

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

RECURSO DE REVISIÓN: 0407/2021.

EXPEDIENTE: 0118/2018 DE LA CUARTA SALA UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA.

PONENTE: MAGISTRADO PAULO JOSÉ LUIS TAPIA PALACIOS.

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

Por recibido el cuaderno de revisión **0407/2021** que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del recurso de revisión interpuesto por **EL SUBDIRECTOR DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ** en contra de la sentencia de cinco de octubre de dos mil veintiuno dictada por la Cuarta Sala Unitaria de Primera Instancia en el expediente 0118/2018, relativo al juicio de nulidad promovido por **EL APODERADO LEGAL DE “*****”** en contra del **DIRECTOR DE NORMATIVIDAD Y CONTROL DE VÍA PÚBLICA e INSPECTOR MUNICIPAL, ambos del MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ**; por lo que, con fundamento en los artículos 236, 238 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca y 24 fracción 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: -----

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Inconforme con la sentencia de cinco de octubre de dos mil veintiuno dictada por la Cuarta Sala Unitaria de Primera Instancia en el expediente 0118/2018, **EL SUBDIRECTOR DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ** interpuso en su contra recurso de revisión. -----

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

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

“ ...

PRIMERO. Esta Cuarta Sala Unitaria **fue competente** para conocer y resolver del presente asunto. -----

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

TERCERO. No se actualizaron las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas, por lo que **NO SE SOBRESEE EL JUICIO.** -----

CUARTO. Se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** del acta de infracción *********, de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, emitida por el Director de Normatividad y Control de Vía Pública e Inspector Municipal (*********) adscrito a la Dirección de Normatividad y Control de Vía Pública, autoridades del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, ahora **Inspector Municipal y Subdirector, autoridades de la Subdirección de Regulación de la Actividad Empresarial del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca**, como quedó precisado en el considerando cuarto de esta sentencia. -----

...”

CONSIDERANDO

PRIMERO. PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 QUÁTER, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 2, 23, 24 fracciones I y III, 25 fracción I, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca; 125, 127, 129, 130 fracción I, 131, 231, 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 cinco de octubre de dos mil veintiuno dictada por la Cuarta Sala Unitaria de Primera Instancia en el juicio de nulidad **0118/2018.** -----

SEGUNDO. El agravio hecho valer se encuentra expuesto en el escrito respectivo de la autoridad recurrente, por lo que no existe necesidad de transcribirlo, al no transgredirse derecho alguno, como tampoco se vulnera disposición expresa que imponga tal obligación. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 2a./J. 58/2010 de número

de registro 164618 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la Novena Época, Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830, Materia Común, de rubro y texto siguientes: - - - - -

“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.”

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

TERCERO. Arguye la autoridad inconforme que el considerando cuarto de la sentencia en revisión le causa agravio, pues dice se viola en su perjuicio los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 207, fracción II de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, ya que la sentencia que se recurre no está emitida en forma congruente con el acto impugnado. - - - - -

Señala que resolver bajo el principio de *Litis Abierta*, vulnera en su perjuicio el principio de igualdad de las partes, debido proceso, legalidad y exhaustividad, que consagran los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal. - - - - -

Dice que la Primera Instancia no tomó en cuenta que en el acta de infracción sí asentaron los motivos y fundamentos de su emisión, por lo que cuenta con todos los elementos de validez y existencia que prevé el artículo 17 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para

el Estado de Oaxaca. -----

Así, considera aplicable al caso los siguientes Criterios Jurisprudenciales: “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL PREVÉ DOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DIFERENCIADOS.” y “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL.”. - - - -

Antes de entrar al estudio del agravio manifestado por la autoridad inconforme, esta Sala Superior considera necesario precisar el contenido del artículo 236, fracción VII¹ de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, que establece que las sentencias de la primera instancia, podrán ser impugnadas por las partes a través del recurso de revisión. -----

En ese mismo orden de ideas, el artículo 163 de la misma Ley, establece:

“ARTÍCULO 163.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El actor. Tendrá ese carácter:

a) El Administrado, que será el particular que tenga interés jurídico o legítimo que funde su pretensión; y

b) La autoridad en el juicio de lesividad.

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

a) La autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado, o que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares; Lo resaltado y subrayado es propio-

b) La persona o institución que funja como autoridad administrativa o fiscal en el ámbito estatal o municipal o en los Organismos Públicos Descentralizados, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto o resolución impugnados; y

c) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad demande la autoridad administrativa, estatal o municipal.

III. El tercero afectado, pudiendo intervenir con ese carácter cualquier persona física o moral, cuyos intereses puedan resultar incompatibles

¹ **ARTÍCULO 236.-** Contra los acuerdos y resoluciones dictados por las salas unitarias de primera instancia, procede el recurso de revisión, cuyo conocimiento y resolución corresponde a la Sala Superior.

Podrán ser impugnadas por las partes, mediante recurso de revisión:

(...)

VII. Las sentencias que decidan la cuestión planteada;

con las pretensiones del actor y que demuestre interés en que subsista el acto administrativo combatido.”

El precepto legal supra citado define claramente que las partes en el juicio contencioso administrativo son: **el actor, la autoridad demandada y el tercero afectado.** - - - - -

En esa tesitura, de las constancias procesales que integran el expediente de primera instancia, con pleno valor probatorio conforme a lo dispuesto por el artículo 203 fracción I² de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, por tratarse de actuaciones judiciales, se advierte que el acto impugnado y del cual se declaró su nulidad lo constituye el acta de infracción con número de folio ********* de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, emitida por **el Inspector Municipal adscrito a la entonces Dirección de Normatividad y Control de Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez.**- - - - -

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

Como se observa, el acto impugnado en el juicio natural fue atribuido a autoridad diversa a la que hoy recurre, como así fue determinado en la sentencia impugnada, al indicar que el acta de infracción combatida fue elaborada por el Inspector Municipal adscrito a la entonces Dirección de Normatividad y Control de Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez.; por lo que, si bien es cierto que derivado de la declaración de la nulidad lisa y llana del acta de infracción con número de folio *********, la *A quo* en la sentencia en revisión **declaró la nulidad lisa y llana del acta de infracción de folio ***** de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho**, esto no le concede legitimación a dicha autoridad para interponer el recurso de revisión intentado, ya que la nulidad lisa y llana de la infracción previamente señalada, deviene del acto administrativo efectuado por el Inspector Municipal adscrito a la entonces Dirección de Normatividad y Control de Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez, y no porque el Subdirector de Regulación de la Actividad Empresarial del Municipio de Oaxaca de Juárez, hubiere emitido el acto combatido en el juicio natural.-

² “**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, ...”

Ilustremos lo dicho, se inserta imagen del acta de infracción de folio *****, donde se aprecia quien la emitió:

(Imagen de acta de infracción)

Por tanto, quien hoy promueve el recurso de revisión, no cuenta con *legitimación* para impugnar la determinación de declarar nulo ese acto de autoridad diversa.-----

En ese sentido, debe entenderse a la *legitimación* en su aspecto general, como la aptitud de ser parte en un proceso concreto, pero únicamente la que se encuentra en determinada relación con la pretensión, que tratándose del recurso de revisión, sólo incumbe a quien pueda ocasionarle perjuicio jurídico la decisión; esto es, que la sentencia impugnada le agravie directamente, para así, ver justificado su interés en que sea modificada o revocada esa decisión.-----

En el presente caso, es pertinente puntualizar que la legitimación respecto de las partes procesales, puede ser de dos tipos: *legitimación ad causam* (legitimación en la causa) y *legitimación ad processum* (legitimación procesal). La *legitimación ad causam* se refiere a la identidad del actor, así como a la identidad del demandado, o bien de los terceros, todos siempre en sentido material, en cuanto que ellos son titulares de un derecho subjetivo cuya aplicación y respeto piden al órgano jurisdiccional, y dado que es una cuestión referente al fondo del asunto sólo puede analizarse al dictar sentencia.-----

Por su parte, la *legitimación ad processum* o capacidad procesal, consiste en la capacidad que tiene un sujeto para realizar válidamente actos procesales, bien sea porque actúe por su propio derecho o en representación de otra persona titular del derecho violentado o bien de quien estima se ha transgredido su esfera objetiva de derechos, por lo que su acreditación en el juicio implica un presupuesto procesal.-----

De tal forma, que si como acontece en este caso, la nulidad decretada fue respecto del acta de infracción con número de folio *****,

de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, emitida por el Inspector Municipal adscrito a la entonces Dirección de Normatividad y Control de Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez, sólo dicha autoridad tiene la legitimación para impugnarla en lo atinente a tal declaración de nulidad y sus efectos. - - - - -

Al respecto, es aplicable al caso que nos ocupa, el criterio emitido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de número de registro 167181, Novena Época, Tomo XXIX, en Mayo de 2009, consultable a página 1119 en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“REVISIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO NO SÓLO IMPLICA QUE EL PROMOVENTE SEA AUTORIDAD, SINO TAMBIÉN QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA LE AGRAVIE. De los artículos 87 y 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se advierte que sólo las autoridades pueden interponer el recurso de revisión contenciosa administrativa contra las resoluciones dictadas por la Sala Superior del referido tribunal al resolver el diverso de apelación; sin embargo, aun cuando tales preceptos no establezcan como requisito de procedencia que la resolución controvertida cause perjuicio o agravio al recurrente, esto constituye un presupuesto procesal para todo medio de impugnación. En esa tesitura, la legitimación para interponer el aludido recurso de revisión no sólo implica que el promovente sea autoridad, sino también que la sentencia impugnada le agravie, con lo que se justifica su interés en que sea modificada o revocada.”

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

Por lo tanto, se advierte que el recurrente carece de legitimación procesal para interponer recurso de revisión en contra de la sentencia de cinco de octubre de dos mil veintiuno, porque aunque el Subdirector de Regulación de la Actividad Empresarial del Municipio de Oaxaca de Juárez, alegue que le causa agravio la sentencia recurrida, también es cierto que la autoridad inconforme carece de legitimación procesal para defender como lo hace en el oficio de recurso correspondiente, el acta de infracción con número de folio ***** de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, emitida por el Inspector Municipal adscrito a la entonces Dirección de Normatividad y Control de Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez, que fue declarada nula en la Primera Instancia, pues es un acto que fue emitido por autoridad diversa a la que hoy recurre.- - - - -

En apoyo a lo anterior, se invoca el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, perteneciente a la Octava Época, Tomo XI, Febrero de 1993, página 275, que a la letra dice:

“LEGITIMACION EN LA CAUSA Y LEGITIMACION EN EL PROCESO. DIFERENCIAS. *La legitimatio ad causam no es un presupuesto procesal como erróneamente lo expuso la responsable, porque lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es entonces, una cuestión sustancial y no procesal o, mejor dicho, un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo. En cambio, la legitimatio ad procesum sí es un presupuesto procesal pues refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.”*

Por otra parte, no pasa desapercibido advertir que el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Oaxaca de Juárez, en la parte relativa que otorga atribuciones a la autoridad que hoy recurren, no dispone facultad de representación respecto de sus subordinados. - - - -

Es preciso citar el precepto legal atinente al caso:

“ARTÍCULO 191.- *La Subdirección de Regulación de la Actividad Empresarial, para el cumplimiento del despacho de los asuntos de su competencia.*

Tendrá las siguientes obligaciones y atribuciones:

- I.** *Regular la actividad del comercio establecido;*
- II.** *Proponer la normatividad y procedimientos que permitan el buen funcionamiento del comercio establecido;*
- III.** *Coordinar las acciones para el levantamiento de censos en materia de comercio establecido;*
- IV.** *Implementar acciones para el mejor funcionamiento de la supervisión del comercio establecido dentro del municipio, en coordinación con la Unidad de Atención Empresarial;*
- V.** *Realizar supervisiones para verificar el cumplimiento del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales en el Municipio de Oaxaca de Juárez;*
- VI.** *Vincular acciones con las demás áreas de la Dirección de Economía para fomentar la actividad del comercio establecido;*
- VII.** *Generar la estadística, información y mapeo relacionados con el comercio establecido; y*
- VIII.** *Las demás que con tal carácter le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias o que le sean encomendadas y delegadas por la Dirección de Economía.”*

En consecuencia, atendiendo a las consideraciones anteriormente expuestas, procede **DESECHAR** por **IMPROCEDENTE** el presente recurso de revisión, al no estar legitimada la autoridad recurrente para impugnar la sentencia en los términos planteados. - - - - -

Ante tales consideraciones, en consecuencia, con fundamento en los artículos 236 y 238 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado, se: - - - - -

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **DESECHA** por **IMPROCEDENTE** el recurso de revisión 0407/2021 interpuesto por el Subdirector de Regulación de la Actividad Empresarial del Municipio de Oaxaca de Juárez, al no estar legitimada la autoridad para impugnar la sentencia en los términos planteados. - - - - -

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

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, remítase copia certificada de la presente resolución a la Cuarta 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 integrantes de la Sala Superior Manuel Velasco Alcántara, Raúl Palomares Palomino, Gloria del Carmen Camacho Meza, Paulo José Luis Tapia Palacios (**ponente**) 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. - - - - -

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA
PRESIDENTE

LAS PRESENTES FIRMAS CORRESPONDEN A LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN 0407/2021

MAGISTRADO RAÚL PALOMARES PALOMINO

MAGISTRADA GLORIA DEL CARMEN CAMACHO MEZA

MAGISTRADO PAULO JOSÉ LUIS TAPIA PALACIOS

TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA

MAGISTRADO ELÍAS CORTÉS LÓPEZ

LICENCIADO JUAN EDY GARCÍA CORONADO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS