actualizada la causal de

---

<sup>5</sup> Artículo 289. Es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos y resoluciones siguientes:

(...)

V. Que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva recurso de revocación o juicio contencioso en los plazos señalados por este Código;

(...)

XII. Cuando el acto o resolución impugnados no puedan surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; o



improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XII, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Antes de entrar al análisis de la sentencia recurrida, debe decirse que por advertirse que la sentencia recurrida viola el derecho humano de la actora a una tutela judicial efectiva, será necesario suplir la deficiencia de los agravios del recurrente, acorde con lo previsto en el artículo 347, fracción V, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Sentado lo anterior, tal como lo sostiene el recurrente, en este caso el **acta de ejecución de orden de clausura de obra de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete** y el **oficio DUC/197/2017 de quince de diciembre de dos mil diecisiete**, no son *actos consentidos tácitamente*, toda vez que la demanda en la que se controvertió el acto que les dio origen, esto es, contra **la revocación de permiso y orden de clausura, contenida en el oficio DUC7187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete**, fue presentada en tiempo y forma.

En efecto, el análisis que se realiza a las constancias del expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III, revela que del acto que se señaló como impugnado en la demanda [ya precisado], se derivaron otros actos de autoridad como se observa a continuación:

1. Mediante **oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete**<sup>6</sup>, la Directora de Desarrollo Urbano y Catastro del Municipio de Banderilla, Veracruz, **ordenó la revocación del permiso y clausura total de la rampa de acceso** que previamente había autorizado [acto impugnado en el juicio 782/2017/4<sup>a</sup>-III].
2. En **acta de ejecución de orden de clausura de obra de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete**<sup>7</sup>, un funcionario adscrito a la referida autoridad municipal, consignó las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que se verificó la notificación del referido oficio DUC/187/2017 y la colocación de sellos de clausura.
3. Mediante oficio **DUC/197/2017** de quince de diciembre de dos mil diecisiete<sup>8</sup>, la referida autoridad, ordenó la **demolición total de la rampa**.
4. En **acta de ejecución de orden de clausura de obra de quince de diciembre de dos mil diecisiete**<sup>9</sup>, un funcionario

<sup>6</sup> Visible en los folios 10 y 11 del expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III

<sup>7</sup> Visible en los folios 98 a 101 del expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III

<sup>8</sup> Visible en los folios 73 y 74 del expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III

<sup>9</sup> Visible en los folios 163 a 166 del expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III

adscrito a la referida autoridad municipal, consignó las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que se verificó la notificación del referido oficio DUC/197/2017.

De lo anterior, se observa que los actos descritos en los numerales 2 y 3, fueron emitidos como **consecuencia** del acto impugnado en el juicio 782/2017/4ª-III [descrito en el numeral 1]; por lo tanto, no es jurídicamente viable considerar que la actora *consintió tácitamente* esos actos, pues en el escrito de demanda que presentó en tiempo y forma, formuló conceptos de impugnación con la finalidad de desvirtuar la presunción legal de la que goza el acto<sup>10</sup> que les dio origen.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, que la argumentación consignada en la sentencia recurrida, se basa en que los referidos actos no fueron combatidos en el propio juicio, dentro del plazo legal con que se contaba para ello.

Al respecto, contra lo que se sostuvo en la sentencia, la circunstancia que desde que presentó la demanda, la actora hubiera conocido que la autoridad colocó sellos de clausura, de ninguna manera generan certeza que también haya conocido el acto descrito en el numeral 2; de donde se sigue que no es posible afirmar que debió señalar ese acto como impugnado desde la presentación del escrito de demanda, en los términos del artículo 44, fracción II, inciso b, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, pues se reitera, de las constancias de autos no se desprende un solo medio de convicción que genere certeza de que la actora conoció ese acto desde antes de presentar la demanda.

Aunado a lo anterior, el hecho de que en el acta de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, el funcionario actuante haya consignado que la actora se negó a recibirla, no es un elemento válido para determinar que tuvo conocimiento de ese documento desde esa fecha, pues en el escrito de ampliación de la demanda, la enjuiciante formuló argumentos de impugnación contra esa notificación<sup>11</sup>, no obstante esos argumentos no fueron analizados por la Sala Unitaria.

---

<sup>10</sup> Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz  
Artículo 47. Los actos administrativos se presumen legales; sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

<sup>11</sup> Ver folio 122 del expediente 782/2017/4ª-III

Por otro lado, en relación con la argumentación que se formula a fin de establecer que el acto contenido en el oficio DUC/197/2017, es un *acto consentido* por no haber sido impugnado dentro del propio juicio en los plazos legales, se observa que la Sala resolutora establece que la actora debió combatirlo dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 41 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, siguientes al día en que se reanudó la actividad procesal del juicio, esto es, siguientes al veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

Al respecto, suponiendo sin conceder que la actora se encontrara obligada a formular la impugnación en el referido plazo, esta Sala revisionista considera que la Sala Unitaria, omitió advertir que el escrito de demanda se presentó en la oficialía de partes de la extinta Sala Regional Zona Centro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo el **veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete**; que hasta el **dos de marzo de dos mil dieciocho**<sup>12</sup>, esa Sala Unitaria emitió el acuerdo por el que comunicó a la actora que a partir de esa fecha se encontraba en condiciones de continuar la secuela procesal y admitió a trámite la demanda; así como, que ese acuerdo fue notificado a la actora por comparecencia el día **siete de marzo** siguiente.

Además, dejó de considerar que el día **trece de marzo siguiente**<sup>13</sup>, esto es, tres días hábiles siguientes a la fecha en que surtió efectos la notificación del acuerdo referido, la actora presentó un escrito en el que señaló haber tenido conocimiento del oficio DUC/197/2017 con fecha posterior a aquella en que presentó la demanda, formuló argumentos contra ese acto de autoridad y lo exhibió; de donde se concluye que contra lo que se sostiene en el fallo recurrido, la enjuiciante sí formuló la impugnación de ese acto dentro del plazo mencionado por la Sala resolutora.

No obsta a lo anterior, que en la sentencia recurrida se sostenga que en el escrito de trece de marzo de dos mil dieciocho, la actora debió ofrecer el referido oficio en los términos del artículo 73 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz; toda vez que en atención a los principios de respeto a los

<sup>12</sup> Visible en los folios 45 a 48 del expediente.

<sup>13</sup> Visible en los folios 58 a 74 del expediente.

derechos humanos, verdad material, sencillez, oficiosidad, eficacia, buena fe, razonabilidad y debido proceso que rigen el procedimiento contencioso administrativo<sup>14</sup>, el solo hecho de que ese precepto no haya sido plasmado expresamente en el referido escrito, de ninguna manera justifica que se desestime la impugnación que se formuló en ese escrito contra el oficio DUC/197/2017.

Por otro lado, es cierto lo que se sostuvo en la sentencia recurrida, en cuanto a que las constancias de autos revelan que la clausura de la obra se llevó a cabo el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete y que la autoridad municipal demolió la obra; sin embargo, contra lo que se sostiene en el referido fallo, esos acontecimientos de ninguna manera conllevan a concluir que el acto impugnado en el juicio 782/2017/4<sup>a</sup>-III, esto es, la revocación de permiso y orden de clausura, contenido en el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete, no puede surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo y, por ende, se actualice la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XII, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

En este punto, debe decirse que si bien es cierto que *el objeto o materia* del acto impugnado, contenido en el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete, fue **ordenar la revocación del permiso** otorgado a la actora, contenido en el diverso oficio DUC/109/16 de dieciocho de julio de dos mil dieciséis y **clausurar totalmente la obra** consistente en la construcción de rampa para acceso en la privada diez de abril de la colonia Salvador Díaz Mirón en el Municipio de Banderilla; así como, que la obra fue clausurada y, posteriormente, demolida por parte de la autoridad municipal y, por ende, dejó de existir el objeto o materia del referido acto; también es verdad que esa situación no genera que el acto impugnado dejó de surtir efectos legales o materiales.

En efecto, no debe perderse de vista que por el simple hecho de que el acto administrativo contenido en el oficio DUC/187/2017 de

---

<sup>14</sup> 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:

treinta de octubre de dos mil diecisiete, fue impugnado en tiempo y forma en el juicio 782/2017/4<sup>a</sup>-III, éste no ha dejado de surtir efectos legales o materiales, pues el análisis de su legalidad se encuentra *sub judice* y, por ende, lo que se resuelva en torno a ese acto sin duda producirá trascendencia en la esfera jurídica de la actora y las autoridades demandadas.

Por lo expuesto, contra lo que se resolvió en la sentencia recurrida, no se actualizaron las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio establecidas en los artículos 289, fracciones V y XII y 290, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

En consecuencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 347 del mismo ordenamiento, se **revo**ca la sentencia emitida el doce de diciembre de dos mil dieciocho, por la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal en el expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III de su índice y en los siguientes numerales se emite la sentencia en la que se analizarán las cuestiones planteadas en el referido juicio.

## **6. PROCEDENCIA.**

En principio, dado que la procedencia del juicio es una cuestión de orden público y análisis preferente, en primer lugar, se analizan las causales de improcedencia formuladas por las autoridades en los oficios de contestación a la ampliación de la demanda.

Las demandadas sostuvieron que se actualizan las causales de improcedencia prevista en el artículo 289, fracciones III y V, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, por cuanto hace a la impugnación del acta de verificación de treinta de octubre de dos mil diecisiete, dado que la diligencia no se llevó a cabo dentro de un bien inmueble particular, sino se realizó una verificación a una construcción realizada sobre la vía pública; de donde concluyen que ese acto no afecta el interés legítimo de la actora.

Refieren que por lo que hace al acta de ejecución de clausura de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, no es procedente que se controvierta hasta la ampliación de la demanda, en tanto que

la manifestación que hizo la actora en la demanda en el sentido de que se le hizo saber el oficio DUC/187/2017, conlleva a concluir que no pudo ser de otra forma más que por el acta de ejecución de trato; de ahí que estiman se trata de un acto consentido que no afecta su esfera jurídica.

Continúan diciendo que por lo que se refiere a la orden de demolición, contenida en el oficio DUC/197/2017 de quince de diciembre de dos mil diecisiete, ese documento debió ser aportado junto con el escrito de demanda, pues la actora manifestó que se llevó a cabo el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete; de donde concluyen que se trata de un acto consentido.

A juicio de esta Sala Superior, son **infundadas** las causales de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas.

Es así, pues contra lo que sostienen las enjuiciadas, el acta de verificación de treinta de octubre de dos mil diecisiete<sup>15</sup>, sí afecta el interés jurídico y legítimo de la actora, toda vez que basta imponerse de la copia certificada de ese documento, para corroborar que el objeto de la verificación fue revisar que se estuviera dando cumplimiento al proyecto de construcción autorizado mediante oficio DUC/109/16<sup>16</sup>; aunado a que fue la propia acta de verificación la que sirvió de sustento a la demandada para emitir el acto combatido, esto es, el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete, mediante el cual, revocó el permiso y ordenó clausurar la obra; de donde se sigue que sí asiste interés jurídico y legítimo a la actora, para controvertir ese acto de autoridad.

Por otro lado, según se analizó en el numeral 5.1, de ninguna manera puede estimarse que la actora consintió el acta de ejecución de clausura de obra de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, derivado de las manifestaciones que formuló en la demanda, argumentación que se deberá tener por reproducida para evitar repeticiones.

