



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

EXPEDIENTE No. 77/2023

PARTE ACTORA: **ELIMINADO: Nombre del actor,**
Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de
Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud
de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de
confidencial

AUTORIDAD DEMANDADA: Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida y la Calificadora del Trámite 218837, adscrita al Departamento de Construcciones de la Subdirección de Gestión de Control, de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida

TERCERO INTERESADO: Dirección de Finanzas y Tesorería del Municipio de Mérida.

Mérida, Yucatán, México, **14 de agosto de 2024**. Con fundamento en los artículos 67 y 92, fracción I, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se dicta **SENTENCIA DEFINITIVA** en el expediente relativo al recurso de revisión que al rubro se indica, el cual fue promovido por **ELIMINADO: Nombre del actor**, y:

R E S U L T A N D O

I. PRESENTACIÓN DE DEMANDA. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Tribunal el 22 de agosto de 2023, **ELIMINADO: Nombre del actor**, promovió recurso de revisión en contra de dos multas por la cantidad de \$137,657.00 (son ciento treinta y un mil seiscientos cincuenta y siete pesos) cada una, pagadas en fecha siete de agosto del año dos mil veintitrés, de las cuales la recurrente manifestó no conocer y haberse enterado al ingresar al portal de trámite en línea del Ayuntamiento de Mérida.

II. ADMISIÓN DE LA DEMANDA. En acuerdo de fecha 6 de noviembre de 2023, se tuvo por admitida la demanda interpuesta, reconociéndose la personalidad de **ELIMINADO: Nombre del actor** y la representación de **ELIMINADO: Nombre del actor** como su apoderada. De igual forma, se tuvo como tercero interesado a la Dirección de Finanzas y Tesorería del Ayuntamiento de Mérida. También se tuvieron por admitidas las pruebas referidas en el escrito de demanda, reservándose lo relativo a su valoración para el momento procesal oportuno, así como los anexos que la actora agregó a su escrito. Igualmente se ordenó correr traslado de la demanda y sus anexos a la autoridad enjuiciada y a la tercera interesada, para que realicen su contestación en términos del reglamento aplicable.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. En fecha 7 de diciembre de 2023, el titular de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida presentó ante este Tribunal su contestación de demanda; en la misma fecha la Calificadora adscrita de construcción de la subdirección de gestión y control de la Dirección de Desarrollo



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Urbano del Ayuntamiento de Mérida compareció a este Tribunal municipal a presentar su contestación de demanda; admitiéndose ambas contestaciones mediante acuerdo de fecha 1 de abril de 2024. En ese mismo acuerdo se hizo constar la no contestación de la demanda por parte de la autoridad señalada como tercero interesado, por lo cual se declaró precluido su derecho a apersonarse en el presente juicio. De igual manera, se ordenó correr traslado de la contestación de la demanda y sus anexos a la parte actora, para que, en caso de actualizarse alguno de los supuestos establecidos en el artículo 23, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, procediera a ampliar su demanda.

IV. NO AMPLIACIÓN DE DEMANDA. A través del acuerdo de fecha 6 de mayo de 2024, se declaró fenecido el derecho de la parte actora para ampliar la demanda.

V. DESAHOGO DE PRUEBAS. En el mismo acuerdo señalado arriba, se tuvieron por admitidas y desahogadas por su propia y especial naturaleza las pruebas ofrecidas por las partes en el presente asunto.

VI. ALEGATOS. En el mismo acuerdo mencionado en el numeral IV romano, se otorgó a las partes un plazo perentorio para que formularan sus respectivos alegatos; derecho que no fue ejercido por ninguna de las partes.

VII. CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Al haber concluido el término otorgado a las partes para la formulación de los alegatos, con fundamento en el artículo 66, párrafo último, del Reglamento Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se declaró cerrada la instrucción a través de acuerdo de fecha 24 de mayo de 2024, informándose que este Tribunal estaba ya en aptitud de dictar sentencia definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso de revisión; lo anterior, con fundamento en los artículos 3, 4, 67 y 68, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

Por disposición del artículo 68, primer párrafo, del citado Reglamento, las resoluciones que se dicten en materia contenciosa administrativa municipal se fundarán en Derecho y en ellas se resolverá sobre la pretensión que el actor deduzca en su demanda con relación al acto o resolución impugnada, teniendo el Juez la facultad de invocar hechos notorios.

SEGUNDO. Supletoriedad.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 6º, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, a falta de una disposición expresa en dicho reglamento, será supletoriamente aplicable el Código de Procedimientos Civiles de



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Yucatán. Por lo tanto, en toda referencia que se haga de dicho código en el texto de esta sentencia, se entenderá que dicha norma estatal es supletoriamente aplicada con fundamento en la disposición legal mencionada al inicio de este párrafo.

TERCERO. Fijación del acto impugnado.

La parte actora señaló como acto impugnado: dos multas por la cantidad de \$137,657.00 (son ciento treinta y un mil seiscientos cincuenta y siete pesos) cada una, pagadas en fecha siete de agosto del año dos mil veintitrés, de las cuales la recurrente manifestó no conocer y haberse enterado al ingresar al portal de trámite en línea del Ayuntamiento de Mérida.

La existencia de los actos impugnados se encuentra acreditada mediante la fotocopia simple del recibo de pago número M 171048, que se encuentra integrada en las constancias de este expediente (foja 62), siendo que, aunque se trate de una copia simple, se adminicula su exhibición por parte de la actora, con lo manifestado por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, en el sentido de que es cierto el pago de dicha multa en la fecha especificada por la actora, por lo cual, quien resuelve, tiene por cierto la existencia del acto impugnado; por lo que el análisis de legalidad que se realizará en el presente fallo será sobre ese acto administrativo en particular; esto, con fundamento en el artículo 68, párrafo primero, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

CUARTO. Procedencia.

La impugnación del acto de autoridad antes señalado es procedente ante esta vía jurisdiccional, ya que, con fundamento en el artículo 11, fracción III, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el acto impugnado consiste en un acto de carácter administrativo o fiscal emitido por una autoridad administrativa.

QUINTO. Oportunidad del recurso planteado.

El artículo 13, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, establece que el recurso de revisión deberá ser presentado ante el Tribunal dentro del plazo de 15 días, contados a partir del inmediato posterior a aquél en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, conforme a la norma legal que regula su emisión.

En este sentido, se tiene que el actor manifestó que tuvo conocimiento del acto impugnado el día 7 de agosto de 2023; ahora bien, en el acuerdo de admisión de demanda se determinó que el presente recurso de revisión sería tramitado en términos del artículo 22, fracción II, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual dispone lo siguiente:



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

“Artículo 22.- Cuando se afirme que el acto o resolución administrativa impugnada no fue notificada o que se practicó legalmente, siempre que sea impugnable en el recurso contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

[...]

II.- Si el actor manifiesta que no conoce la resolución impugnada, así lo expresará en el escrito de demanda, en el que señalará la autoridad a quien la atribuye, su notificación o ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad demandada deberá acompañar constancia del acto o resolución impugnada y de su notificación, las que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda”.

En el referido acuerdo de admisión se señaló que, la autoridad demandada al dar contestación a la demanda del presente recurso, debía acompañar al a misma, la constancia de los actos impugnados y de su notificación, siendo que si se resolvía que dicha notificación fue legalmente practicada y en consecuencia, la demanda fue presentada de manera extemporánea, debía declararse el sobreseimiento del presente recurso.

De lo anterior, se tiene que esto no aconteció en la especie, en virtud de que la autoridad demandada no adjuntó la constancia de notificación de los actos que se impugnaron; así como tampoco desvirtuó con algún medio de prueba la referida fecha de conocimiento del acto impugnado, por lo cual, se tiene como fecha de conocimiento del acto impugnado la señalada 7 de agosto de 2023.

Conforme a lo anterior, se procede a llevar a cabo el conteo de los días para poder determinar si este recurso de revisión fue promovido dentro del término legal para ello.

