

Silao de la Victoria, Guanajuato, 2 dos de diciembre de 2019 dos mil diecinueve.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1508/1ªSala/18** promovido por \*\*\*\*\*, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción de la demanda.** Por escrito presentado mediante Juicio en Línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 2 dos de octubre de 2018 dos mil dieciocho, \*\*\*\*\*, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnados:

«1.- La supuesta multa: “*POR LA CANTIDAD DE \$\*\*\*\*GENERADA DE UNA MULTA MUNICIPAL IMPUESTA POR LA DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, EN FECHA 2018-06-11 CON NUMERO DE INFRACCIÓN \*\*\*\*\* DE CUAL SE GENERÓ EL CRÉDITO FISCAL NÚMERO \*\*\*\*\* POR CONCEPTO DE POR NO CONTAR CON AUTORIZACION PARA OCUPACION DE LA VIA PUBLICA, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 11, 15 FRACCION 1 Y 16 FRACCION XIV DEL REGLAMENTO DE MERCADOS Y VENDEDORES AMBULANTES PARA EL MUNICIPIO DE CELAYA, GUANAJUATO*”(…)

2.- El Requerimiento de pago con número de folio \*\*\*\*\*, de fecha 09 de agosto de 2018, (...); y

3.- Así como el crédito fiscal que dio origen al citado Requerimiento de Pago de fecha 09 de agosto de 2018, con número de folio \*\*\*\*\*, (...) por la cantidad de: \$\*\*\*\*\*» (Sic)

Además, la actora hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total de los actos impugnados; y **2)** como reconocimiento del derecho y condena a las autoridades demandadas, que se cancele tanto la multa, como el crédito fiscal impuesto, y que las autoridades se abstengan de cobrar de nueva cuenta dicho crédito, de conformidad con lo previsto por el numeral 79 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 8 ocho de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

**Se concedió la suspensión solicitada por la actora** para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, esto es, para que la parte demandada se abstenga de continuar con el procedimiento administrativo de ejecución, y sin necesidad de que se garantice el importe del crédito.

Asimismo, se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la actora, así como por designados abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, por autos emitidos los días 23 veintitrés de enero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al **Director de Ingresos, y al**

**Director de Fiscalización, ambos de Celaya, Guanajuato,** por contestando demanda en tiempo y forma legal; igualmente, se les tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas en sus respectivos ocurso, así como designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En el mismo acuerdo, también se requirió a \*\*\*\*\* para que se registrara como usuaria externa de los servicios informáticos, obtuviera su cuenta y dirección de correo electrónico y, consecuentemente, presentara su contestación a través de su perfil de usuario<sup>1</sup>; bajo apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se le tendría por no dando contestación a la demanda.

Igualmente, se otorgó al accionante el derecho de ampliar su escrito inicial de demanda<sup>2</sup> y, consecuentemente, el justiciable amplió su escrito de demanda, por lo que se ordenó correr su traslado a las autoridades demandadas para que contestaran la misma.

En ese orden temporal, mediante acuerdo dictado el 12 doce de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a \*\*\*\*\***, ministro ejecutor de la Dirección de Ingresos de Celaya, Guanajuato,** por no dando contestación a la demanda en tiempo y forma legal<sup>3</sup> y se le hizo de conocimiento que las notificaciones -aún las de carácter personal-, se le harían por medio de los Estrados de este Tribunal.

Además, se tuvo a la actora por haciendo uso de su derecho a ampliar la demanda y se corrió traslado a las autoridades demandadas para que dieran contestación a la misma.

---

<sup>1</sup> Toda vez que su contestación fue presentada por la cuenta de usuario \*\*\*\*\*creada por \*\*\*\*\*, y no así a través de cuenta creada a su nombre.

<sup>2</sup> Ello, en virtud de que la autoridad demandada hace valer la improcedencia por consentimiento tácito.

<sup>3</sup> En razón de que no dio cumplimiento al requerimiento que le fue formulado.

De manera posterior, mediante acuerdo emitido el 3 tres de octubre de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a las autoridades demandadas por no contestando la ampliación de demanda y, al no existir pruebas pendientes para su desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos.

**TERCERO. Audiencia final del proceso.** Legalmente citadas las partes, el 14 catorce de octubre de 2019 dos mil diecinueve fue celebrada audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, y no así por las autoridades demandadas.

### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**SEGUNDO. Existencia de los actos impugnados.** De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los

Municipios de Guanajuato, previo al estudio del fondo, debe fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor<sup>4</sup>.

Así, del análisis integral realizado al escrito de demanda y a la ampliación de la misma, se aprecia que la accionante pretende controvertir la legalidad de:

**(a) La resolución emitida en el procedimiento administrativo de sanción número \*\*\*\*\*, en la cual se impuso como sanción una multa de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).**<sup>5</sup>

Si bien el actor esgrimió agravios en contra del acta de inspección practicada el 25 veinticinco de junio de 2018 dos mil dieciocho, se precisa que ésta forma parte del procedimiento previsto en los artículos 38 a 57 del Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Guanajuato, el cual debe concluir con la calificación de la falta respectiva.

De esta manera, se obtiene que el acta de inspección mencionada en el párrafo precedente, **no constituye acto definitivo para la interposición del proceso administrativo, puesto que solo forma parte integrante de las etapas de un procedimiento administrativo;** por lo tanto, la legalidad de dicho acto no puede combatirse en forma autónoma o destacada en el proceso administrativo, únicamente podrá ser cuestionada su legalidad al combatirse la resolución recaída en el procedimiento respectivo.

---

<sup>4</sup> Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**» Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

<sup>5</sup> Acto al que la parte actora denominó como “multa impuesta” en fecha 25 veinticinco de junio de 2018 dos mil dieciocho, en su escrito inicial de demanda.

Lo anterior, obedece a que las violaciones cometidas dentro del desahogo de cualquiera de las etapas del procedimiento son susceptibles de ser reparadas por el Resolutor al momento de dictar la resolución correspondiente, si esta le es favorable al particular; o bien, ante este Órgano Jurisdiccional si se somete a su estudio la resolución desfavorable, en la que se podrá decretar su nulidad y el reconocimiento del derecho.

Resulta aplicable por analogía o símil, la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

**«PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR.** La Ley de Amparo establece que tratándose de actos dentro de un procedimiento, la regla general, con algunas excepciones, es que el juicio constitucional sólo procede hasta la resolución definitiva, ocasión en la cual cabe alegar tanto violaciones de fondo como de procedimiento, sistema que tiene el propósito de armonizar la protección de las garantías constitucionales del gobernado, con la necesidad de asegurar la expeditéz de las diligencias procedimentales. Tal es la estructura que dicha Ley adopta en el amparo directo, así como en los procedimientos de ejecución y en los procedimientos de remate, como lo establece en sus artículos 158 y 114, fracción III, respectivamente. Por tanto, al establecer el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 acabado de citar, que cuando el acto reclamado de autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, emanen de un procedimiento en forma de juicio, el amparo sólo procede en contra de la resolución definitiva, debe interpretarse de manera amplia la expresión "procedimiento en forma de juicio", comprendiendo aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre

partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe de aplicarse la misma regla, conclusión que es acorde con la interpretación literal de dicho párrafo.»<sup>6</sup>

**(b) El crédito fiscal número \*\*\*\*\***, por concepto de «aprovechamientos, recargos y gastos de ejecución» y correspondiente al monto de \$\*\*\*\*\*; y

**(c) el requerimiento de pago folio número \*\*\*\*\***, emitido el 9 nueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, por el Director de Ingresos de la Tesorería Municipal de Celaya, Guanajuato, y practicado el día 17 diecisiete del mismo mes y año, por \*\*\*\*\*  
Ministra ejecutora de la Dirección de Ingresos.

Los actos señalados en los incisos (b) y (c), tienen como origen la imposición de la sanción derivada de la resolución emitida en el procedimiento administrativo de sanción a que se hizo referencia.

Por lo tanto, se determina que la existencia de los actos impugnados se acredita fehacientemente con la copia al carbón del requerimiento de pago \*\*\*\*\*  
de fecha 17 diecisiete de agosto de 2018 dos mil dieciocho, en que constan también los datos relativos a la resolución en que se impuso la multa, así como del crédito fiscal.

La prueba descrita tiene valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 117, 119, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los

---

<sup>6</sup> Época: Novena Época; Registro: 184435; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Abril de 2003; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 22/2003; Página: 196.

Municipios de Guanajuato, dado que tiene el carácter de pública al haber sido emitida por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones así como por la existencia de firmas, sellos y logotipos, más aún que no fue objetada por las partes del proceso.

Ilustra lo anterior, la tesis aislada que es del tenor literal siguiente:

«**COPIAS AL CARBON, VALOR PROBATORIO DE LAS. OFICIOS.** No hay motivo para dudar de la autenticidad de un oficio en copia al carbón, si además de estar firmado, consta en papel oficial que contiene los sellos de las dependencias entre las que fue cursado, por lo que tiene el mismo valor que el oficio original, pues sería osado suponer que la parte que lo presenta, para facilitar su defensa en el juicio laboral, hubiera obtenido de funcionarios públicos la simulación de comunicaciones oficiales.»<sup>7</sup>

### **TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.**

Conforme a lo establecido en el artículo 261 en vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos citados.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Época: Sexta Época; Registro: 277222; Instancia: Cuarta Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Volumen XIV, Quinta Parte; Materia(s): Laboral; Página: 23.

<sup>8</sup> Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

1. En su contestación, el Director de Fiscalización demandado sostiene la improcedencia del proceso al tenor de lo dispuesto en el artículo 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues a su consideración no se afecta el interés jurídico de la actora, dado que no acredita tener permiso para realizar actos de comercio en la vía pública.

Es **infundado** el planteamiento de la autoridad encausada como se explica a continuación:

Los artículos 9, párrafo segundo, y 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponen que para intervenir en el proceso administrativo, el particular deberá acreditar la afectación a su interés jurídico; es decir, que el acto del cual pretende su nulidad haya vulnerado su derecho subjetivo legítimamente tutelado por la norma jurídica, y el cual al ser quebrantado por la actuación de la autoridad le otorga al gobernado la potestad de acudir al Órgano Jurisdiccional a pedir la reparación de dicha transgresión.

Resulta ilustrativa la tesis aislada con el rubro y texto siguientes:

**«INTERES JURIDICO, EL ACTO RECLAMADO DEBE AFECTARLO DIRECTAMENTE.** Para que el quejoso pueda pedir amparo contra un acto que estime afecta sus intereses jurídicos, el acto de autoridad debe dirigirse directamente en su contra, o de no ser así debe el cumplimiento en sí afectarle, aunque originalmente el acto no haya sido dirigido en su perjuicio, por lo que si el quejoso

no se encuentra en ninguna de las dos hipótesis el amparo es improcedente en términos del artículo 73 fracción V de la ley de la materia.»<sup>9</sup>

Énfasis añadido.

Así, se tiene que se afectan los intereses jurídicos de un particular cuando el acto administrativo le fue dirigido directamente en su contra; o bien, porque su cumplimiento le afecta aunque originalmente no haya sido el destinatario.

En el caso concreto, la actora fue sancionada por el Director de Fiscalización de Celaya, Guanajuato, con una multa de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) con motivo de la supuesta comisión de un infracción al Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Guanajuato, y cuyo cobro -mediante la determinación del crédito así como requerimiento de pago-, fue efectuado por el Director de Ingresos del citado municipio; **actos cuya destinataria es directamente \*\*\*\*\*-actora-, por lo que sí tiene interés jurídico.**

Es de destacar la necesidad de identificar la situación concreta impugnada por la actora, a fin de determinar la manera en que el presupuesto procesal en estudio debe satisfacerse, pues en efecto deberá acreditar el particular el interés jurídico mediante el correspondiente permiso, licencia o concesión, cuando pretenda obtener una sentencia que le permita realizar una actividad regulada, situación diversa a este proceso como se señaló en el párrafo anterior.

---

<sup>9</sup> Época: Octava Época; Registro: 212268; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo XIII, Junio de 1994; Materia(s): Común; Tesis: II.2o.212 K; Página: 590.

Ilustra lo anterior la jurisprudencia 253/2009<sup>10</sup> emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

**«CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE IMPONE UNA SANCIÓN, ANTE LA FALTA DE CONCESIÓN, LICENCIA, PERMISO, AUTORIZACIÓN O AVISO DE ACTIVIDADES REGULADAS, EL TRIBUNAL DEBE CEÑIRSE, EN SU CASO, AL ESTUDIO DE LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA.** Conforme al artículo 34, párrafo segundo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, esto es, de aquellas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso para su ejercicio, deberá acreditar su interés jurídico, y de no cumplir con ese requisito el juicio será improcedente, por disposición expresa del artículo 72, fracción XI, del mismo ordenamiento, el cual prevé como causa de improcedencia del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no acreditar el interés jurídico, en los casos a que alude el segundo párrafo del referido artículo 34. Sin embargo, cuando el actor además reclame una sanción impuesta sin contar con la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, el Tribunal deberá ceñirse al estudio de la sanción, sin poder analizar los actos preliminares de verificación que le antecedieron, como pueden ser el acta de inicio y el consecuente procedimiento administrativo sancionador, porque esos actos sólo puede controvertirlos quien cuente con interés jurídico, por lo que resultan inoperantes los argumentos vertidos al respecto; y aunque es cierto que en la jurisdicción contencioso administrativa del Distrito Federal basta con tener un interés legítimo para poder accionar, según lo establece el párrafo primero del indicado artículo 34, esta regla no es absoluta, pues admite como única excepción que la pretensión del actor consista en obtener una sentencia que le permita continuar realizando actividades reguladas, supuesto en el cual la ley condicionó la posibilidad del estudio de este acto a la existencia del documento que acredite su interés jurídico, estableciendo incluso la improcedencia del juicio cuando no se exhibiere.»

---

<sup>10</sup> Época: Novena Época; Registro: 165594; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXI, Enero de 2010; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 253/2009; Página: 268.

Lo subrayado es propio.

Asimismo, la tesis aislada I.1o.A.188 A (10a.)<sup>11</sup>, que enseguida se transcribe:

**«INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA SANCIÓN IMPUESTA CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA RESPECTO DE ACTIVIDADES REGULADAS. PARA EXIGIR AL PARTICULAR QUE LO ACREDITE MEDIANTE LA EXHIBICIÓN DEL PERMISO, LICENCIA O AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE, PRIMERO DEBE ACUDIRSE AL ACTA DE VISITA RESPECTIVA PARA CORROBORAR SI REALIZÓ LOS ACTOS QUE SE LE ATRIBUYEN, EN CASO DE QUE LOS NIEGUE (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).** En un juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es insuficiente la impugnación de actos derivados de un procedimiento de verificación administrativa respecto de actividades reguladas para que, por ese solo hecho, se exija que los particulares, indefectiblemente, exhiban el permiso, licencia o autorización correspondiente para acreditar su interés jurídico, toda vez que pueden ocurrir situaciones en las que sean sancionados por un hecho o actividad que no realizaron; caso en el cual, primero debe existir certeza de que en el lugar donde se practicó la verificación efectivamente se llevan a cabo actividades reguladas y, posteriormente, de ser el caso, exigir la exhibición del documento que las permita. Estimar lo contrario, implicaría incurrir en una petición de principio, ya que si lo que se controvierte es la sanción impuesta a un particular por llevar a cabo actos regulados sin contar con la licencia o autorización respectiva y éste alega que tal determinación es ilegal, en virtud de que no realizó las actividades que se le atribuyen, lo primero que debe corroborarse es si los hechos sancionados ocurrieron y no si se cuenta con un permiso para ello, toda vez que, si no se acreditara que se realizaron las actividades reguladas, sería innecesario exigirlo. Luego, tomando en consideración que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, la prueba fehaciente de que ocurrieron los hechos señalados la constituye el acta de visita respectiva, pues ésta es la base para

---

<sup>11</sup> Época: Décima Época; Registro: 2016244; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 51, Febrero de 2018, Tomo III; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.1o.A.188 A (10a.); Página: 1439.

determinar si un particular incurrió en faltas a la legislación aplicable, al ser en el que los verificadores designados asientan los datos y situaciones que con sus sentidos adviertan al ejecutar una inspección.»

Lo resaltado es propio.

Por consiguiente, contrario a lo señalado por la parte demandada este Juzgador estima que la demandante **sí cuenta con interés jurídico para combatir la infracción ante este Órgano Jurisdiccional, así como los actos tendientes a realizar el cobro de la sanción impuesta**, porque de los documentos descritos en los párrafos precedentes se obtiene que dichos actos le fueron dirigidos directamente, aunado a que no pretende realizar actividades regladas para las que se requiere la expedición de una concesión, licencia o permiso, sino la nulidad de la sanción impuesta.

2. Señala también el Director de Fiscalización demandado que el proceso es improcedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 261, fracciones II y IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en virtud de que el acta de inspección fue notificada el 17 diecisiete de junio de 2018, y no como maliciosamente señala la actora el 17 diecisiete de agosto de la misma anualidad.

Agrega que el acta de visita de inspección no es un acto definitivo, sino la calificación de la misma, la cual no impugna.

Son **infundados** los argumentos de la encausada de conformidad con las consideraciones jurídicas que a continuación se exponen:

Los artículos 261, fracción IV, y 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, textualmente señalan:

«**Artículo 261.** El Proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones (...) IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiéndose que se da éste último únicamente cuando no se promovió el proceso el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados, en los plazos que señala este Código...»

«**Artículo 263.** La demanda deberá formularse por escrito y presentarse ante el Tribunal o Juzgado respectivo dentro de los treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado o aquél en que se haya ostentado sabedor de su contenido o de su ejecución...»

Énfasis añadido.

Como se advierte de la transcripción anterior, el consentimiento es tácito cuando no se presenta la demanda ante el Tribunal o Juzgado respectivo dentro de los 30 treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto o aquel en que se haya ostentado sabedor de su contenido o de su ejecución; en este sentido, **el impetrante manifiesta que tuvo conocimiento de la determinación del crédito fiscal el 17 diecisiete de agosto de 2018 dos mil dieciocho.**

Es de destacar, que la autoridad encausada niega que la justiciable haya tenido conocimiento de la resolución emitida en el procedimiento administrativo de sanción \*\*\*\*\* en la fecha indicada por la actora; y afirma que fue el 25 veinticinco de junio del 2018 dos mil dieciocho, cuando le fue notificada ésta.

Por consiguiente, es de puntualizar que según lo dispuesto en el numeral 51, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el Director de Fiscalización tenía la carga probatoria para demostrar que a la actora le fue notificado o bien que tuvo conocimiento de dicho acto en fecha anterior a la indicada en su demanda; sin embargo, **no ofreció elemento probatorio alguno que demostrara tales hechos.**

Apoya lo anterior el criterio del Pleno de este Órgano Jurisdiccional, de rubro y texto siguientes:

«**PRUEBA, CARGA DE LA. EN TRATÁNDOSE DEL CONSENTIMIENTO TÁCITO.** Cuando no exista notificación o se encuentre mal practicada y la autoridad oponga la excepción de consentimiento tácita, la carga de la prueba acerca de la fecha de conocimiento del acto impugnado corresponde a la autoridad demandada.»<sup>12</sup>

De conformidad con lo expuesto, al no ser desvirtuado por la parte demandada, se crea convicción en este Resolutor que **la justiciable tuvo conocimiento de la resolución emitida en el procedimiento administrativo de sanción \*\*\*\*\*, en que se impuso la sanción de multa, el 17 diecisiete de agosto de 2018 dos mil dieciocho**, por lo que el plazo de 30 treinta días se computa a partir del inmediato día hábil, siendo éste el 20 veinte del similar mes, transcurriendo además los días 21 veintiuno, 22 veintidós, 23 veintitrés, 24 veinticuatro, 27 veintisiete, 28 veintiocho, 29 veintinueve, 30 treinta y 31 treinta y uno de agosto; 03 tres, 04 cuatro, 05 cinco, 06 seis, 07 siete, 10 diez, 11 once, 12 doce, 13 trece, 17 diecisiete, 18 dieciocho, 19 diecinueve, 20 veinte, 21 veintiuno, 24 veinticuatro, 25 veinticinco, 26 veintiséis y 27

---

<sup>12</sup> Sentencia de fecha 10 diez de julio de 1997, dictada dentro del toca 8/997.PL,

veintisiete de septiembre; 01 uno y 02 dos de octubre -último día para presentar la demanda-.

Se descuentan para el cómputo del plazo los días 18 dieciocho, 19 diecinueve, 25 veinticinco y 26 veintiséis de agosto; 01 uno, 02 dos, 08 ocho, 09 nueve, 15 quince, 16 dieciséis, 22 veintidós, 23 veintitrés, 29 veintinueve y 30 treinta de septiembre; ello por corresponder a sábados y domingos.

También se descuentan los días 14 catorce y 28 veintiocho, por haber sido declarados inhábiles para este Tribunal<sup>13</sup>.

Por lo tanto, si la parte actora presentó la demanda que dio inicio al presente proceso administrativo el día 02 dos de octubre de 2018 dos mil dieciocho, tal y como se advierte del acuerdo dictado el 08 ocho de octubre de la misma anualidad, **este Juzgador estima que la demanda fue presentada en el plazo legalmente determinado para tal fin.**

Ilustra lo anterior la jurisprudencia siguiente:

**«JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.** Si bien es cierto que el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación contiene el principio de presunción de legalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales, también lo es que el propio precepto establece la excepción consistente en que la autoridad debe probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente. De ahí que el artículo 209 bis, fracción II, del indicado Código, vigente hasta el 31

---

<sup>13</sup> Calendario Oficial de Labores 2018, consultable en <http://tagto.gob.mx/wp-content/uploads/2018/01/Calendario-Oficial-TJA-2018.pdf>

de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) disponga que, cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto administrativo impugnado, porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así lo debe expresar en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, lo que genera la obligación a cargo de la autoridad correspondiente de exhibir al contestar la demanda, constancia del acto administrativo de que se trate y de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. Lo anterior, porque al establecerse tal obligación para la autoridad administrativa, el legislador previó la existencia de un derecho a favor del contribuyente, a fin de que durante el procedimiento contencioso administrativo se respete su garantía de audiencia y, por ende, los principios de certidumbre y de seguridad jurídica de los que debe gozar, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, evitando así que quede sin defensa ante la imposibilidad legal de combatir actos autoritarios de molestia de los que argumenta no tener conocimiento, máxime que según lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar los artículos 207 y 210 del mismo ordenamiento fiscal, el Magistrado instructor, al acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad, debe otorgar a la actora el plazo de 20 días para ampliarla, pues de lo contrario se le dejaría en estado de indefensión al proscribir su derecho a controvertir aquellas cuestiones que desconoce o que la demandada introduce en su contestación.»<sup>14</sup>

Lo subrayado no es de origen.

Por consiguiente, **no se configura la causal de improcedencia relativa al consentimiento tácito invocada por la parte demandada.**

**3.** En virtud de las manifestaciones de la demandada<sup>15</sup>, se reitera que ciertamente el acta de inspección número \*\*\*\*\* no constituye acto

---

<sup>14</sup> Época: Novena Época; Registro: 1007061; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice de 2011; Tomo IV. Administrativa Primera Parte - SCJN Primera Sección – Administrativa; Materia(s): Administrativa; Tesis: 141; Página: 166.

<sup>15</sup> Consistentes en que el acta de visita de inspección no es un acto definitivo, sino la calificación de la misma, la cual la parte actora no impugna.

definitivo para la interposición del proceso administrativo, pues de conformidad con los artículos 48, 53, 54 y 55 del Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Guanajuato, ésta únicamente forma parte integrante de las etapas de un procedimiento administrativo; sin embargo, la legalidad de dicho acto puede ser cuestionada al combatirse la resolución recaída en el procedimiento respectivo.

En la especie y contrario a lo referido por la autoridad, la justiciable **sí controvierte en su demanda y en la ampliación de la misma, la legalidad de la multa que le fue fincada** y no únicamente lo asentado en el acta circunstanciada en liza, situación que no implica un obstáculo en la procedencia del proceso.

Ante ese panorama, es relevante precisar que **la autoridad no allegó al proceso la resolución que puso fin al procedimiento sancionador en la cual se impone a la accionante la multa -consecuencia del acta circunstanciada con número de folio \*\*\*\*\*, así como tampoco exhibieron sus respectivas constancias de notificación** y, en consecuencia, se obtiene que la encausada incumplió el débito probatorio que les fue asignado.

En todo caso, el que la autoridad demandada haya omitido exhibir el documento que consigna la calificación de infracción y multa impugnada, así como de sus constancias de notificación, **no conlleva al dictado de la improcedencia del presente proceso, sino que dicha irregularidad atañe a la ilegalidad de la actuación en sí misma, conforme a la cual resultaría procedente declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado**, toda vez que los elementos convictivos ofrecidos por la encausada no son

suficientes para desvirtuar el hecho de que la accionante desconoce su contenido.

Ello, pues el cumplimiento de exhibir el acto administrativo que el actor aduce desconocer, así como las constancias de su legal notificación, trae aparejada una doble consecuencia:

- Desvirtuar la negativa alegada por el actor; y
- Permitirle conocer la determinación impugnada para brindarle la oportunidad de combatirla, pues de lo contrario se haría nugatorio su derecho de audiencia, ya que no tendría los elementos necesarios para controvertirla mediante la ampliación de su demanda.

**Circunstancias que en la especie no sucedieron**, pues -como ya fue mencionado-, la parte encausada no acreditó que se hubiere hecho de conocimiento al particular -tanto de manera previa como en la propia secuela procesal-, el contenido de la resolución que impone la multa confutada, de fecha 25 veinticinco de junio de 2018 dos mil dieciocho.

Sustenta tal pronunciamiento, por analogía, lo establecido en la siguiente jurisprudencia:

«NULIDAD LISA Y LLANA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE DECLARARSE CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER UN CRÉDITO FISCAL Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, EXHIBE LAS CONSTANCIAS DE SU NOTIFICACIÓN, PERO OMITE ANEXAR LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 209/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 203, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL

CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.", estableció que de conformidad con el artículo 209 Bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto impugnado porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así debe expresarlo en su demanda, señalando la autoridad a quien lo atribuye, lo que genera la obligación a cargo de ésta de exhibir, al contestar la demanda, la constancia del acto administrativo de que se trate y la de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. En congruencia con dicho criterio, cuando el actor niega conocer un crédito fiscal y la autoridad en su contestación exhibe las constancias de su notificación, pero omite anexar la resolución determinante, la Sala Fiscal debe declarar la nulidad lisa y llana de aquél, toda vez que las aludidas constancias no desvirtúan su desconocimiento, ya que el cumplimiento a los señalados preceptos conlleva una doble consecuencia: desvirtuar la negativa alegada por el actor y permitir a éste conocer la determinación impugnada para brindarle la oportunidad de combatirla, pues de lo contrario se haría nugatorio su derecho de audiencia, ya que no tendría los elementos necesarios para controvertirla mediante la ampliación de su demanda.»<sup>16</sup>

Énfasis añadido.

Luego, al no prosperar las causas de improcedencia invocadas, y no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, **quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

---

<sup>16</sup> Novena Época Registro: 167895 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: XVI.1o.A.T. J/7 Página: 1733

**CUARTO. Argumentos de las partes.** No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por las autoridades encausadas tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**».<sup>17</sup>

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** El artículo 301, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala literalmente lo siguiente:

«**Artículo 301.** El juzgador deberá suplir la queja deficiente planteada en la demanda, cuando: (...) **III.** El asunto planteado no rebase la cantidad de multiplicar por ciento cincuenta la Unidad de Medida y Actualización diaria.»

Énfasis añadido.

Así, conforme con el valor de la unidad de medida y actualización diaria (UMA) vigente<sup>18</sup> -\$84.49 (ochenta pesos con sesenta centavos en

---

<sup>17</sup> Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: 2a. /J.58/2010, Página: 830.

<sup>18</sup> Valor publicado el 10 diez de enero de 2019 dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, en el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía determinó el valor de la unidad de medida y actualización diaria (UMA) vigente a partir del uno de febrero de 2018 dos mil dieciocho.

moneda nacional)-, y atento a lo dispuesto en el precepto y fracción invocados, el valor máximo para que este Tribunal pueda suplir la queja deficiente planteada en la demanda es de \$12,673.50 (doce mil seiscientos setenta y tres pesos con cincuenta centavos en moneda nacional), resultado de multiplicar por 150 ciento cincuenta la unidad de medida y actualización diaria; por tanto, esta Sala se sitúa en el imperativo legal de llevar a cabo la suplencia referida, toda vez que la cuantía de la multa impuesta, es por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

Ahora bien, la suplencia de la queja tiene como finalidad que el juzgador -derivado del análisis del asunto planteado- al advertir la existencia objetivamente probada de alguna causa de ilegalidad, se pronuncie al respecto; no obstante que la misma no se haya aducido por el actor, pero se desprenda de los hechos, advirtiéndose de la misma el estado de indefensión del particular<sup>19</sup>.

Por lo anterior, el alcance de la suplencia de la queja debe orientarse a priorizar la restauración de la legalidad conculcada en perjuicio del particular sobre rigorismos propios del procedimiento administrativo, con la finalidad de evitar la confirmación del estado de indefensión en que se encuentra.

Es ilustrativo el siguiente criterio jurisprudencial, que por analogía resulta aplicable al asunto que se analiza:

**«SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. SUS ALCANCES A RAÍZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 10 DE JUNIO DE 2011.** A partir de la reforma de diez de junio de dos mil once al artículo 1o., en relación con el 133 de la

---

<sup>19</sup> Ello, en aras de salvaguardar el orden jurídico y el irrestricto cumplimiento a los elementos de validez del acto administrativo, en tanto este Tribunal es el órgano encargado del control de la legalidad, como lo previene el artículo 81 de la constitución política local.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, quedando así establecidas las premisas de interpretación y salvaguarda de los derechos consagrados en la Constitución, que se entiende deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); asumiendo tales derechos como relacionados, de forma que no es posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras (indivisibilidad e interdependencia); además, cada uno de esos derechos o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, y no niegan la posibilidad de su expansión, siendo que crecen por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). Al positivarse tales principios interpretativos en la Constitución, trascienden al juicio de amparo y por virtud de ellos los tribunales han de resolver con una tendencia interpretativa más favorable al derecho humano que se advierta conflagrado y con una imposición constitucional de proceder a su restauración y protección en el futuro, debiendo por ello quedar superados todos los obstáculos técnicos que impidan el estudio de fondo de la violación, fundados en una apreciación rigorista de la causa de pedir, o la forma y oportunidad en que se plantea. En ese sentido, la suplencia de la queja deficiente encuentra fortalecimiento dentro del juicio de garantías, pues a través de ella el Juez puede analizar por sí una violación no aducida y conceder el amparo, librando en ese proceder los obstáculos derivados de las omisiones, imprecisiones e, incluso, inoportunidades en que haya incurrido quien resulta afectado por el acto inconstitucional, de manera que es la suplencia el instrumento que mejor revela la naturaleza proteccionista del amparo, y su importancia, como mecanismo de aseguramiento del principio de supremacía constitucional, mediante la expulsión de aquellos actos o disposiciones que resulten contrarios al Ordenamiento Jurídico Máximo. Así, las reformas comentadas posibilitan ampliar su ejercicio, por lo que cuando en el conocimiento de un juicio de amparo la autoridad advierta la presencia de un acto que afecta los derechos fundamentales del quejoso, podrá favorecer el estudio de la violación y la restauración de los derechos conflagrados, por encima de obstáculos derivados de criterios o interpretaciones sobre las exigencias técnicas del amparo de estricto derecho, como la no impugnación o la impugnación inoportuna del acto inconstitucional, su consentimiento presuntivo, entre otros, pues estos rigorismos, a la luz de los actuales lineamientos de interpretación constitucional, no podrían

anteponerse válidamente a la presencia de una manifiesta conflagración de derechos fundamentales, ni serían suficientes para liberar al tribunal de procurar la restauración de dicha violación, del aseguramiento de los derechos fundamentales del individuo y del principio de primacía constitucional en la forma más amplia. Además, tal proceder es congruente con la intención inicial reconocida a la suplencia de la queja, pues ante la presencia de un acto inconstitucional, se torna en salvaguarda del ordenamiento jurídico en general y del principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 constitucional, en tanto que las deficiencias en que incurra el agraviado, relacionadas con la falta de impugnación o la impugnación inoportuna, pueden entenderse como una confirmación del estado de indefensión en que se encuentra y del cual debe ser liberado.»<sup>20</sup>

Lo resaltado es propio.

Así, de lo planteado por la actora en su demanda y en la ampliación de misma<sup>21</sup>, se estima que el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar **si fueron cumplidas o no las formalidades relacionadas con el procedimiento previsto en los artículos 38 a 57 del Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Guanajuato.**

Ahora, en relación con la atribución de inspección y verificación del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de actividad comercial en el municipio de Celaya, se observa que los artículos 38 y 39, del Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes para el Municipio de Celaya, Guanajuato, disponen a la letra:

**«Artículo 38. La Dirección de Fiscalización podrá llevar a cabo visitas de inspección en el lugar donde se ejerza la actividad comercial, por conducto del personal debidamente autorizado a efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Reglamento.**

---

<sup>20</sup> Tesis IV.2o.A. J/6 (10a.), Jurisprudencia Común, Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, página 1031; registro 2003771.

<sup>21</sup> Señalando, principalmente, que no medió orden por escrito debidamente fundada y motivada, suscrita por el funcionario facultado para ello, según la normatividad aplicable

Al realizar las visitas de inspección, el personal autorizado deberá contar con la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por el titular de la Dirección, en la que se precisará el nombre de la persona que se encuentra ejerciendo la actividad comercial, para el caso de que el mismo se ignore se deberán señalar los datos suficientes que permitan su identificación, el nombre de los servidores públicos que practicarán la inspección, el lugar o zona donde habrá de llevarse a cabo, el objeto de la misma, así como el nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad administrativa que la ordene.»

**«Artículo 39. Las diligencias de inspección deberán sujetarse a las etapas siguientes:**

**I. La visita de inspección se realizará en el lugar o zona que se señale en la orden;**

**II.** Para el caso de que no se encuentre presente el visitado y una vez habiéndose cerciorado de lo señalado en la fracción que antecede, se dejará citatorio para que al día hábil siguiente espere al personal autorizado, a una hora determinada, para el desahogo de la diligencia. El citatorio se dejará en poder de la persona que se encuentre en el lugar o zona en la cual deba practicarse la diligencia de inspección, para el caso de que no se encontrare persona alguna se dejará con cualquier otro comerciante contiguo cercano al lugar o zona y para el caso de que éste se negare a recibirlo se dejará pegado en el local, pizarra o puesto cuya circunstancia se asentará en el acta respectiva. Si no es atendido el citatorio, la visita se practicará con la persona que se encuentre en el lugar;

**III.** El personal autorizado, deberá mostrar al visitado identificación vigente con fotografía, expedida por autoridad competente;

**IV.** Se mostrará el original de la orden de inspección y se entregará al visitado copia de la misma, la cual estará debidamente firmada por autoridad competente;

**V.** La persona con la que se entienda la diligencia, será requerida por el personal autorizado, para que designe dos testigos, en caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.

**VI.** En la visita de inspección se levantará acta, en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia;

**VII.** Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en la audiencia respectiva cuya fecha será señalada en la misma acta de inspección; y,

**VIII.** Por último, la persona con quien se entendió la diligencia, los testigos y el inspector procederán a firmar el acta, este último entregará una copia de la misma al visitado. La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma, se deberá hacer constar en el referido documento, sin que esta circunstancia afecte su validez y valor probatorio.»

#### Énfasis añadido

De los preceptos legales transcritos se infiere que para el ejercicio de las facultades de inspección y verificación en materia de actividad comercial, es menester que medie orden por escrito dirigida al particular, emitida por la autoridad facultada para ello, debidamente fundada y motivada.

Bajo ese contexto, la orden de visita constituye una formalidad esencial del procedimiento de inspección, cuya finalidad es delimitar el actuar de la autoridad fiscalizadora, estableciendo dónde empezará y dónde terminará el ejercicio que ha de realizar durante la inspección correspondiente; ello, en estricto acato a los principios rectores de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en favor de los particulares.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia, 2a./J. 175/2011 (9a.), del rubro y contenido siguiente<sup>22</sup>:

«**ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO.** En concordancia con lo que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 59/97, de rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO."; se afirma que como **la orden de verificación es un acto de molestia, para llevarla a cabo debe satisfacer los requisitos propios de la orden de visita domiciliaria**, de entre los que destaca el relativo a la precisión de su objeto, el cual ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará; luego, para que la autoridad hacendaria cumpla ese deber, es necesario que en la orden de verificación respectiva precise el rubro a inspeccionar y su fundamento legal, a fin de que la persona verificada conozca las obligaciones a su cargo que van a revisarse, **en acatamiento a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**»

Resaltado propio.

En ese orden de ideas, del análisis realizado al acta levantada con motivo de la diligencia de inspección practicada el día 25 veinticinco de junio de 2018 dos mil dieciocho, se advierte que **se omitió puntualizar la existencia de la orden de visita de inspección que le permitiera al inspector practicarla, además de habérsela exhibido y entregado a la ahora parte demandante.**

---

<sup>22</sup> Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Enero de 2012, Tomo 4, Página: 3545, bajo el Registro: 160386.

Ahora bien, el artículo 40 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato dispone:

«**Artículo 40.** Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades fiscales deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.»

La disposición citada establece la presunción de legalidad de que se encuentran investidas las resoluciones y actos fiscales, pero no la presunción de la existencia de los hechos que motiven tales resoluciones y actos. Ante ello, si el afectado por un acto o resolución fiscal niega lisa y llanamente los hechos que lo hayan originado, se impone la obligación a la autoridad administrativa a probar tales hechos, siempre que la misma no implique, a su vez, una afirmación.

Luego, en la presente causa se tiene que **la actora negó que le hubiera sido notificada, previamente a la realización de la inspección, la orden respectiva emitida por el Director de Fiscalización.**

Ante la negativa lisa y llana de \*\*\*\*\*, la encausada tenía el débito de acreditar en este proceso que sí se notificó la orden emitida por la autoridad competente, en términos de lo dispuesto en los artículos 38 y 39, fracciones I y IV, del Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Gto., previo a practicar la inspección, obligación probatoria que en la especie no se cumplió.

Es aplicable por analogía o símil, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

**«JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.** Si bien es cierto que el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación contiene el principio de presunción de legalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales, también lo es que el propio precepto establece la excepción consistente en que la autoridad debe probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente.

De ahí que el artículo 209 bis, fracción II, del indicado Código, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) disponga que, cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto administrativo impugnado, porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así lo debe expresar en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, lo que genera la obligación a cargo de la autoridad correspondiente de exhibir al contestar la demanda, constancia del acto administrativo de que se trate y de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. Lo anterior, porque al establecerse tal obligación para la autoridad administrativa, el legislador previó la existencia de un derecho a favor del contribuyente, a fin de que durante el procedimiento contencioso administrativo se respete su garantía de audiencia y, por ende, los principios de certidumbre y de seguridad jurídica de los que debe gozar, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, evitando así que quede sin defensa ante la imposibilidad legal de combatir actos autoritarios de molestia de los que argumenta no tener conocimiento, máxime que según lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar los artículos 207 y 210 del mismo ordenamiento fiscal, el Magistrado instructor, al acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad, debe otorgar a la actora el plazo de 20 días para ampliarla, pues de lo contrario se le dejaría en estado de

indefensión al proscribir su derecho a controvertir aquellas cuestiones que desconoce o que la demandada introduce en su contestación.»<sup>23</sup>

Énfasis añadido.

Además, no se omite señalar que el artículo 40 del Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Guanajuato, -disposición invocada en el acta de inspección-, establece que ante una conducta flagrante del gobernado, se puede omitir la emisión y exhibición de la orden de visita en la que se autorice el ejercicio de la facultad de inspección. Dicho numeral refiere:

«Artículo 40. Se podrán llevar a cabo diligencias de inspección, sin que medie orden previa, cuando de manera flagrante los inspectores adscritos a la Dirección sorprendan a una persona transgrediendo las disposiciones del presente Reglamento, para lo cual deberán de seguirse las etapas previstas en las fracciones III, V, VI, VII y VIII del artículo anterior.»

Sin embargo, **no obran asentadas en el acta de inspección en análisis las circunstancias de la situación flagrante<sup>24</sup>, ni se explica tal situación en la misma;** por lo que se concluye que la autoridad enjuiciada, pretende perfeccionar su proceder mediante la

<sup>23</sup> Época: Novena Época; Registro: 1007061; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice de 2011; Tomo IV. Administrativa Primera Parte - SCJN Primera Sección – Administrativa; Materia(s): Administrativa; Tesis: 141; Página: 166.

<sup>24</sup> De acuerdo a la Real academia Española, el concepto «flagrancia» es un adjetivo que indica «Que se está cometiendo actualmente» consultable en la página electrónica <https://dle.rae.es/?id=I2Ypxbe>; Asimismo, en la tesis aislada de rubro «**DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. Apreciación de su validez constitucional cuando la autoridad tiene conocimiento, por medio de una denuncia informal, que se está cometiendo o se acaba de cometer un delito.**» la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indica que para ceñirse al concepto constitucional estricto de flagrancia, debe actualizarse alguno de los supuestos siguientes: Que la autoridad observe directamente que la acción se comete en ese preciso instante; o, que la autoridad pueda iniciar la persecución del aparente infractor a fin de detenerlo, si mediante elementos objetivos le es posible identificarlo y corroborar que en el momento inmediato anterior, se encontraba cometiendo la infracción o delito. La tesis citada tiene los siguientes datos de localización: Época: Décima Época; Registro: 2010963; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Penal, Penal; Tesis: 1a. XXV/2016 (10a.); Página: 671.

contestación de demanda, sin que por ello puedan cambiarse los motivos y fundamentos precisados en el acta controvertida, en términos de lo previsto en el ordinal 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es así, pues **dicha flagrancia no se advierte del acta de inspección**, por lo que resulta inaplicable el ordinal 40 del ordenamiento reglamentario en cita; ergo, se requería de la orden de verificación o inspección citada, como regla general prevista por el propio ordenamiento.

En conclusión, **al no acreditar el Director de Fiscalización demandado que haya seguido el procedimiento previsto en los artículos 38, 39 y 40 del Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Guanajuato**, queda demostrada la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo anterior, sin perjuicio de que la parte demandada no hubiere exhibido en la presente causa la resolución que impone a la accionante la multa -consecuencia del acta circunstanciada con número de folio \*\*\*\*\*, ya que **tal omisión permite a quien resuelve sólo constatar la ilegalidad en la actuación de la autoridad y conforme a lo cual, en adición a la violación a las formalidades del procedimiento detectada, resulta procedente que sea decretada su nulidad.**

Sustenta lo anterior, lo establecido en la jurisprudencia cuyo rubro y texto reza:

«NULIDAD LISA Y LLANA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE DECLARARSE CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER UN CRÉDITO FISCAL Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, EXHIBE LAS CONSTANCIAS DE SU NOTIFICACIÓN, PERO OMITE ANEXAR LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 209/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 203, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.", estableció que de conformidad con el artículo 209 Bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto impugnado porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así debe expresarlo en su demanda, señalando la autoridad a quien lo atribuye, lo que genera la obligación a cargo de ésta de exhibir, al contestar la demanda, la constancia del acto administrativo de que se trate y la de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. En congruencia con dicho criterio, cuando el actor niega conocer un crédito fiscal y la autoridad en su contestación exhibe las constancias de su notificación, pero omite anexar la resolución determinante, la Sala Fiscal debe declarar la nulidad lisa y llana de aquél, toda vez que las aludidas constancias no desvirtúan su desconocimiento, ya que el cumplimiento a los señalados preceptos conlleva una doble consecuencia: desvirtuar la negativa alegada por el actor y permitir a éste conocer la determinación impugnada para brindarle la oportunidad de combatirla, pues de lo contrario se haría nugatorio su derecho de audiencia, ya que no tendría los elementos necesarios para controvertirla mediante la ampliación de su demanda.»<sup>25</sup>

Énfasis añadido.

---

<sup>25</sup> Novena Época Registro: 167895 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: XVI.1o.A.T. J/7 Página: 1733

Destacando que, la inspección y vigilancia sobre la actividad comercial, deriva del ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad demandada, por lo que **no puede constreñirse a la parte encausada a que emita nuevos actos en sustitución de los calificados de ilegales ni tampoco se le puede impedir esa actuación.**

Lo anterior es así, porque ello equivaldría a que este Órgano Jurisdiccional sustituyera a la autoridad administrativa en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan los ordenamientos aplicables; luego, es evidente que no puede dictarse en este caso una nulidad para efectos. Sostiene lo anterior, por analogía o similitud, la siguiente jurisprudencia:

**«ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR VICIOS FORMALES EN SU EMISIÓN, DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** Si bien las violaciones de tipo formal existentes en un acto administrativo, encuadran en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, lo que trae aparejada la declaratoria de nulidad para efectos, en términos de lo establecido en la fracción III del artículo 239 del mencionado ordenamiento legal, ello no ocurre, en el caso de las órdenes de visita domiciliaria. En efecto, no debe perderse de vista que debido a la naturaleza de las resoluciones impugnadas, las que derivaron de la emisión de órdenes de visita domiciliaria, expedidas con base en la facultad discrecional que a las autoridades fiscalizadoras les otorga el artículo 16 constitucional, surte el caso de excepción previsto en la parte final del precepto citado en último término y, por tanto, aunque originariamente deba ser declarada la nulidad para efectos, lo cierto es que la nulidad decretada en este supuesto excepcional no puede tener efecto alguno que no sea el que la autoridad anule el acto impugnado y, actuando dentro del límite de sus facultades discrecionales, si así lo estima conveniente y se encuentra en posibilidad de hacerlo, emita un nuevo acto administrativo.»<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Época: Novena Época; Registro: 911244; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice 2000; Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Fiscal (ADM); Tesis: 311; Página: 330.

En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la Nulidad Total de la multa impuesta por el Director de Fiscalización de Celaya, Guanajuato, así como del acta de inspección número \*\*\*\*\*, practicada el día 25 veinticinco de junio de 2018 dos mil dieciocho.**

En vista de lo anterior, lo conducente también es decretar la **Nulidad Total** del resto de las actuaciones que emanaron del acto nulificado, así como de aquellas que en alguna forma se encuentran condicionadas por dicho acto y que, en la especie, se constituyen por la determinación del crédito fiscal número \*\*\*\*\*, así como el requerimiento de pago folio número \*\*\*\*\*, emitido el 9 nueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, por el Director de Ingresos de la Tesorería Municipal de Celaya, Guanajuato; por tener éstos, el carácter de frutos derivados de un acto viciado de origen.

Sustenta lo anterior la jurisprudencia del siguiente tenor:

**«ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE.** Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.»<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Época: Séptima Época; Registro: 252103; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Volumen 121-126, Sexta Parte; Materia(s): Común; Página: 280.

Asimismo, es aplicable por su analogía con el caso que nos ocupa la jurisprudencia siguiente:

**«ORDEN DE VISITA. LA ILEGALIDAD DE LA MISMA PRODUCE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.** Considerando que la orden de visita es el acto administrativo que da inicio al procedimiento de fiscalización, debe estimarse que la ilegalidad de dicho acto implica necesariamente la inexistencia de la base de tal procedimiento, por lo que debe declararse la nulidad de las resoluciones administrativas dictadas con apoyo en el procedimiento cuya orden de visita fue declarada ilegal.»<sup>28</sup>

Énfasis añadido.

Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los restantes conceptos de impugnación que se hicieron valer en el escrito inicial de demanda, pues ello a nada práctico conduciría si de cualquier manera los actos impugnados han quedado insubsistentes.

Sirve de apoyo a la afirmación que antecede que, la tesis a la letra dice:

**«CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.** Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»<sup>29</sup>

**SEXTO. Análisis de las pretensiones.** Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la parte actora.

---

<sup>28</sup> Época: Novena Época; Registro: 195739; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VIII, Agosto de 1998; Materia(s): Administrativa; Tesis: VI.2o. J/144; Página: 753.

<sup>29</sup> Época: Novena Época; Registro: 195992; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Junio de 1998; Materia(s): Laboral; Tesis: XI.3o.5 L; Página: 626.

En su demanda, al accionante solicita la cancelación de la multa, así como del crédito fiscal impuesto, y que las autoridades se abstengan de cobrar nuevamente el crédito fiscal.

Atento a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el ordinal 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se determina que el derecho petitionado por la parte actora ha quedado satisfecho al tenor de la declaración de nulidad**, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de este fallo.

Lo anterior, toda vez que, de conformidad con el artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la nulidad tiene como principal efecto **la invalidez e insubsistencia de los actos combatidos** y, por ello, éstos no podrán presumirse legítimos, ni ejecutables; tampoco podrán subsanarse y el particular no tendrá la obligación de cumplir con ellos.

Sin perjuicio de que, en caso de estimarlo así conveniente la autoridad, ésta pueda ejercer nuevamente sus facultades de inspección y vigilancia en la materia, pero prescindiendo de los vicios constatados en la presente resolución

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo.

**SEGUNDO.** No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Tercero del presente fallo.

**TERCERO.** Se decreta la Nulidad Total de los actos impugnados, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

**CUARTO.** Se encuentra satisfecho el reconocimiento del derecho solicitado por la accionante en su demanda, en términos de lo expresado en el Considerando Sexto del presente fallo.

Notifíquese a las partes.

En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.