Por último, no es posible estimar que la actora consintió la orden de demolición contenida en el oficio DUC/197/2017 de **quince de diciembre de dos mil diecisiete**, por no haberla aportado con el

<sup>15</sup> Visible en los folios 91 y 92 del expediente 782/2017/4ª-III

<sup>16</sup> Visible en el folio 25 del expediente 782/2017/4ª-III

escrito de demanda o haber impugnado ese documento en ese momento, pues contra lo que sostienen las enjuiciadas, la actora no señaló haber conocido ese acto en fecha anterior a la presentación del escrito de demanda [veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete].

Al respecto, no debe perderse de vista que el citado oficio fue emitido con fecha posterior a la presentación de la demanda; de donde se sigue que no sería lógico exigir a la actora que combatiera ese acto en el escrito de presentación de la demanda.

No es óbice a lo anterior, que en el escrito de ampliación de la demanda, la actora formule manifestaciones en torno a que la demolición se llevó a cabo el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete; en primer lugar, porque en el supuesto de que la demolición se hubiera llevado a cabo en esa fecha, eso no significa que la actora haya tenido conocimiento del referido oficio ese mismo día; y, en segundo, lugar la enjuiciada saca de contexto tales manifestaciones, pues del análisis que se realiza al escrito de ampliación, se observa que esa argumentación se origina porque en el material fotográfico aportado por la autoridad al contestar la demanda, se consignó que la demolición se llevó a cabo el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete; de donde se sigue que quién manifestó que en esa fecha se llevó a cabo la diligencia fue la autoridad y no la parte actora.

## **7. ESTUDIO DE FONDO.**

### **7.1 Planteamiento del caso.**

En el escrito de demanda la actora, entre otras cuestiones, señaló como acto impugnado la revocación de permiso y orden de clausura, contenida en el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete; así como, negó que la autoridad le hubiera dado a conocer la diligencia en la que se plasmó la inspección de treinta de octubre de dos mil diecisiete, que en dicho acto sostiene haber realizado.

La autoridad al contestar la demanda exhibió copia certificada del acta de verificación de treinta de octubre de dos mil diecisiete<sup>17</sup>.

En el escrito de ampliación de la demanda, la actora argumentó que la referida acta no satisface los requisitos previstos en el artículo 168 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, toda vez que no se consignó la orden de verificación ni el oficio de comisión.

Así como, en el referido escrito específicamente en el capítulo de pretensiones solicitó se declare la nulidad lisa y llana del acto impugnado, la nulidad de las actuaciones subsecuentes y se le restituya en el goce de sus derechos condenando a la autoridad demandada a reponer la rampa conforme al proyecto autorizado.

Al respecto, las autoridades en el oficio de contestación a la ampliación de la demanda, sostuvieron que no era necesaria una orden de verificación, dado que las verificaciones se hicieron del conocimiento de la actora en el oficio DUC/109/16, pues en ese documento se citaron los artículos 9, 11 y 12 del Reglamento que Regula las Construcciones del Estado de Veracruz.

Continúan diciendo que de esos numerales se desprende que la obra estaría en observancia de la autoridad por tratarse de vía pública; que la finalidad de la diligencia de verificación fue comprobar que la construcción realizada sobre la vía pública estuviera siendo ejecutada de acuerdo al proyecto presentado ante la Dirección de Catastro y Desarrollo Urbano Municipal, por lo que la elaboración y notificación de una orden de verificación implicaría poner sobre aviso al ejecutor de la obra, desvirtuando la finalidad de la diligencia.

## **7.2 Problemas jurídicos a resolver.**

**7.2.1 Determinar si el acta de verificación de treinta de octubre de dos mil diecisiete satisface los requisitos previstos en las normas que rigen ese tipo de actos.**

---

<sup>17</sup> Visible en los folios 91 y 92 del expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III



**7.2.2 Determinar si procede condenar a la autoridad en los términos solicitados por la actora.**

**7.3 Método bajo el cual se abordará el estudio de los problemas jurídicos a resolver.**

Los problemas jurídicos se resolverán en el orden en que fueron planteados atendiendo a los conceptos de impugnación de la actora, a las objeciones que se advierten de la contestación a la demanda, adinmiculados con el material probatorio agregado en el expediente.

## **8. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.**

**8.1 El acta de verificación de treinta de octubre de dos mil diecisiete no satisface los requisitos legales que rigen ese acto administrativo.**

En primer término, del acto impugnado denominado revocación de permiso y orden de clausura, contenido en el oficio DUC/187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete<sup>18</sup>, se desprende que mediante el oficio DUC/109/16 de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro del H. Ayuntamiento de Banderilla, Veracruz, autorizó a la actora la construcción de rampa de acceso en la privada diez de abril de la colonia Salvador Díaz Mirón en el citado Municipio.

Además, que como resultado de una inspección ocular de treinta de octubre de dos mil diecisiete, personal adscrito a esa Dirección, conoció que incumplió con el proyecto presentado ante esa autoridad y que la construcción afecta a terceros; en consecuencia, la demandada determinó ordenar la revocación del permiso y la clausura total de la construcción.

Sentado lo anterior, la actora en la demanda manifestó desconocer la diligencia en que se consignó la inspección de treinta de octubre de dos mil diecisiete, acorde con lo previsto en el artículo

---

<sup>18</sup> Visible en los folios 10 y 11 del expediente 782/2017/4ª-III

47 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, por lo tanto, traslado la carga de la prueba a la demandada.

Por su parte, la autoridad al contestar la demanda cumplió con tal carga probatoria, pues exhibió copia certificada del acta de verificación de treinta de octubre de dos mil diecisiete<sup>19</sup>.

Ahora, el análisis que se realiza a ese documento se observa que fue practicada por el C. Rafael Araujo Camacho quien consignó ser Supervisor de Campo de la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro del H. Ayuntamiento del Municipio de Banderilla, Veracruz; sin embargo, tal como lo sostiene la actora, en contravención de lo previsto en el artículo 168, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en esa acta no se consignó el número y fecha de la orden de verificación ni el oficio de comisión que la motivó<sup>20</sup>.

En ese contexto, no se tiene certeza que esa diligencia de verificación a la construcción que se autorizó a la actora mediante el oficio DUC/109/16, hubiera sido ordenada por autoridad competente ni que la diligencia haya sido practicada por un funcionario facultado para tales efectos; de donde se sigue que la referida diligencia vulnera además lo previsto en los artículos 7, fracciones I y IX del referido Código<sup>21</sup>.

No es óbice a lo anterior, la argumentación defensiva que formuló la autoridad al contestar la demanda, pues contra lo que sostiene, el análisis que se realiza al oficio DUC/109/16<sup>22</sup>, mediante el cual se otorgó a la actora el permiso de construcción, no se comunicó expresamente a la actora que la construcción sería materia de verificación por parte de esa autoridad ni se comisionó a algún funcionario adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro

<sup>19</sup> Visible en los folios 91 y 92 del expediente 782/2017/4ª-III

<sup>20</sup> Artículo 168. En las actas de verificación se hará constar:

(...)

IV. Número y fecha de la orden de verificación y del oficio de comisión que la motivó;

<sup>21</sup> Artículo 7. Se considerará válido el acto administrativo que contenga los siguientes elementos:

I. Que sea emitido por autoridad competente, en términos de las normas aplicables;

(...)

IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento administrativo que establezcan las normas aplicables, en lo que no se opongan al presente Código y, en su defecto, por lo dispuesto en este ordenamiento.

<sup>22</sup> Visible en el folio 25 del expediente 782/2017/4ª-III

del H. Ayuntamiento del Municipio de Banderilla, Veracruz para realizar la diligencia.

Al respecto, no beneficia a la autoridad que en el referido oficio haya citado los artículos 9, 11 y 12 del Reglamento de la Ley que Regula las Construcciones Publicas y Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; en primer lugar, porque a efecto de respetar el derecho humano de certeza y seguridad jurídica de la ciudadana en favor de quien se expidió el permiso, la orden de visita de verificación y la comisión del funcionario facultado para llevar a cabo la diligencia debe consignarse expresamente en el documento y no inferirse de los preceptos que se citen; y en segundo lugar, basta imponerse de esos numerales para establecer que ninguno de ellos prevé expresamente que la construcción autorizada estuviera sujeta a diligencias de verificación [reproducidos por las demandadas en los oficios de contestación a la ampliación de la demanda].

Tampoco beneficia a las demandadas su argumentación en el sentido de que la emisión y notificación de una orden de verificación desnaturaliza el objetivo de la verificación consistente en detectar sin previo aviso que la obra se estuviera edificando de acuerdo con las condiciones bajo las cuales fue autorizada; pues tales argumentos resultan irrelevantes pues el argumento de la actora es que en el acta de verificación no se consignó el número y fecha de la orden de verificación, pero en ningún momento sostuvo que la orden debió ser notificada de forma previa al desarrollo de la diligencia.

Además, no beneficia a la demandada la exhibición de la copia certificada del oficio ASI/00372017, mediante el cual, la Directora de Desarrollo Urbano y Catastro del H. Ayuntamiento de Banderilla, Veracruz, designó al C. Rafael Araujo Camacho para realizar diligencias de verificación con vigencia de uno de enero de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete; toda vez que ese documento no fue mencionado en el acta de verificación de treinta de octubre del mismo año; de donde se sigue que no es posible adminicular esa prueba documental con el referido acto.

Por lo expuesto, dado que el acto combatido se basó en una acta de verificación que no se acreditó hubiera sido ordenada y diligenciada por autoridad competente y, por ende, no se emitió de

acuerdo con el procedimiento administrativo previsto en las normas que son aplicables, con apoyo en lo previsto en los artículos 16 y 326, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se declara la **nulidad lisa y llana** de dicho acto, esto es, de la revocación de permiso y orden de clausura contenido en el oficio DUC7187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete.

Así como, se declara la **nulidad lisa y llana** de los actos que se emitieron con base en el referido acto impugnado, que se describen a continuación:

1. Acta de ejecución de orden de clausura de obra de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.
2. Oficio DUC/197/2017 de quince de diciembre de dos mil diecisiete, por el que la demandada ordenó la demolición total de la rampa.
3. Acta de ejecución de orden de clausura de obra de quince de diciembre de dos mil diecisiete.

## **8.2 Asiste el derecho a la actora a ser restituida en el goce de los derechos que fueron afectados.**

Dado que en el numeral 8.1, ya se declaró la nulidad de los actos administrativos con sustento en los cuales la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro del H. Ayuntamiento de Banderilla, Veracruz, demolió la rampa para acceso en la privada diez de abril de la colonia Salvador Díaz Mirón en el propio Municipio de Banderilla, Veracruz, en aplicación de lo previsto en el artículo 327 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se **condena** a la referida autoridad a construir la rampa de trato, en el entendido que deberá cumplir con los lineamientos establecidos en el oficio DUC/109/16, mediante el cual, se autorizó a la actora esa construcción.

## **9. EFECTOS DEL FALLO**

Por lo expuesto, se **revoca** la sentencia emitida el doce de diciembre de dos mil dieciocho, por la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal en el expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III de su índice.

Así como, se declara la **nulidad lisa y llana** del acto impugnado en el referido juicio, es decir, de la revocación de permiso y orden de clausura contenido en el oficio DUC7187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete; se declara la **nulidad lisa y llana** de los actos que se emitieron con apoyo en ese acto, esto es, del acta de ejecución de orden de clausura de obra de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, del oficio DUC/197/2017 de quince de diciembre de dos mil diecisiete, por el que la demandada ordenó la demolición total de la rampa y del acta de ejecución de orden de clausura de obra de quince de diciembre de dos mil diecisiete.

Además, se **condena** a la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro del H. Ayuntamiento de Banderilla, Veracruz a construir la rampa de trato, en el entendido que deberá cumplir con los lineamientos establecidos en el oficio DUC/109/16, mediante el cual, se autorizó a la actora esa construcción.

#### **9.1 Actos que deben realizar la autoridad demandada.**

En razón de la nulidad de los actos declarada en esta sentencia, la demandada en ejercicio de las atribuciones que le corresponde o, en su caso, por conducto del área competente, deberá construir la rampa para acceso en la privada diez de abril de la colonia Salvador Díaz Mirón en el propio Municipio de Banderilla, Veracruz, en el entendido que deberá cumplir con los lineamientos establecidos en el oficio DUC/109/16, mediante el cual, se autorizó a la actora esa construcción.

#### **9.2 Plazo del cumplimiento del fallo.**

Una vez que cause estado la presente sentencia, se iniciará la etapa de ejecución de la misma y la construcción de la rampa de trato deberá ser efectuada por la autoridad demandada en el ejercicio de las atribuciones que le corresponde o, en su caso, por conducto del área competente, debiendo dar aviso sobre el cumplimiento del presente fallo a la Sala Unitaria en un plazo que no podrá ser mayor a veinticuatro horas posteriores al fenecimiento de los días concedidos para su cumplimiento, ya que en caso contrario se hará acreedora a una multa consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización (UMA's), lo anterior en términos a lo dispuesto por el

artículo 331 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado; lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales a que el incumplimiento de la presente determinación pudiera dar lugar.

## 10. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia emitida el doce de diciembre de dos mil dieciocho, por la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal en el expediente 782/2017/4<sup>a</sup>-III de su índice.

**SEGUNDO.** Se declara la **nulidad lisa y llana** de la revocación de permiso y orden de clausura contenido en el oficio DUC7187/2017 de treinta de octubre de dos mil diecisiete

**TERCERO.** Se declara la **nulidad lisa y llana** del acta de ejecución de orden de clausura de obra de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete; del oficio DUC/197/2017 de quince de diciembre de dos mil diecisiete; y del acta de ejecución de orden de clausura de obra de quince de diciembre de dos mil diecisiete.

**CUARTO.** Se **condena** a la **Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro del H. Ayuntamiento de Banderilla, Veracruz** a construir la rampa de trato, en el entendido que deberá cumplir con los lineamientos establecidos en el oficio DUC/109/16, mediante el cual, se autorizó a la actora esa construcción.

**QUINTO.** Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas, en términos a lo dispuesto por el artículo 37 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

**TERCERO.** Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos a lo que dispone el artículo 36, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS, PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ, LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ, MAGISTRADA HABILITADA EUNICE CALDERÓN**

**FERNÁNDEZ, EN SUPLENCIA POR LICENCIA DEL  
MAGISTRADO ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, EN  
CUMPLIMIENTO A LOS ACUERDOS TEJAV/04/09/19 Y  
TEJAV/04/10/19 APROBADOS EN LA CUARTA SESIÓN  
ORDINARIA DE FECHA VEINTICUATRO DE ABRIL DEL AÑO  
DOS MIL DIECINUEVE DEL PLENO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA,** siendo la última de los nombrados la  
ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos  
**ARMANDO RUÍZ SÁNCHEZ,** quien autoriza y da fe.

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ.**  
MAGISTRADO

**LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**  
MAGISTRADA

**EUNICE CALDERÓN FERNÁNDEZ**  
MAGISTRADA

**ARMANDO RUÍZ SÁNCHEZ**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.