

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

RECURSO DE REVISIÓN: 0035/2021.

EXPEDIENTE: 0041/2019 DE LA PRIMERA SALA UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA.

PONENTE: MAGISTRADO RAÚL PALOMARES PALOMINO.

OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA A VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS. - - - - -

Se tiene por recibido el cuaderno de recurso de revisión **0035/2021**, turnado por la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del recurso de revisión interpuesto por la **SÍNDICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUILAPAM DE GUERRERO, OAXACA**, en contra de la sentencia de treinta de enero de dos mil veinte, dictada en el expediente **0041/2019** del índice de la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia, relativo al juicio de nulidad promovido por *********, en contra de la **SÍNDICO MUNICIPAL Y ALCALDE CONSTITUCIONAL, AMBOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUILAPAM DE GUERRERO, OAXACA**; por lo que, con fundamento en los artículos 236 y 238 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, y 24 fracciones I y III de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, se da tramite. Por consiguiente, se procede a dictar resolución en los siguientes términos: - - - - -

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

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Inconforme con la sentencia de treinta de enero de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia, la **SÍNDICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUILÁPAM DE GUERRERO, OAXACA**, interpuso en su contra recurso de revisión. - - -

SEGUNDO. Los puntos resolutivos de la sentencia recurrida son los siguientes:

***“PRIMERO.** - Esta Primera Sala de Primera Instancia es competente para conocer y resolver del presente asunto.*

***SEGUNDO.** – La personalidad de las partes quedó establecida en el considerando SEGUNDO de esta sentencia.*

TERCERO. – No se actualizó ninguna de las causales contenida en los artículos 161 y 162 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, expuestas en el considerando TERCERO por lo que no se sobresee el presente juicio.

CUARTO. - Se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** de la resolución al recurso de revocación número ***** de fecha veintitrés de abril de dos mil diecinueve (23/04/2019), emitida por la Síndico Municipal y Alcalde Constitucional ambos del Ayuntamiento de Cuilapam de Guerrero, Oaxaca, por haber sido resuelta por funcionario incompetente, por lo que se ordena a esas autoridades municipales, dejar insubsistentes de resolución y todo lo actuado dentro del expediente número *****, por las razones expuestas en el considerando CUARTO de esta resolución.

QUINTO. – Conforme a lo dispuesto en los artículos 172 y 173 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, **NOTÍFIQUESE y CÚMPLASE.**

Así lo resolvió y firma la **licenciada Frida Jiménez Valencia**, Magistrada de la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, ante el Secretario de Acuerdos, licenciado Renato Gabriel Ibáñez Castellanos, quien autoriza y da fe.”

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

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, conforme a lo dispuesto por los artículos 114 QUÁTER de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1 párrafo segundo, 2 párrafos primero y cuarto, 4 fracción VIII, 23, 24 fracciones I y III, 25 fracción I y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca; 120, 125, 127, 129, 130 fracción I, 131, 201, 236 y 238 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, dado que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia de treinta de enero de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal, en el juicio de nulidad **0041/2019.** - - - - -

SEGUNDO. Los agravios hechos valer se encuentran expuestos en el escrito respectivo de la autoridad recurrente, por lo que no existe necesidad de transcribirlos, al no transgredírsele derecho alguno, como tampoco se vulnera disposición expresa que imponga tal obligación. Se invoca en apoyo, la jurisprudencia en materia común, número 2a./J. 58/2010, de la Novena Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital 164618, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. En el Tomo XXXI, Mayo de 2010, visible a página 830, bajo el rubro y texto siguiente:

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON
LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS**

SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. *De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."*

TERCERO. Señala la recurrente le causa agravio la resolución recurrida en la que resulta contraria a derecho, por lo siguiente: - - - - -

Que se decreta la nulidad lisa y llana de la resolución dictada en el recurso de revocación ***** de veintitrés de abril de dos mil diecinueve, resuelto por la Síndico Municipal del Ayuntamiento de Cuilapam de Guerrero, ya que considera que la materia del asunto, al tratarse de la impugnación de una diligencia de apeo y deslinde, misma que constituye una diligencia de jurisdicción voluntaria que está regulada por el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca y que realizan los Alcaldes de un Municipio en auxilio de los jueces del orden civil, por esta situación quien debió conocer y en su momento determinar la nulidad de dicha actuación fue un juez de lo civil y no así la Síndico Municipal.

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

Alega que contrario a lo señalado por la Sala Unitaria, considera que como Síndica Municipal sí cuenta con competencia para conocer y resolver el recurso de revocación, con independencia que la materia de impugnación del recurso referido se trate de una diligencia de apeo y deslinde regulada por el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, ya que si bien puede demandarse la nulidad de dichas diligencias ante un Juez del orden civil por el tipo de normas que regulan dichas actuaciones de apeo y deslinde, lo cierto es que dicha situación no excluye a la competencia en sede administrativa para conocer y resolver el mismo, pudiendo decir que existe a favor de la persona que se considera afectada por la diligencia de apeo y deslinde, una

competencia concurrente pero con objetos diferentes, para decidir en qué vía demandar la nulidad del acto que considera lesivo a su esfera jurídica.

Argumenta que como los Alcaldes Constitucionales de un Municipio forman parte de la estructura administrativa y de gobierno, los cuales tienen reguladas sus facultades en los artículos 144 y 145 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (los transcribe).

De su transcripción manifiesta que manifiesta que los Alcaldes Constitucionales, son autoridades administrativas de los Ayuntamientos encargados de la denominada justicia municipal y dentro de sus facultades está poder auxiliar a los jueces de diferentes materias, sin embargo, en cuanto a sus actuaciones como autoridad municipal están sometidos a la revisión de la legalidad de sus actuaciones por medio del recurso de revocación el cual conoce y resuelve la Sindicatura Municipal, como encargada de velar por la correcta acusación de todos y cada uno de los integrantes de una administración municipal. Invoca la tesis de rubro siguiente: *“RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL.”*

Luego entonces, señala que el recurso de revocación constituye ese medio interno o de auto control en la sede administrativa municipal y está contemplado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en los artículos 149, 150, 151 y 152 (los transcribe).

Argumenta que de los artículos transcritos, el recurso de revocación puede ser interpuesto en contra de cualquier actuación o diligencia de las autoridades municipales que le cause perjuicio al administrado y únicamente excluye de su conocimiento a la materia fiscal, es decir, que las determinaciones que dicte la administración municipal de naturaleza fiscal no puede ser impugnada en este recurso en sede administrativa, sin embargo, cualquier otro acto jurídico emitido por las autoridades municipales, lo que incluye los Alcaldes puede ser impugnada y susceptible de revisión mediante este recurso en sede administrativa. Así la autoridad competente para conocer y resolver de ese medio de impugnación legal, como se puede apreciar de los referidos artículos es el Síndico Municipal, de ahí la competencia para

conocer y resolver el recursos de reconsideración ***** de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, con independencia que la materia de éste recurso sea una diligencia de apeo y deslinde regulada por la Ley Procesal Civil del Estado, atento a lo que da competencia a la recurrente para poder haber conocido y resuelto del señalado recurso de revocación es precisamente la calidad o tipo de autoridad que realizó la diligencia de apeo y deslinde, es decir, el Primer Alcalde Constitucional del Ayuntamiento de Cuilapam de Guerrero quien es una autoridad del orden municipal.

Alega que la Primera Instancia parte de una premisa equivocada para determinar la nulidad lisa y llana del recurso de revocación *****, ya que el hecho de que las diligencias de apeo y deslinde estén contempladas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, y puedan demandarse su nulidad en cuanto a su contenido, no excluye la procedencia y conocimiento del recurso de revocación, ya que persiguen finalidades diferentes.

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

Refiere que ya que mientras el juicio del orden civil, en el cual se demanda la nulidad de un acto como podría ser la diligencia de apeo y deslinde obedece a la falta de un elemento de validez o existencia del acto jurídico, en el recurso de revocación en sede administrativa lo que se revisa, es la correcta actuación del servidor público, es decir, que se haya conducido en sus actuaciones con apego a sus facultades, esto es, respetando el principio de legalidad y en caso que no haya sido así, entonces se determina la nulidad de sus actos, así la diligencia de apeo y deslinde motivo de interposición del recurso de revocación *****, fue declarada nula porque el Alcalde Primero Constitucional no se sujetó en su actuación a las disposiciones que rigen su actuación, incluidas las de jurisdicción voluntaria, y no se declaró la nulidad de su actuación porque esta adoleciera del algún elemento de validez o de existencia, situación que sí le correspondería al Juez del orden civil.

De acuerdo a lo anterior, consideran desacertada la resolución de la Sala Unitaria, ya que la recurrente sí tiene competencia para conocer y resolver el recurso de revocación multicitado, ya que en él se analizó si el Alcalde Primero Constitucional, como funcionario de la Administración Municipal del Ayuntamiento de Cuilapam de Guerrero, fue a justado a derecho o no, por lo que resulta equivocado el argumento

de determinar la nulidad lisa y llana del recurso de revocación *****, por considerar que la competencia le corresponde a un Juez Civil, ya que como señalaron el objeto de una demanda de nulidad civil atiende a revisar que el acto jurídico cuente con los elementos de valide y existencia, mientras que los recursos en sede administrativa revisan la correcta actuación de los servidores públicos, en el caso que les ocupa del orden municipal de ahí el error o confusión de la Primera Instancia.

Alegan que la Sala Unitaria vulneró los artículos 207 y 208 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, en relación con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, al no haberse percatado del objeto y materia del recurso de revocación, y que el Síndico Municipal de un Ayuntamiento es competente para conocer y resolver del mismo, partiendo de una premisa equivocada al considerar que debió haber conocido de la acción un Juez Civil, hacer que la resolución impugnada es indebidamente fundada y motivada, debiendo ser revocada la misma, por no estar ajustada a derecho.

Esta Sala Superior advierte que devienen **infundados** los argumentos de la autoridad inconforme.

Para empezar, es pertinente señalar que de las constancias procesales que integran el expediente de primera instancia, las que tienen pleno valor probatorio en términos del artículo 203 fracción I¹ de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, por tratarse de actuaciones judiciales, se identifica que mediante acuerdo de veinte de mayo de dos mil diecinueve², la Primera Sala Unitaria admitió a trámite la demanda de *****, quien promovió juicio de nulidad en contra de la resolución de veintitrés de abril de dos mil diecinueve dictada en el recurso de revocación *****, y señaló como autoridades demandadas a la Síndica Municipal y al Alcalde Constitucional del Municipio de Cuilapam de Guerrero, Oaxaca.

En la sentencia dictada el treinta de enero de dos mil veinte³, la

¹ “ARTÍCULO 203.- La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes reglas:
I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes y los actos contenidos en documentos públicos, si en éstos últimos se contiene declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, ...”

² Consultable en las fojas 01 (uno) y 02 (dos) del expediente **41/2019** del índice de la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia.

³ Glosada de las fojas 109 (ciento nueve) a la 112 (ciento doce) del mismo expediente.

Primera Instancia resolvió declarar la nulidad lisa y llana de la resolución al recurso de revocación número *****⁴ de veintitrés de abril de dos mil diecinueve (23/04/2019), emitida por la Síndico Municipal y Alcalde Constitucional ambos del Ayuntamiento de Cuilapam de Guerrero, Oaxaca, por haber sido resuelta por funcionario incompetente, y ordenó a esas autoridades municipales, dejar insubsistentes la resolución y todo lo actuado dentro del expediente número *****, con base en las razones que expresó en el considerando cuarto de la propia sentencia, cuya parte relativa es pertinente traer a la vista:

“CUARTO.- ... se advierte que el acto impugnado se trata de una diligencia de apeo y deslinde, en ese tenor, dicho acto es de naturaleza civil, realizada por las autoridades municipales en auxilio de los jueces civiles de primera instancia, de ahí que los diversos criterios jurisprudenciales cataloguen al apeo y deslinde como un juicio no contencioso de naturaleza civil, contemplado en el Capítulo VI dentro del Título Décimoquinto de la Jurisdicción Voluntaria, perteneciente al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, sirve de sustento la jurisprudencia número 1ª./J. 100/2004, con número de registro 179598, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, Página 128, Novena Época, bajo el rubro y texto siguiente: DILIGENCIAS DE DESLINDE. SON EQUIPARABLES A UN PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). ...

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

Derivado de lo anterior, se advierte que la autoridad demandada inició indebidamente el recurso de revocación cuando lo que procedía era diverso juicio ante el juez civil de primera instancia, esto es por la naturaleza del acto que dio origen al recurso, es decir, el apeo y deslinde, ahora bien, se colige que dicha autoridad no resulta competente puesto que excede de sus facultades en virtud de que dentro de las leyes que facultan a dicho órgano colegiado denominado Ayuntamiento, pueden válidamente conocer del recurso de revocación, esta se convierte en un tema contencioso, donde debe conocer el juez civil competente, no así ante sede administrativa, ya que los mismos son actos de naturaleza civil realizados fuera de juicio, por lo que en una lógica simple, si pretende impugnar dichas diligencias, estas deben ser impugnadas ante el juez civil competente”.

De la transcripción anterior, se desprende que la A quo estimó procedente declarar la nulidad lisa y llana de la resolución dictada en el recurso de revocación número *****, porque al tratarse de un acto de naturaleza civil, la Síndica Municipal es incompetente para dirimir esa controversia a través de un recurso administrativo, lo cual estima esta instancia revisora que es acertado. - - - - -

A mayor abundamiento, se tiene que el artículo 833 del Código de

⁴ Visible de la foja 11 (once) a la 14 (catorce), *ibídem*.

Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca establece que *“La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas”*, y la diligencia de apeo y deslinde prevista en el numeral 923⁵ se encuentra catalogada como una diligencia de jurisdicción voluntaria en el Título décimoquinto del mismo Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, como acertadamente lo señaló la primera instancia. Y en cuanto a la impugnación de las diligencias de este tipo, el código procesal en cita preceptúa en el artículo 889 que *“las providencias de jurisdicción voluntaria serán apelables en ambos efectos, salvo los casos en que la ley disponga otra cosa, y la apelación se substanciará conforme a lo establecido en este Código para los juicios ordinarios.”* -----

De lo anterior se colige que, aunque la diligencia de apeo y deslinde cuestionada fue emitida por una autoridad del Municipio de Cuilapam de Guerrero, Oaxaca, que es el Alcalde, ya que éste se encuentra facultado para realizar diligencias de apeo y deslinde, conforme al artículo 145 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que lo faculta para conocer de los asuntos de jurisdicción voluntaria y de aquellos no contenciosos de su competencia que soliciten las partes con excepción de las informaciones de dominio y *ad-perpetuam*, como ya se explicó, la anulación de las diligencias de jurisdicción voluntaria sólo puede solicitarse a través del juicio ordinario civil, y por lo tanto, la Síndica Municipal resulta incompetente para dirimir esa controversia a través del recurso administrativo de revocación previsto en los numerales 147⁶ y 150⁷ de la Ley Orgánica Municipal del

⁵ **“Artículo 923.-** El apeo o deslinde tiene lugar siempre que no se hayan fijado los límites que separan un predio de otro u otros, o que habiéndose fijado hay motivo fundado para creer que no son exactos, ya porque naturalmente se hayan confundido, ora porque se hayan destruido las señales que los marcaban, bien porque éstas se hayan colocado en lugar distinto del primitivo.”

⁶ **“ARTÍCULO 147.-** Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades competentes en aplicación del presente ordenamiento, los particulares afectados podrán promover el recurso administrativo que corresponda y substanciado éste, también podrán interponer el juicio respectivo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas.”

⁷ **“ARTÍCULO 150.-** Los actos, acuerdos y resoluciones de carácter no fiscal que emitan las autoridades municipales, podrán ser impugnados mediante la interposición por escrito del recurso administrativo de revocación, conforme a las siguientes disposiciones ...”

Estado de Oaxaca, pues éste medio de defensa administrativa es procedente para impugnar actos que las autoridades administrativas municipales emitan conforme a los Bandos de Policía y Gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general vigentes en la municipalidad, en términos del numeral 149⁸ de la ley Orgánica Municipal en cita, supuesto que es distinto al apeo y deslinde que como diligencia de jurisdicción voluntaria, se desahoga conforme al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca. De ahí lo **INFUNDADO** del agravio de la autoridad inconforme. - - - - -

En virtud de lo anterior, es procedente **CONFIRMAR** la sentencia de treinta de enero de dos mil veinte, por las razones explicadas por esta Sala Superior, y con fundamento en los artículos 236 y 238 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, se: - - - - -

R E S U E L V E

PRIMERO.- Se **CONFIRMA** la sentencia de treinta de enero de dos mil veinte, por las razones expuestas en el considerando que antecede. - - - - -

SEGUNDO. - NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, remítase copia certificada de la presente resolución a la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal y en su oportunidad archívese el presente cuaderno de revisión como asunto concluido. - - - - -

Por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados Manuel Velasco Alcántara; Raúl Palomares Palomino (ponente), Gloria del Carmen Camacho Meza, Paulo José Luis Tapia Palacios y Elías Cortés López, quienes actúan con el Licenciado Juan Edy García Coronado, Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe. - - - - -

⁸ **“ARTÍCULO 149.-** Las autoridades municipales deberán sujetar su actuación a las leyes, los Bandos de Policía y Gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; en consecuencia, los actos, acuerdos y resoluciones que dicten, se presumen legales y si no son impugnados, se procederá a su ejecución.”

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

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA
PRESIDENTE

MAGISTRADO RAÚL PALOMARES PALOMINO

MAGISTRADA GLORIA DEL CARMEN CAMACHO MEZA

TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA
MAGISTRADO PAULO JOSÉ LUIS TAPIA PALACIOS

MAGISTRADO ELÍAS CORTÉS LÓPEZ

LICENCIADO JUAN EDY GARCÍA CORONADO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

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

