

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

RECURSO DE REVISIÓN: 0302/2018

EXPEDIENTE: 40/2017 DE LA TERCERA SALA UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA

PONENTE: MAGISTRADO HUGO VILLEGAS AQUINO

OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE.

Por recibido el Cuaderno de Revisión **302/2018**, que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del recurso de revisión interpuesto por el **DIRECTOR DE ORDENAMINETO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN, OAXACA** como autoridad demandada, en contra de la sentencia de 1 uno de junio de 2018 dos mil dieciocho, dictada por la Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia en el expediente **40/2017** de su índice, relativo al juicio de nulidad promovido por *****en contra del **RECURRENTE y otras autoridades**, por lo que con fundamento en los artículos 206 y 207 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se procede a dictar resolución en los siguientes términos:



R E S U L T A N D O

PRIMERO. Inconforme con la sentencia de 1 uno de junio de 2018 dos mil dieciocho, dictada por la Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal, el **DIRECTOR DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN, OAXACA** como autoridad demandada en el juicio natural, interpone en su contra recurso de revisión.

SEGUNDO.- Los puntos resolutivos de la sentencia sujeta a revisión son como siguen:

“

...PRIMERO.- Esta Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, fue competente para conocer y resolver del presente asunto.- - - -

SEGUNDO.- La personalidad de las partes quedó acreditada en autos. -----

TERCERO.- No se actualizó ninguna causal de improcedencia por lo que **NO SE SOBRESEE EN EL JUICIO.** -----

CUARTO. Se declara la **NULIDAD** de la resolución impugnada **PARA EL EFECTO señalado en el último considerando de esta sentencia.** -----

QUINTO. Se tiene por recibido en la Oficialía de Partes Común de este Tribunal, el escrito del actor, por el cual solicita se dicte sentencia correspondiente, por lo que en atención a dicha petición, se emite el presente fallo. -----

SEXTO. Conforme a lo dispuesto en los artículos 142, fracción I y 143 fracciones I y II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado (norma vigente al inicio del presente juicio), **NOTIFÍQUESES PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA, CÚMPLASE.** -----

...”

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 QUÁTER, Párrafo Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Cuarto y Décimo Transitorios del Decreto número 786 de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de enero de dos mil dieciocho y 86, 88, 92, 93 fracción I, 94, 201, 206 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, dado que se trata de un Recurso de Revisión interpuesto en contra de la sentencia de 1 uno de junio de 2018 dos mil dieciocho, dictada por la Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia en el juicio **0040/2017.**

SEGUNDO. Los agravios hechos valer se encuentran expuestos en el escrito respectivo del recurrente, por lo que no existe necesidad de transcribirlos, al no transgredírsele derecho alguno, como tampoco se vulnera disposición expresa que imponga tal obligación.

TERCERO. Mediante Acuerdo General AG/TJAO/015/2018 aprobado por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca en sesión administrativa de 27

veintisiete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se autorizó el cambio de domicilio de este órgano jurisdiccional, por lo que, atendiendo a la FE DE ERRATAS del Acuerdo en referencia, se hace de conocimiento a las partes que el actual domicilio del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca se ubica en la Calle de Miguel Hidalgo 215, Colonia Centro, Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, código postal 68000, por lo que las promociones y acuerdos que dirijan a este Tribunal deberán presentarse en el domicilio antes señalado.

CUARTO. Dice que la sentencia en revisión le agravia y que no comparte el criterio de la juzgadora primigenia virtud que afirma que la resolución combatida en el presente asunto es la dictada en el expediente administrativo RR/DOTYDU001/2017 relativo al recurso de reconsideración y que al resolver el juicio de nulidad no da la razón a la parte actora, por lo que no debió declarar la nulidad de la resolución impugnada porque el artículo 178 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca no aplicable al caso en particular, aunado al hecho que la resolución combatida se encuentra debidamente fundada y motivada y, que en consecuencia no es aplicable el ordenamiento legal que de oficio invoca la sala de origen.



También dice que la resolución alzada es ilegal porque la instructora imprime un efecto incorrecto, debido a que no manifiesta con precisión y congruencia porqué debe declarar la nulidad de la resolución impugnada. Explica esto indicando que al declarar la nulidad del oficio DDU/089/2017 de 26 veintiséis de enero de 2017 dos mil diecisiete para que se apliquen las normas no previstas en el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca no estuvo a lo que en su oportunidad se contestó al ciudadano ***** , respecto a que su ampliación y alineamiento resulta improcedente debido a que pretende construir un edificación de tres niveles que sobrepasa los 7 siete metros de altura y que la superficie de desplante rebasa el 605 del área total del predio lo que viola lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca y, que esto no fue valorado correctamente por la sala de conocimiento. Finaliza sus agravios indicando que la resolución alzada es ilegal porque la

resolución que fue declarada nula no fue materia de la litis sometida a la jurisdicción de la sala de primer grado.

Ahora bien, al análisis de las constancias de autos que fueron remitidas para la solución del presente asunto y que tienen pleno valor probatorio en términos del artículo 173 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, por tratarse de actuaciones judiciales, se tiene que en el escrito de demanda la parte actora señaló como acto impugnado la determinación de 4 cuatro de abril de 2017 dos mil diecisiete dictada dentro del expediente administrativo R.R/DOTYDU001/2017 relativo al recurso de reconsideración interpuesto por *****en contra del contenido del oficio DDU/0080/2017 de 11 once de febrero de 2017 dos mil diecisiete, mientras que en determinación alzada se observa que la sala de origen al emitir su fallo se pronunció sobre el oficio DDU/0080/2017 de 26 veintiséis de enero de 2017 dos mil diecisiete mismo que, **en efecto**, no fue materia de la litis y del cual en los conceptos de impugnación no se desprende argumento combativo alguno. De ello que la sala de origen transgredió el principio el congruencia contenido en los artículos 176 y 177 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

El texto de los citados artículos es como sigue:

Artículo 176.- Las Salas de Primera Instancia, al pronunciar sentencia suplirán las deficiencias de la queja planteada por el administrado en su demanda, siempre y cuando de los hechos narraos se deduzca el agravio, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la Litis.

Artículo 177.- Las sentencias que emita el Tribunal, deberán de contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, la exposición de las razones por las que, en su caso, se haga uso de la facultad para suplir la deficiencia de la queja, así como el examen y valoración de las pruebas que se haya rendido
..."

Importa señalar que los principios de congruencia y exhaustividad que se refieren a las sentencias implican que en las resoluciones de

los juzgadores deben ocuparse todos los puntos litigiosos, sin añadir cuestiones que no son sometidas a su consideración, pero sin dejar alguno fuera. Mientras que la congruencia obliga a que las sentencias sean coherentes de manera interna y externa. Esto quiere decir que sus consideraciones no sean contradictorias en sí mismas, esto es la congruencia interna, y la congruencia externa que significa que las sentencias no deben distorsionar lo que resuelven con aquello que ha sido sometido a su consideración. Estas consideraciones encuentran apoyo en la jurisprudencia IV.2o.T. J/44 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, dictada en la novena época, la cual aparece publicada en la página 959 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta a Tomo XXI de Marzo de 2005, con el rubro y texto del tenor literal siguientes:

“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIOS DE. SUS DIFERENCIAS Y CASO EN QUE EL LAUDO INCUMPLE EL SEGUNDO DE ELLOS.

Del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo se advierte la existencia de dos principios fundamentales o requisitos de fondo que deben observarse en el dictado del laudo: el de congruencia y el de exhaustividad. El primero es explícito, en tanto que el segundo queda imbibido en la disposición legal. Así, el principio de congruencia está referido a que el laudo debe ser congruente no sólo consigo mismo, sino también con la litis, tal como haya quedado establecida en la etapa oportuna; de ahí que se hable, por un lado, de congruencia interna, entendida como aquella característica de que el laudo no contenga resoluciones o afirmaciones que se contradigan entre sí y, por otro, de congruencia externa, que en sí atañe a la concordancia que debe haber con la demanda y contestación formuladas por las partes, esto es, que el laudo no distorsione o altere lo pedido o lo alegado en la defensa sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes y de éstas, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere reclamado, ni de condenar o de absolver a alguien que no fue parte en el juicio laboral. Mientras que el de exhaustividad está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos, es decir, dicho principio implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en aquellos en los que se sustenta la contestación y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE OAXACA

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate. Por tanto, cuando la autoridad laboral dicta un laudo sin resolver sobre algún punto litigioso, en realidad no resulta contrario al principio de congruencia, sino al de exhaustividad, pues lejos de distorsionar o alterar la litis, su proceder se reduce a omitir el examen y pronunciamiento de una cuestión controvertida que oportunamente se le planteó, lo que permite, entonces, hablar de un laudo propiamente incompleto, falta de exhaustividad, precisamente porque la congruencia -externa- significa que sólo debe ocuparse de las personas que contendieron como partes y de sus pretensiones; mientras que la exhaustividad implica que el laudo ha de ocuparse de todos los puntos discutibles. Consecuentemente, si el laudo no satisface esto último, es inconcuso que resulta contrario al principio de exhaustividad que emerge del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, traduciéndose en un laudo incompleto, con la consiguiente violación a la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal.”

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

En este sentido, la sentencia de la sala de origen se aparta del principio de congruencia y con ello, resulta ilegal, ya que la litis sometida a su jurisdicción lo es la resolución que se dictó dentro del recurso de reconsideración R.R./DOTYDU001/2017 el 4 cuatro de abril de 2017 dos mil diecisiete y así se deduce de los conceptos de impugnación contenidos en la demanda, pues las ilegalidades que denuncia están encaminadas a delatar la ilegalidad de dicha resolución, luego, es ilegal lo resuelto por la sala de origen.

Por estas consideraciones, es **fundado** el agravio esgrimido y, dado que la primera instancia ya produjo un análisis sobre el acto impugnado procede **reasumir jurisdicción** como sigue.

En el caso es preciso señalar que la competencia es una cuestión de orden público que debe ser atendida por los juzgadores, aunado a que dicha facultad está prevista en el artículo 178 último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa para el estado de Oaxaca¹. Por tanto, aun cuando el recurrente no haya abordado tal punto en sus motivos de disenso, esta Juzgadora procede en consecuencia.

¹ Artículo 178.-

...

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total o parcial de fundamentación o motivación en dicha resolución.”

La parte actora en el juicio hizo valer la incompetencia del Director de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca para resolver el recurso de reconsideración tramitado dentro del expediente R.R./DOTYDU001/2017, pues indica que dicho servidor público no está debidamente facultado para emitir la resolución de 4 cuatro de abril de 2017 dos mil siete.

Así, al análisis de la resolución impugnada que se encuentra agregada al folio 13 (trece) del sumario se obtiene que el Director de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca indicó al fundar su competencia que:

“... Esta Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca es competente para conocer y resolver de la presente controversia, toda vez que se trata del ejercicio de la acción de un Recurso de Reconsideración en contra de la resolución y/o determinación de fecha once de Febrero del año dos mil diecisiete, contenida en el oficio DDU/0080/2017 dictado por el titular de esta Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, motivo de la presente controversia que se encuentra ubicado en la calle de Ignacio Vásquez número 4, colonia centro de esta ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca, por lo que dicho inmueble se encuentra establecido dentro el ámbito territorial de este municipio, lo anterior como lo establece el artículo 8 fracción XIV sección III de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca, así como lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Estado de Oaxaca en su parte relativa a la administración urbana, en la que estipula que la Dirección de Desarrollo Urbano se ocupa de la planeación, ordenamiento y regulación del uso de suelo urbano a través del otorgamiento de alineamientos, licencias de construcción, usos de suelo, constancias de subdivisión y fusión de predios, lotificaciones, fraccionamientos, anuncios luminosos, números oficiales para la contratación de servicios y el ordenamiento de la nomenclatura de esta ciudad. También tiene aplicación lo establecido en el artículo 146, fracción III del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria...”