Partiendo del día 7 de agosto de 2022, se tiene que surtió sus efectos ese mismo día, de conformidad con el artículo 51 del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida y entonces, se inicia el conteo a partir del día 8 del mismo mes y año mencionado y comprende, por lo tanto, del día 8 al día 28 de agosto de 2023. No se cuentan los días 5,6, 12, 13, 19, 20, 25 y 26 de agosto de 2023, por corresponder a sábados y domingos.

Entonces, al haberse presentado el recurso de revisión el día 22 de agosto de 2023, como se advierte del sello de recibido de la Oficialía de Partes de este Tribunal, se concluye que el juicio que nos ocupa fue promovido de manera oportuna.

SEXTO. – CONSIDERACIONES

La actora en su escrito de demanda hizo los siguientes conceptos de impugnación:

“PRIMERO. - Como puede verse de la captura de la imagen de la página de internet del H. Ayuntamiento de Mérida, denominada islamerida.gob.mx, la cual sirve para realizar trámites en línea, en el apartado Descripción del Pago, que a continuación se inserta:

(imagen)



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

*Entre los conceptos de pago se describen dos multas por la cantidad de \$131,657.00 (son ciento treinta y un mil seiscientos cincuenta y siete pesos) cada una, por conceptos *INFRINGIR EL REGLAMENTO 3T DEL EJERCICIO (PROPIETARIO) e *INFRINGIR EL REGLAMENTO 3T DEL EJERCICIO (RESPONSABLE DE OBRA) las cuales carecen de fundamentación y motivación, pues en ningún momento señalan que artículos se infringen, ni tampoco se señala en que consiste la supuesta infracción que dio origen a tal multa, contraviniendo lo dispuesto en los artículos el art. 4 inciso A), fracción IV del Reglamento de Actos y Procedimiento Administrativo del municipio de Mérida. (sic)*

Lo anterior es así en virtud de que el art. 4 inciso A), del Reglamento de Actos y Procedimiento Administrativos de municipio de Mérida, señala que para que un acto administrativo sea válido debe contener los siguientes elementos:

I. Ser expedido por órgano o dependencia municipal competente, a través de los servidores públicos.

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realiza o será realizado y estar previsto por el Reglamento correspondiente;

III. Constar por escrito, en medio electrónico o en las formas de expedición que el Reglamento autorice;

IV. Contener el nombre, cargo completo y firma autógrafa o electrónica acreditada del servidor público que lo expide, en los casos en que el Reglamento así lo establezca;

V. Estar fundado y motivado;

VI. Se realice de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento y en los términos del ordenamiento legal por virtud del cual se emite;

Siendo que el acto que reclamo carece de lo establecido en los incisos II, IV, V y VI del citado reglamento, pues me fue impuesta una multa de la cual me entero a través de la página de servicios en línea sin que dicho documento contenga información respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar por el cual me hice acreedor a la multa impuesta; asimismo, se trata de un documento que no contiene el nombre, cargo completo y firma autógrafa o electrónica acreditada del servidor público que lo expide, no se encuentra debidamente fundado ni mucho menos motivado y no fue realizado de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento y ni en los términos del ordenamiento legal por virtud del cual se emitió ya que la multa impuesta no contiene fundamento alguno, lo cual viola en mi perjuicio la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que nadie puede ser molestado en su persona familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funda y motive la causa legal de procedimiento, lo cual a todas luces resulta inconcuso que no ocurrió.

Cobra relevancia la siguiente tesis jurisprudencial

Séptima Época

Núm. De Registro: 390963

Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Fuente: Apéndice de 1995, Tomo III, Parte SCJN,

Materia (s): Administrativa

Tesis: 73, página: 52

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

SEGUNDO.- *Si bien el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida establece en sus artículos 41, 42, 44 fracción VI que los responsables por violaciones a lo establecido en dicho Reglamento serán acreedores a la imposición de las sanciones establecidas en el mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del mismo reglamento la Dirección de Desarrollo Urbano ejercerá las funciones de vigilancia e inspección que correspondan y en las condiciones juzgue pertinentes, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Construcciones y en el Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, es decir que para corroborar las violaciones al reglamento de construcciones, es necesaria una visita de inspección por parte de la autoridad competente que cumpla con las formalidades del procedimiento establecidas en los artículos 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, y 96 del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos de municipio de Mérida, por lo que al no haberse realizado un procedimiento administrativo sancionador conforme a lo establecido en los numerales citados, la autoridad demandada violó en mi perjuicio la garantía de seguridad jurídica que es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias, pues en ningún momento se me otorgó mi derecho de audiencia para conocer el acto que se me imputaba y poder aportar pruebas, en beneficio de mi representada, pues al hablar con la calificadora del trámite respecto al origen de la multa y tratar de explicarle que ya se había pagado una multa por el mismo concepto, dicha calificadora ignoró mis argumentos y pruebas, manifestando únicamente que si quería la licencia tenía que pagar, lo que se traduce en una franca violación a lo establecido en el artículo 14 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

Cobra relevancia la siguiente tesis jurisprudencial

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 200234

Instancia: Pleno

Novena Época



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Materias(s): Constitucional, Común

Tesis: P./J. 47/95

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de 1995, página 133

Tipo: Jurisprudencia

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

I. TERCERO.- *De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito" siendo que la multa impuesta por la autoridad responsable, viola en perjuicio de mi representada el principio NON BIS IN IDEM, lo anterior es así, en virtud de que como manifesté en el hecho segundo de la presente demanda, la autoridad responsable me inició un procedimiento administrativo con número de*



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

expediente DDU/SJ/CONST/114/2023, en el que se me había impuesto una multa por haber comenzado a construir una barda sin contar con la autorización correspondiente en el predio ubicado en **ELIMINADO: Predio del actor. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial.** en dicho procedimiento emitió la resolución 429/2013, de fecha 22 días del mes de marzo del año 2023, en la cual se impuso a mi representada una multa por la cantidad de \$12,448.80 (son doce mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos con ochenta centavos moneda nacional), misma que fue pagada por la suscrita en fecha 29 de marzo del año 2023.

Cabe decir que la autoridad responsable ya tenía conocimiento de que mi representada ya había sido sancionada y de que ya se había realizado el pago correspondiente, en virtud de que en la hoja de formato de calificación de fecha 11 de julio del año 2022,(sic) en la cual se me hacen diversas observaciones para subsanar y poder autorizar el proyecto de multifamiliares de dos a cien unidades para el predio **ELIMINADO: Predio del actor**, se me informa que para complementar mi trámite debería presentar el resolutivo correspondiente al proceso administrativo DDU/SJ/CONST/114/2023, lo cual presenté a la calificadora del trámite junto con la copia del recibo de pago correspondiente y sin importar lo anterior y en franca violación a lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se me impuso otra multa sin mediar un procedimiento que cumpla con las formalidades legales establecidas en el Reglamento de Actos y Procedimiento Administrativos del Municipio de Mérida.

Es aplicable al caso concreto la siguiente tesis.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2013029

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: XVI.1o.A.114 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo IV, página 2396

Tipo: Aislada

MULTAS FISCALES. SU IMPOSICIÓN EN DIVERSAS RESOLUCIONES CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO DE UN SOLO REQUERIMIENTO, RELATIVO A VARIAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS, VIOLA EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.

El principio mencionado, aplicable además de la materia penal a la administrativa, se traduce en la prohibición de que una misma conducta se castigue doblemente, o bien, que la propia conducta sea sometida a dos procedimientos diferentes y que en cada uno de ellos se imponga una sanción, por el mismo hecho y para proteger el mismo bien jurídico; de modo que su aplicación requiere que exista identidad entre sujeto, hecho y fundamento. Ahora bien, el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación prevé como motivos de infracción: a) no presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales; b) no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales; c) no cumplir los requerimientos para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere esa fracción; y, d) cumplir dichos requerimientos fuera de los plazos señalados en los



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

mismos. En consecuencia, cuando la autoridad fiscal emite un solo requerimiento, relativo a varias obligaciones tributarias y, con motivo de su inobservancia en el plazo señalado, impone multa al contribuyente por cada una de éstas en diversas resoluciones, en términos del citado precepto, viola el principio non bis in idem, en virtud de que las sanciones derivan de no haber cumplido oportunamente con un mismo requerimiento.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 233/2016. Urban de México, S.C. 16 de junio de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretario: Ricardo Alfonso Santos Dorantes. Esta tesis se publicó el viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Por todo lo anteriormente señalado, se considera ilegal la imposición de la multa, debiendo ordenarse la nulidad lisa y llana de la misma puesto que de lo antes plasmado y de las pruebas aportadas se ha demostrado que esta carece de debida fundamentación y motivación conforme a derecho y se emitió en franca violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, y en contravención al principio NON BIS IDEM”.

Por su parte, las autoridades demandadas, manifestaron cada una de ellas en sus respectivas contestaciones de demanda, lo siguiente:

El Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida:

“IV.- ARGUMENTOS CON LOS QUE SE DEMUESTRA LA INOPERANCIA DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN.

Respecto de los agravios expuesto por el recurrente cabe decir que la imposición de dichas multas administrativas deriva de infracciones cometidas al Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida por llevar a cabo construcciones sin contar previamente con la licencia de construcción correspondiente.

*Lo anterior encuentra sustento conforme a lo dispuesto en el artículo 43 fracción I y 44, fracción IV, inciso A, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida que disponen el primero que las infracciones a dicho reglamento, serán sancionadas multa y el segundo que se sancionará, tanto al propietario o posesionario como al perito constructor municipal, por un monto de 3 tantos del importa de los derechos de la Licencia para Constricción, cuando se realicen obras e instalaciones sin haber obtenido previamente la Autorización o la licencia para Construcción respectiva de acuerdo con lo establecido en icho Reglamento, lo cual acontece en el caso que nos ocupa, toda vez que al momento de determinar los conceptos y los montos derivados del trámite 218837 por el C. **ELIMINADO: Nombre del actor**, para el predio **ELIMINADO: Predio del actor** se determinó mediante reporte de visita, la existencia de trabajos de construcción en dicho predio, procediendo entonces a la imposición de dichas infracciones al momento de determinar los montos por pagar la obtención de la Licencia de Construcción correspondiente.*

No obstante lo anterior, le asiste la razón al demandante a que el Departamento de Construcciones adscrito a la Subdirección de Gestión y Control Urbano de esta Dirección de Desarrollo Urbano, al momento de establecer los conceptos a pagar por la emisión de la Licencia para Construcción y/o Demolición de Uso diferente a casa habitación, mayor a 45 m2, no tomo en consideración que ya existía un procedimiento administrativo sancionador iniciado por la realización de obras de construcción sin haber obtenido previamente la Autorización o la Licencia



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

para Construcción respectiva, en el **ELIMINADO: Predio del actor** y que la sanción impuesta en dicho procedimiento administrativo correspondiente a una multa por la cantidad de \$12,448.80 (doce mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos con ochenta centavos moneda nacional), ya había sido pagada por el infractor.

En merito de lo anterior con fundamento en el artículo 30 del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se manifiesta la voluntad de esta autoridad de allanarse a las pretensiones del demandante del presente juicio de nulidad”.

La Calificadora Adscrita al Departamento de Construcciones de la Subdirección de Gestión y Control de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida:

“IV.- ARGUMENTOS CON LOS QUE SE DEMUESTRA LA INOPERANCIA DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN.

Respecto de los agravios expuesto por el recurrente, éstos son infundados, ya que la imposición de dichas multas administrativas deriva de infracciones cometidas al Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida por llevar a cabo construcciones sin contar previamente con la licencia de construcción correspondiente.

Lo anterior atendiendo a la razón de que en fecha catorce de marzo del presente año fue recibido en esta dirección una solicitud para Licencia de construcción de “multifamiliares” recepcionado con el número de trámite 218837 para el predio **ELIMINADO: Predio del actor**. Es así que como parte de lo establecido en mis funciones hago debida revisión en el sistema si el predio que atiende al trámite en cuestión cuenta con la existencia de algún proceso administrativo activo que pueda ser impedimento para el debido proceso de trámite solicitado.

Después de la debida y exhaustiva revisión del sistema de la Dirección de Desarrollo Urbano esta autoridad consta que el **ELIMINADO: Predio del actor** contaba con un procedimiento administrativo con número de expediente DDU/SJ/114/2023, de fecha de apertura el día 01 de febrero del 2023, lo cual se le informa al demandante que para la Autorización o la Licencia para Construcción es menester dar debido cumplimiento a lo establecido en la resolución del procedimiento, la cual se le es notificada en fecha de veintidós de marzo del año dos mil veintitrés de la resolución 429/2023, en el cual se le impuso una multa por la cantidad de \$12,448.80 (doce mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos con ochenta centavos moneda nacional) por incumplimiento de los artículos 26, 27 y 29 fracción III del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida.

Es importante señalar que el citado procedimiento es realizado por las obras de construcción y cimentación abarcando 200 metros lineales, cabe recalcar que dicha multa fue impuesta en conclusión al expediente DDU/SJ/CONST/114/2023 que si bien es dirigido al **ELIMINADO: Predio del actor** corresponde a lo que le departamento de inspección detecto; cada área es la encargada de la imposición de multas esto de acuerdo al artículo 41 del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, una vez pagada la sanción se puede dar continuidad al trámite.

En el mismo curso del proceso, al iniciar la revisión del trámite 218837 en el **Departamento de Construcciones de la Subdirección de Gestión y Control de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida** al que me encuentro adscrita, siendo coordinadora del área de multifamiliares. me encargo, como parte de mis funciones, de verificar que el predio para el cual



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

solicitan la Licencia de Construcción de Uso Diferente a Casa Habitación en el **ELIMINADO: Predio del actor**, este en orden con respecto a todo lo establecido en los Reglamentos y normativas de esta Dirección, es por ello que como primer paso se da orden de visita de inspección con fundamento en el artículo 90 del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida para realizar toda verificación requerida en el **ELIMINADO: Predio del actor**. Es en este sentido que se verifica que dicho predio no tenga construcciones en proceso o en su caso completamente construidas y que cumpla con diversos requisitos establecidos en el Programa, reglamentos y leyes que nos norman a nosotros como dirección, tales como los señalados en el artículo 24 del capítulo "Licencias Para Construcción" Fracción IV del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, como mencione anteriormente de acuerdo al proceso primero se realiza una visita de inspección, la cual fue ejecutada el día diecisiete de marzo del dos mil veintitrés y al regresar de inspección, se detecta que toda la construcción correspondiente ya había sido realizada sin tener aun la Licencia de Construcción, por lo cual se aplicó la multa, tanto al propietario como al perito en Construcción Municipal de tres veces el valor de los derechos de la licencia de construcción por la cantidad de \$131,657.00 (ciento treinta y un mil seiscientos cincuenta y siete pesos, sin centavos, moneda nacional) de acuerdo a los artículos 41 párrafo segundo 42, 43, 44 fracción cuarta, 45, 46 y 47 es por ellos que la cantidad que señala al señorita **ELIMINADO: Nombre del actor** esta completamente apegada a los ordenamientos que menciona el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida".

Ahora bien, después de analizar los argumentos esgrimidos por la parte actora y las refutaciones de los mismos por parte de las enjuiciadas, quien resuelve, considera que le asiste la razón a la parte actora.

Lo anterior se dice, ya que de lo señalado por la actora, relativo a que el acto que impugna carece de lo establecido en las fracciones II, IV, V y VI del inciso A) del artículo 4, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, es cierto.

Para afirmar lo anterior, se procede primero a transcribir lo conducente:

"Artículo 4.- Para que un acto administrativo sea válido debe contener los elementos y cumplir con los requisitos siguientes:

A) Elementos:

I. Ser expedido por órgano o dependencia municipal competente, a través de los servidores públicos.

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realiza o será realizado y estar previsto por el Reglamento correspondiente;

III. Constar por escrito, en medio electrónico o en las formas de expedición que el Reglamento autorice;

IV. Contener el nombre, cargo completo y firma autógrafa o electrónica acreditada del servidor público que lo expide, en los casos en que el Reglamento así lo establezca;

V. Estar fundado y motivado;



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

VI. Se realice de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento y en los términos del ordenamiento legal por virtud del cual se emite;

VII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

VIII. Se mencione la dependencia o entidad de la cual emana, y

[...]”

Del artículo anterior, se observa que, para que un acto administrativo sea válido deberá de contener los elementos señalados con anterioridad y, que en ausencia o irregularidad de ellos, dicho acto administrativo será nulo.

Ahora bien, los actos administrativos que se impugnaron fueron dos multas por la cantidad de \$131,657.00 (son ciento treinta y un mil seiscientos cincuenta y siete pesos) cada una, pagadas en fecha siete de agosto del año dos mil veintitrés, los cuales la actora manifestó conocer al ingresar al portar de trámite en línea del ayuntamiento, sin que pase desapercibido que las autoridades señaladas como demandas no adjuntaron prueba alguna que desvirtúe las alegaciones del recurrente, en cuanto a que dichos actos no fueron realizados de conformidad con la normatividad aplicable.

Se dice lo anterior, en virtud de que, a foja 61 del expediente en que se actúa consta documento privado proporcionado por la parte actora, consistente en la impresión de pantalla realizada al ingresar al portal de traite en línea del ayuntamiento de Mérida, documental mediante la cual el actor señala tuvo conocimiento de las multas que se le impusieron, del cual se puede observar que tiene cuatro conceptos consistentes en: 1) Licencia para construcción clase 4-con superficie cubierta mayor de 240 m² zona 2, crecimiento urbano, 2) Licencia para excavaciones 3) infringir el reglamento 3T del ejercicio (propietario), así como el 4) *infringir el Reglamento 3T del ejercicio (responsable de obra)*, siendo los conceptos consistentes en el 3 y 4 por la cantidad de \$131,657.00 M.N., los actos impugnados en el expediente en que se actúa.

Dicho documento se concatena con el documento adjuntado por el mismo actor consistente en el recibo de pago con número M 171048, de fecha 7 de agosto de 2023, mediante el cual se desprende el pago de dos ejercicios anteriores por la cantidad de \$131,657.00 M.N., documento que tiene valor probatorio pleno por ser un documento emitido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, la cual no fue redargüida de falsedad, de conformidad con los numerales 173, fracción II y 216, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, norma de aplicación supletoria de conformidad con el artículo 6, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

Sentado lo anterior, se tiene que, la imposición de las multas al recurrente no fue realizada de conformidad con el Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, esto es así en virtud que, el documento en el constan las multas impuestas al recurrente no cumplió con los elementos que todo acto administrativo debe de contener para ser válido, siendo que:



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

I. No se observa el órgano o dependencia municipal competente por conducto de un servidor público que haya emitido la imposición de las multas.

II. No contiene el objeto determinado preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó de conformidad con el Reglamento municipal correspondiente

IV. No contiene nombre, cargo completo ni firma autógrafa o electrónica acredita del servidor publico que impuso dichas multas

V. No cuenta con artículo alguno que funde y motive la imposición de dichas multas.

Por todo lo anterior, el acto impugnado carece de validez legal, toda vez que fue emitida sin contener los elementos y requisitos de validez ya especificados para considerarse legal, por lo que se procede a declarar la ilegalidad, así como la nulidad lisa y llana del mismo, con fundamento en los artículos 69 fracción IV y 70 fracción V, inciso a), ambos del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

SÉPTIMO.- Derecho subjetivo a la devolución

Por otro lado y con fundamento en el artículo 70, fracción V, inciso a), del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida y 37, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, SE RECONOCE EL DERECHO SUBJETIVO QUE TIENE LA PARTE ACTORA, para acceder a la devolución de la cantidad pagada ante la Dirección de Finanzas y Tesorería del Ayuntamiento de Mérida, pues se al haberse decretado la nulidad de la resolución impugnada, se considera que esa cantidad fue pagada indebidamente.

De acuerdo con el cuarto párrafo del dispositivo legal citado de la ley hacendaria municipal, la cantidad monetaria que la autoridad fiscal deba devolver, deberá estar actualizada conforme al artículo 32 de la misma norma jurídica fiscal, desde el mes en que se efectuó el pago en exceso hasta aquél en que en que la devolución se efectúe; y, si la devolución no se hiciere en el plazo previsto en el citado precepto legal 37, se deberán, de igual manera, pagar los intereses que correspondan, de conformidad con dicho precepto legal.

En este sentido, se ordena al titular de la citada dirección fiscal municipal a que, conforme al artículo 70, párrafo segundo, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, atienda de manera estricta lo ordenado por este órgano jurisdiccional en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de que el presente fallo quede firme.

No es obstáculo para lo anterior, el procedimiento establecido en el artículo 37, de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida vigente, el cual regula la tramitación que se debe realizar para obtener la devolución de un pago indebido; mismo que se inicia mediante la presentación de una solicitud de devolución, realizada por el particular.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Esto es así, debido a que, en aras de proteger el derecho fundamental de acceso a una justicia pronta y completa, tutelado en el artículo 17 constitucional, este Juzgador considera que no es necesario en este asunto que se plantee de manera previa ante la autoridad fiscal municipal, la solicitud antes mencionada.

Lo anterior, toda vez que este Tribunal municipal determinó la ilegalidad del acto impugnado, por lo cual fue decretada su nulidad lisa y llana, lo que da lugar a que proceda la devolución del pago de lo indebido que fue realizado por la recurrente.

Esta consideración encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación, y que constituye un criterio que este Tribunal municipal comparte:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2013250

Instancia: Plenos de Circuito

Décima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: PC.VIII. J/2 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo II, página 1364

Tipo: Jurisprudencia

PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, se tiene que la devolución del pago de lo indebido ordenada en esta sentencia definitiva, es únicamente por lo tocante a las multas, respecto de las cuales ya se ha determinado su ilegalidad y no así respecto al pago de los derechos por la licencia de construcción clase 4-con superficie cubierta mayor de 240m2 crecimiento



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

urbano, así como por la Licencia para excavaciones, conceptos que se pueden apreciar en el documento glosado a fojas 61, por los cuales se cubrieron las cantidades de \$43,490.00 y \$395.00, respectivamente.

Por todo lo antes expuesto, con fundamento en los artículos 68, párrafo primero, y 70, fracción V, inciso a), del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se:

RESUELVE

- I. La parte actora probó su pretensión; en consecuencia,
- II. Se declara la nulidad lisa y llana de las dos multas por la cantidad de \$137,657.00 (son ciento treinta y un mil seiscientos cincuenta y siete pesos) cada una, emitidas por el Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida y pagadas por la actora en fecha siete de agosto del año dos mil veintitrés;
- III. Se reconoce el derecho subjetivo del actor para acceder a la devolución de lo indebidamente pagado;
- IV. Se ordena a la titular de la Dirección de Finanzas y Tesorería del Ayuntamiento de Mérida, para que realice la devolución **ÚNICAMENTE** de lo pagado en concepto de multas por la parte actora, cantidad que asciende a \$263,314.00 M.N., conforme a lo estipulado en el artículo 32 de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida
- V. Agréguese a las constancias de este expediente el original de la presente sentencia definitiva que ahora se dicta, para los efectos legales que correspondan; y,
- VI. Con apoyo en el artículo 80 fracción VI y 83 del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se instruye a la Actuaría de este Tribunal para que, con fotocopias del presente fallo, lo notifique de manera personal a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas, en los domicilios señalados para tal efecto.

Así lo resuelve y firma Víctor Manuel Ortegón Berdugo, Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, asistido de Amado Hernán Magaña Simá, secretario de Acuerdos, quien autoriza con su firma.