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE OAXACA

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

De esta transcripción se obtiene que la demandada señaló como fundamento de su competencia el artículo 8 fracción XIV de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca el cual indica:

“Artículo 8.- Los municipios del Estado tendrán, en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, las facultades y obligaciones siguientes:

...

XIV. Otorgar o negar las autorizaciones o licencias de construcción, condominios, conjuntos, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, y relotificaciones, de acuerdo por lo previsto por la presente ley, su reglamentación respectiva y los programas de ordenamiento territorial y de Desarrollo urbano vigentes;

...”

Por su parte, el artículo 146 fracción III del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca es del tenor siguiente:

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

Artículo 146.- Es juez competente:...

II. El de la ubicación de la cosa, si se ejercita una acción real sobre bienes inmuebles. Lo mismo se observará sobre las cuestiones derivadas del contrato de arrendamiento de inmuebles. Cuando estuvieren comprendidos en dos o más distritos será a prevención;

...”

Como se ve, esos preceptos legales no otorgan competencia al Director de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca para resolver el recurso de reconsideración entablado en contra de la resolución contenida en el oficio DDU/0080/2017 de 11 once de febrero de 2017 dos mil diecisiete, por lo que, la resolución que hoy se combate viola el artículo 7 fracciones I y V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, porque los artículos que fueron invocados por la enjuiciada no son los que dan facultades para resolver el recurso de reconsideración. De esta manera, contrario a lo resuelto por la sala de primer grado, el Director de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca es **incompetente** para resolver el recurso de reconsideración R.R./DOTYDU001/2017.

Por lo que, se declara la **NULIDAD** de la resolución de 4 cuatro de abril de 2017 dos mil diecisiete que resolvió el recurso de reconsideración R.R./DOTYDU001/2017 del Director de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca al estar indebidamente fundada y motivada su competencia. **Empero**, como tal determinación es la que pone fin al recurso intentado en sede administrativa, dicha nulidad es **PARA EFECTO** de que el Director de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca funde y motive debidamente su competencia para resolver el recurso de reconsideración y, en caso de resultar incompetente lo turne a la autoridad que tenga competencia para ello.

Estas consideraciones encuentran apoyo en la jurisprudencia 30 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual está publicada en el Apéndice 2011 Tomo IV, Administrativa primera parte, y que está visible a página 41, bajo el rubro y texto del tenor literal siguientes:



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE OAXACA

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. *Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

Por estas razones, procede **MODIFICAR** la resolución recurrida y se declara la NULIDAD de la resolución de 4 cuatro de abril de 2017 dos mil diecisiete dictada en el RECURSO DE RECONSIDERACIÓN R.R./DOTYDU001/2017 para EFECTO que el Director de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca funde y motive debidamente su competencia para resolver el recurso de reconsideración y, en caso de resultar incompetente lo turne a la autoridad que tenga competencia para ello, con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **MODIFICA** la resolución alzada, por las razones expuestas en el considerando que antecede.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE en los términos precisados en el considerando TERCERO de la presente resolución **Y CÚMPLASE**, con copia certificada de la presente resolución, vuelvan las constancias remitidas a la Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia, y en su oportunidad archívese el cuaderno de revisión como concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca; quienes actúan con la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO ADRIÁN QUIROGA AVENDAÑO.
PRESIDENTE

MAGISTRADO HUGO VILLEGAS AQUINO.

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

LAS PRESENTES FIRMAS CORRESPONDEN AL RECURSO DE REVISIÓN 302/2018

MAGISTRADO ENRIQUE PACHECO MARTÍNEZ.

MAGISTRADA MARÍA ELENA VILLA DE JARQUÍN



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE OAXACA

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

LICENCIADA LETICIA GARCÍA SOTO.
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS.