

Silao de la Victoria, Guanajuato, 13 trece de junio de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1538/1ªSala/18** promovido por *****, por propio derecho, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 8 ocho de octubre de 2018 dos mil dieciocho, *****, por propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnados los siguientes:

«(...) la Resolución de fecha veintiuno (21) de agosto de 2018, emitida en el Expediente *****, Multa *****, en adelante referido la Resolución, emitida y suscrita por el Lic. *****, Director de Verificación Urbana, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano, ambos del Municipio de León, Guanajuato; (...).»

Además, la parte actora hizo valer como única pretensión la nulidad de la resolución impugnada, así como todos los actos que comprenden el procedimiento de inspección.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 23 veintitrés de enero de 2019 dos mil diecinueve, 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.

En relación con la suspensión solicitada, se hizo de conocimiento a la actora que la misma se concedería si acredita ante esta Primera Sala que garantizó el monto de \$*****cantidad determinada en el acto impugnado-, ante la oficina exactora correspondiente, en cualquiera de las formas previstas en el artículo 64 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato¹.

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

Asimismo, se requirió a las autoridades demandadas para que exhibieran con la contestación de la demanda, copia certificada legible del expediente relativo al procedimiento administrativo de inspección *****; haciéndoles saber que, de no dar cumplimiento al requerimiento, se les aplicaría el medio de apremio consistente en apercibimiento.

Posteriormente, en proveído de fecha 23 veintitrés de enero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a **la Directora General de Desarrollo**

¹ Ello, toda vez que el asunto planteado rebasa la cantidad que resulta de multiplicar por 150 ciento cincuenta la unidad de medida y actualización diaria vigente publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Diario Oficial de la Federación el 10 diez de enero de 2018 dos mil dieciocho; esto es \$*****cantidad que al multiplicarse por 150 ciento cincuenta, arroja un total de \$*****.

Urbano de León, Guanajuato, y al Director de Verificación Urbana -adscrito a la mencionada Dirección-, por contestando la demanda en tiempo y forma; igualmente, se les tuvo por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

También se les tuvo por admitida la prueba presuncional legal y humana en lo que les favorezca; no obstante, se les requirió que exhibieran la copia certificada del oficio número ***** del procedimiento administrativo instaurado en contra de *****, las pruebas ofrecidas en el ocurso de contestación, misma que si bien fue ofrecida, omitieron exhibirla.

Asimismo, **no se otorgó la suspensión solicitada**, toda vez que el actor no acreditó que garantizó el interés fiscal por la cantidad de \$*****, ante la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato.

En el mismo acuerdo, toda vez que las autoridades demandadas fueron omisas en dar cumplimiento al requerimiento que les fue formulado, se les apercibió y se les requirió nuevamente para que exhibieran copia certificada legible del expediente relativo al procedimiento administrativo de inspección *****.

En ese orden temporal, por auto de fecha 26 veintiséis de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a las autoridades demandadas por cumpliendo el requerimiento que les fue formulado, al exhibir copia certificada del expediente administrativo *****; misma que se les tuvo por admitida como prueba de su parte.

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 4 cuatro de abril de 2019 dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por las autoridades demandadas, y no así por la parte actora.

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 82 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 3, primer párrafo, 6, fracción I y 20, fracción X de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, vigente en el momento en que inició el trámite del presente proceso; 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, deben fijarse

de manera precisa los actos impugnados por el actor. 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.**»²

Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que en la presente causa ***** el accionante pretende controvertir la legalidad de **la resolución con número de multa *******, emitida el 21 veintiuno de agosto de 2018 dos mil dieciocho, por el Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato, y recaída al Procedimiento Administrativo número *****.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, mediante la prueba documental exhibida por el actor consistente en el original de la aludida resolución, misma que reviste la calidad de documento público, en virtud de los signos, sellos y firma autógrafa apreciables en la misma y, con ello, genera convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contenido, de conformidad con lo previsto por los ordinales 78, 117, 119, y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Más aún que, en su contestación de demanda, la autoridad encausada **reconoce de manera expresa** la veraz emisión del oficio impugnado, en términos de lo preceptuado por los ordinales 119 y 280, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

² Tesis: P. VI/2004; 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; Página: 255.

Por otra parte, también se advierte que la accionante esgrime controversia en sus conceptos de impugnación contra **la orden de visita de inspección**, emitida el 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, por el Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato.

Acto cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, mediante la prueba documental exhibida por la autoridad encausada consistente en copia certificada de las constancias que integran el procedimiento administrativo número ***** y, particularmente, de la aludida orden de visita, misma que reviste la calidad de documento público, en virtud de los signos, sellos y firma autógrafa apreciables en la misma y, con ello, genera convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contenido, de conformidad con lo previsto por los ordinales 78, 117, 119, y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Al respecto, cabe precisarse que dicha orden de visita, por sí misma, no constituye acto un definitivo, sino uno de naturaleza meramente procedimental o de carácter intermedio³, en la medida que integra parte de las etapas del procedimiento administrativo de verificación en materia de desarrollo urbano municipal, establecido por los artículos

³ Resulta ilustrativo en relación con tal determinación, lo expuesto en la tesis cuyo rubro reza: «**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.**» Novena Época Registro: 193613 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo X, Julio de 1999* Materia(s): *Común, Administrativa* Tesis: 2a. XCIX/99 Página: 367

533 del Código Reglamentario de desarrollo urbano para el municipio de León, Guanajuato, y 208 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en aplicación supletoria.

No obstante, toda vez que el justiciable combate la resolución definitiva recaída al procedimiento administrativo expediente número *****, resulta procedente el estudio de las razones de ilegalidad vertidas en contra de la actuación intra-procedimental antes mencionada, que estén dirigidas a cuestionar las violaciones cometidas en esas etapas procedimentales.

Al efecto, por analogía, resulta conducente acudir a lo establecido en la siguiente jurisprudencia y tesis, respectivamente:

«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, oportunidad 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.»⁴

«ACTOS O VIOLACIONES INTRAPROCESALES PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. SUS CARACTERÍSTICAS. La connotación jurisprudencial de actos o violaciones intraprocerales para efectos de la procedencia del amparo directo, alude a aquellas que se dan dentro del procedimiento y sólo producen efectos de carácter formal, en relación con normas adjetivas; pueden hacerse valer en los conceptos de violación hasta que se dicte la sentencia definitiva o en la resolución que ponga fin al juicio. Esto es, las violaciones que inciden en disposiciones procesales o adjetivas -a diferencia de lo que ocurre con las de naturaleza sustantiva- no implican un agravio actual, sino que la afectación depende de su trascendencia o no al desenlace del juicio o procedimiento.»⁵

Lo resaltado es propio.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima 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 antes citados.

⁴ 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

⁵ Décima Época Registro: 2011349 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo III Materia(s): Común Tesis: 1.1o.A.E.19 K (10a.) Página: 2136

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». ⁶

Luego, en su escrito de contestación, el Director de la Dirección de la Dirección de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, hizo valer las causales de improcedencia previstas en el artículo 261, fracciones VI y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistentes en:

«**Artículo 261.** El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones: (...)

VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.»

Ello, pues refiere que los actos que se le atribuyen sí se encuentran debidamente fundados y motivados y que, además, reúnen los requisitos necesarios marcados por los numerales 137, 138 y 208 del citado Código. Por tanto, señala que el acto impugnado no afecta la esfera jurídica de la actora.

Al respecto, se advierte que la invocación de improcedencia en análisis, se sostiene con base en la debida fundamentación y motivación del

⁶ Tesis: VI.2o. J/323, 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, Página: 87.

acto impugnado, esto es, se refiere al fondo de la controversia consistente en si la resolución combatida fue emitida con apego a la legalidad. Por tanto, al no representar tal circunstancia una omisión o irregularidad en los presupuestos procesales que -precisamente- impidan analizar el fondo de la controversia planteada, se estima que dicho disenso es **inatendible** como causal de improcedencia o de sobreseimiento.

Sirve de sustento a la determinación anterior, por analogía, la siguiente jurisprudencia:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que, si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse».⁷

Asimismo, respecto a la causal de improcedencia prevista por la fracción VII del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, este Juzgador precisa que la misma también resulta **inatendible** en razón de que es invocada de manera genérica y sin desarrollar razonamientos o argumentos encaminados a demostrar que en la presente causa se actualiza dicha causal. Por lo que, la simple cita de las fracciones y la disposición legal que estima aplicable resulta inoperante, dado que para efecto de analizar las mismas se requiere de mayores razonamientos y consideraciones.

⁷ Tesis P./J. 135/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, Núm. de Registro: 187973, consultable a Página 5.

Sirve como apoyo del anterior razonamiento, por analogía, la siguiente Tesis Jurisprudencial:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE INVOCA COMO CAUSAL ALGUNA DE LAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN EXPRESAR LAS RAZONES QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUALIZACIÓN, EL JUZGADOR DEBERÁ ANALIZARLA SÓLO CUANDO SEA DE OBVIA Y OBJETIVA CONSTATAción. Por regla general no basta la sola invocación de alguna de las fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo para que el juzgador estudie la improcedencia del juicio de garantías que plantee la autoridad responsable o el tercero perjudicado, sin embargo, cuando aquella sea de obvia y objetiva constatación; es decir, que para su análisis sólo se requiera la simple verificación de que el caso se ajusta a la prescripción contenida en la norma, deberá analizarse aun sin el razonamiento que suele exigirse para justificar la petición, toda vez que en este supuesto bastará con que el órgano jurisdiccional revise si se trata de alguno de los actos contra los cuales no proceda la acción de amparo, o bien si se está en los supuestos en los que conforme a ese precepto ésta es improcedente, debido a la inexistencia de una pluralidad de significados jurídicos de la norma que pudiera dar lugar a diversas alternativas de interpretación. Por el contrario, si las partes hacen valer una causal de improcedencia del juicio citando sólo la disposición que estiman aplicable, sin aducir argumento alguno en justificación de su aserto, no obstante que para su ponderación se requiera del desarrollo de mayores razonamientos, el juzgador deberá explicarlo así en la sentencia correspondiente de manera que motive las circunstancias que le impiden analizar dicha causal, ante la variedad de posibles interpretaciones de la disposición legal invocada a la que se apeló para fundar la declaración de improcedencia del juicio.»⁸

Lo resaltado es propio.

Por lo anterior, **se desestiman** las causales de improcedencia hechas valer por el Director de la Dirección de la Dirección de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, en la presente causa.

⁸ Novena Época. Registro: 174086. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 137/2006. Página: 365

Por otra parte, la Directora General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato, expresa en su ocurso de contestación que en el presente proceso se actualiza las causal de improcedencia prevista en el artículo 261, fracción I, en relación con los ordinales 250 y 251, fracción II, inciso a) del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; ello, pues refiere que dicha autoridad no ordenó, ejecutó o trató de ejecutar el acto controvertido por la ahora accionante.

Situación por la cual, sostiene que debe sobreseerse el proceso respecto de esa autoridad, en términos de lo previsto por el numeral 262, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Al respecto, debe precisarse que el artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, expresamente dispone:

«Artículo 251. Sólo podrán intervenir (...)

II. Tendrán el carácter de demandado:

a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada; y (...).»

De acuerdo al transcrito numeral, para efectos del proceso administrativo, el carácter de autoridad demandada debe observarse desde un punto de vista formal, esto es, atendiendo a la naturaleza de la autoridad a la que se imputa la emisión del acto combatido.

Es decir, para determinar si a una entidad administrativa puede reclamársele el cumplimiento de cierta pretensión en el proceso administrativo, debe observarse si dicho ente materialmente dictó, ordenó, intentó ejecutar o ejecutó el acto combatido; habida cuenta que el carácter de autoridad demandada para los efectos de la procedencia del proceso administrativo, no deriva de la imputación que de cierto acto le atribuye el actor a determinada entidad administrativa, sino de **la posibilidad real de que ésta lo haya emitido y así generar una afectación a la esfera jurídica del particular**. Esclarece tal razonamiento, el criterio emitido por la Cuarta Sala de este órgano jurisdiccional cuyo rubro y texto rezan:

«**AUTORIDAD DEMANDADA EN EL PROCESO. CARÁCTER DE.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 250, fracción II, y 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se desprende que funge únicamente como autoridad demandada aquélla que haya dictado, ordenado, ejecutado o trate de ejecutar el acto o resolución impugnada, por lo que el Titular de la dependencia o entidad estatal o municipal a la que está subordinada la autoridad demandada, no tiene tal carácter, si no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar la resolución impugnada.»⁹

Ahora bien, para establecer cuál es la autoridad emisora de un acto administrativo debe atenderse, en primer orden, a la parte del documento en la que conste la firma y nombre del funcionario, pues este signo distintivo expresa la voluntad del sujeto para suscribir el documento y aceptar las declaraciones ahí plasmadas, pero cuando esta parte no resulte suficiente, deberá realizarse un análisis integral de todos los elementos del documento.

⁹ Consultado el 28 veintiocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en la siguiente dirección electrónica: http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS_2000-2010.pdf.

Así entonces, desprendido del análisis efectuado a la resolución impugnada, en esta consta al calce la firma autógrafa y nombre de *****, Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato, lo que significa que fue dicho Director quien de manera directa resulta responsable de su emisión¹⁰, y no así la Directora General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato.

Así, se tiene que es correcta la aserción vertida por la Directora General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato, al no desprenderse de la resolución impugnada que esta fuera emitida, ordenada, ejecutada o bien, intentada su ejecución por esa autoridad.

Por lo que, en términos de los ordinales 261, fracción I, y 262, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **resulta procedente sobreseer en el presente proceso únicamente respecto de la Directora General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato**, al no existir afectación a los intereses jurídicos del accionante por parte de esa autoridad.

De esa forma, se puntualiza que en la presente causa permanece con el carácter de autoridad demandada, el Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato.

¹⁰ Al efecto, resulta ilustrativo el contenido de la siguiente tesis: «**FIRMA AUTOGRAFA. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD DEBE CONTENERLA.**» *Novena Época Registro: 202970 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo III, Marzo de 1996 Materia(s): Común Tesis: XXI.10.13 K Página: 946*

En consecuencia, al no advertirse la actualización de alguna otra causal de improcedencia o sobreseimiento que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa de las previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se procede a realizar el estudio de la controversia planteada.**

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».**¹¹

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Por cuestión de método, el estudio de los conceptos de impugnación se realizará en orden diverso al propuesto por el accionante, al producir dicho análisis un mayor beneficio jurídico para el actor¹², conforme a lo establecido

¹¹ 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.

¹² Conforme a lo establecido en la jurisprudencia cuyo rubro reza: **«CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE**

por la jurisprudencia cuyo rubro reza: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.**»¹³

Así, en el concepto de impugnación identificado como «**SEGUNDO**», punto número «**1**», la impetrante aduce medularmente, **la violación a las formalidades legales que rigen el procedimiento**, pues indica que la orden de visita de inspección resulta ser genérica toda vez que no determina con claridad cuáles son los motivos, el objeto y el alcance de la visita en forma específica, sino que en ésta la autoridad se limita a ordenar de forma simple y general la revisión de todos y cada uno de los aspectos relacionados con el Permiso de Uso de Suelo y Ocupación, así como el «catálogo de deberes y obligaciones» previstas en el Código Reglamentario Urbano para el Municipio de León, Guanajuato.

A lo cual, agrega la justiciable que el numeral 208, fracción I, incisos d) y d), exigen que la orden de visita precise el motivo, objeto y alcance con la finalidad de evitar revisiones limitadas y caprichosas de la propia autoridad; igualmente, asevera que la orden de visita no está debidamente fundada y motivada ya que no expresa el objeto y alcance de la misma, permitiendo la revisión de cualquier aspecto a capricho de la autoridad revisora contenido en el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano municipal.

GUANAJUATO)» *Novena Época Registro: 166717 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: XVI.1o.A.T. J/9 Página: 1275*

¹³ *Novena Época; Registro: 167961; 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): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.*

Al respecto, la autoridad demandada sostiene en el punto correlativo de su contestación, que no asiste la razón a la accionante, toda vez que en la orden de inspección que dio origen a la resolución ahora impugnada, se establecieron los fundamentos, motivos, objeto y propósito de ésta, además de los elementos previstos en los ordinales 137 y 208 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se precisa que la *litis* en el presente asunto estriba en determinar si para efecto de emitir la resolución impugnada se observaron o no las formalidades esenciales que rigen el procedimiento, derivado de dilucidar si en la orden de visita de inspección la autoridad señaló o no de manera concreta el objeto de la revisión.

Observados los argumentos de las partes, así como el material probatorio que integra la presente causa, quien resuelve concluye que resulta **fundado**, y suficiente para declarar la nulidad de los actos impugnados, con base en las siguientes consideraciones:

El ordinal 16, párrafos primero, undécimo y décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

«**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causal legal del procedimiento. (...)

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe

limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. (...)

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. (...)

De ese modo, el ordinal 137, fracciones VI y VIII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece como elementos de validez del acto administrativo, que sea expedido de manera **debidamente fundada y motivada**, así como en observancia de **las formalidades esenciales del procedimiento administrativo que prevén los ordenamientos jurídicos aplicables**.

Ahora bien, tratándose del desempeño de las facultades de inspección con el propósito de verificar el cumplimiento a lo dispuesto por el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, el artículo 533 del citado ordenamiento, dispone que:

«**Artículo 533.-** Las dependencias y entidades municipales que ostenten el carácter de autoridades competentes o auxiliares del presente Código, podrán llevar a cabo visitas de verificación o inspección para comprobar en el ámbito de sus respectivas competencias, el cumplimiento de lo dispuesto por este ordenamiento, las cuales podrán efectuarse en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, sujetándose en todo momento a las reglas previstas por el Código del Procedimiento Administrativo y demás normativa aplicable.»

Énfasis añadido.

Luego, por remisión expresa del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, el ordinal 208 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que:

«**Artículo 208.** Las autoridades administrativas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación o inspección en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, en los casos que señalen las leyes y reglamentos aplicables, conforme a las siguientes reglas:

I. Sólo se practicarán las visitas por mandamiento escrito de autoridad administrativa competente, en el que se expresará: a) El nombre de la persona que deba recibir la visita. Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación; b) El nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad administrativa competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará personalmente al visitado; c) El lugar, zona o bienes que han de verificarse o inspeccionarse; d) Los motivos, objeto y alcance de la visita; e) Las disposiciones legales que fundamenten la verificación o inspección; y f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad administrativa que lo emite;

II. La visita se realizará exclusivamente en el lugar, zona o bienes señalados en la orden;

III. Los visitadores entregarán la orden al visitado o a su representante y si no estuvieren presentes, previo citatorio, a quien se encuentre en el lugar o zona donde deba practicarse la diligencia;

IV. Al iniciarse la verificación o inspección, los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, con credencial o documento vigente con fotografía expedido por la autoridad administrativa competente, que los acredite legalmente para desempeñar su función;

V. La persona con quien se entienda la diligencia será requerida por los visitadores para que nombre a dos testigos que intervengan en la misma; si éstos no son nombrados o los señalados no aceptan fungir como tales, los visitadores los designarán. Los testigos podrán ser sustituidos por motivos debidamente justificados en cualquier tiempo, siguiendo las mismas reglas que para su nombramiento;

VI. Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la diligencia, están obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar o zona objeto de la visita, así como a poner a la vista la documentación, equipos y bienes que se les requieran;

VII. Los visitadores harán constar en el acta que al efecto se levante, todas y cada una de las circunstancias, hechos u omisiones que se hayan observado en la diligencia;

VIII. La persona con quien se haya entendido la diligencia, los testigos y los visitadores firmarán el acta. Un ejemplar legible del documento se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia. 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 la validez del acta o de la diligencia practicada;

IX. Con las mismas formalidades indicadas en las fracciones anteriores, se levantarán actas previas o complementarias, para hacer constar hechos concretos en el curso de la visita o después de su conclusión; y

X. El visitado, su representante o la persona con la que se haya entendido la visita, podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas con relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta de la misma o bien hacer uso de ese derecho, por escrito, dentro del plazo de ocho días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta, al término del cual la autoridad administrativa emitirá la resolución procedente.»

Énfasis añadido.

Del anterior precepto legal, es posible colegir que la substanciación de la verificación e inspección tiene como principal propósito respetar el

derecho humano de audiencia de los administrados; prerrogativa que, a su vez, tiene como parte medular el acato de las formalidades esenciales del procedimiento, las que han sido definidas por el Alto Tribunal como aquellas **etapas o trámites que garantizan una adecuada defensa.**

De igual forma, se aprecia que el citado numeral 208, en su fracción I, establece que previo a toda visita de inspección y verificación, deberá mediar -inexorablemente- un mandamiento escrito (orden), emitida por la autoridad administrativa competente y en la cual se expresará:

- El nombre de la persona que deba recibir la visita. Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación;
- El nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad administrativa competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará personalmente al visitado;
- El lugar, zona o bienes que han de verificarse o inspeccionarse;
- **Los motivos, objeto y alcance de la visita;**
- Las disposiciones legales que fundamenten la verificación o inspección; y
- El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad administrativa que lo emite.

De manera particular, la obligación de señalar en la orden correspondiente los motivos, el alcance y, sobre todo, el objeto de la visita de inspección, constituye una «**formalidad legal esencial**» que tiene como propósito delimitar el actuar de la autoridad fiscalizadora, en respeto y acato a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica consagrados en favor de los particulares.

Resulta esclarecedor de lo antepuesto, por tratarse de una situación análoga o símil, lo dispuesto por la siguiente jurisprudencia:

«**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.»¹⁴

Énfasis añadido.

¹⁴ Décima Época Registro: 160386 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Enero de 2012, Tomo 4 Materia(s): Administrativa, Constitucional Tesis: 2a./J. 175/2011 (9a.) Página: 3545

Además, se destaca que el objeto de una orden de visita o inspección no sólo debe concebirse como el propósito, intención, fin o designio que da lugar a la facultad comprobatoria que tienen las autoridades administrativas, sino que debe entenderse como la «cosa, elemento, tema o materia», esto es, lo que produce certidumbre en lo que se revisa.

En tal sentido, se destaca que **el objeto de la orden de inspección no debe ser general, sino determinado**, para así dotar de seguridad al gobernado y, por ende, no dejarlo en estado de indefensión. Sostener lo contrario llevaría al absurdo de dejar al arbitrio de los visitantes el alcance de las facultades de comprobación, dando pauta a la posible comisión de abusos por parte de esa autoridad. Ello, máxime que la práctica de una revisión o inspección debe efectuarse en sujeción a lo expresamente señalado en la orden, y no de manera inversa.

Además, debe clarificarse que el señalamiento de un objeto determinado únicamente es válido tratándose de órdenes de visita dirigidas a particulares que llevan a cabo una actividad reglada de manera regular, es decir, que cuentan con el permiso o autorización vigente para ejercer la misma, y conforme al cual, la autoridad administrativa sabe qué obligaciones en concreto el administrado tiene a su cargo.

Caso contrario sería tratándose de los particulares que llevan a cabo de manera irregular una actividad reglada por la ley, esto es, sin el permiso o autorización correspondiente, pues entonces el objeto de la orden necesariamente debe emitirse de manera general, al no tenerse

conocimiento de qué obligaciones están a cargo del destinatario de la orden.

Sustenta todo lo antes referido, el criterio asumido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia cuyo rubro y texto reza:

«**ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO.** Acorde con lo previsto en el artículo 16 constitucional, así como con su interpretación realizada por esta Suprema Corte en las tesis jurisprudenciales cuyos rubros son: "VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER." (tesis 183, página 126, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995) y "ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS." (tesis 509, página 367, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995), que toman en consideración la tutela de la inviolabilidad del domicilio y la similitud establecida por el Constituyente, entre una orden de cateo y una de visita domiciliaria, cabe concluir que el objeto no sólo debe concebirse como propósito, intención, fin o designio, que dé lugar a la facultad comprobatoria que tienen las autoridades correspondientes, sino también debe entenderse como cosa, elemento, tema o materia, esto es, lo que produce certidumbre en lo que se revisa; con base en esto último, el objeto de la orden de que se trata no debe ser general, sino determinado, para así dar seguridad al gobernado y, por ende, no dejarlo en estado de indefensión. Por tanto, la orden que realiza un listado de contribuciones o cualquier otro tipo de deberes fiscales que nada tenga que ver con la situación del contribuyente a quien va dirigida, la torna genérica, puesto que deja al arbitrio de los visitadores las facultades de comprobación, situación que puede dar pauta a abusos de autoridad, sin que obste a lo anterior la circunstancia de que el visitador únicamente revise las contribuciones a cargo del contribuyente como obligado tributario directo, porque en ese momento ya no se trata del contenido de la orden, sino del desarrollo de la visita, en la inteligencia de que la práctica de ésta debe sujetarse únicamente a lo señalado en la orden y no a la inversa. Esta conclusión, sin embargo, no debe llevarse al extremo de exigir a la autoridad que pormenore o detalle el capitulado o las disposiciones de las leyes tributarias correspondientes, porque tal exageración provocaría que con una sola circunstancia que faltara, el objeto de la visita se considerara impreciso, lo cual restringiría ilegalmente el uso de la facultad comprobatoria, situación que tampoco es la pretendida por esta Sala de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es necesario precisar que las anteriores consideraciones únicamente son válidas tratándose de órdenes de visita para contribuyentes registrados, pues sólo de ellos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con su registro de alta, sabe qué contribuciones están a su cargo, situación que es distinta de los casos de contribuyentes clandestinos, es decir, aquellos que no están inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes porque, en estos casos, la orden necesariamente debe ser general, pues no se sabe qué contribuciones están a cargo del destinatario de la orden. También debe señalarse que las contribuciones a cargo del sujeto pasivo, no sólo conciernen a las materiales o de pago, sino igualmente a las formales o cualquier otro tipo de deber tributario y, por tanto, debe entenderse por obligado tributario, no solamente al causante o contribuyente propiamente dicho, sino también a los retenedores, responsables solidarios y cualquier otro sujeto que a virtud de las normas tributarias tenga que rendir cuentas al fisco.»¹⁵

Lo resaltado es propio.

En la especie, derivado de examinar el contenido de la orden de visita, emitida el 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, por el Director de Verificación Urbana adserito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato, se aprecia como fundamentación y motivación de dicha actuación:

«Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14 párrafo segundo, 16 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 párrafo sexto de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1 fracciones VIII y XII, 2 fracción XXXV, 10, 11, 12, 32 fracción III, 35 fracciones I, XVI, XVII y XXV, 534, 535, 536, 537, 538 y 539 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; 12 fracción XXIV, 131 fracciones I, II inciso d) y III, 132 fracción III y 135 fracciones I, II y VII del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato; I fracción V, 4 fracción IV, 13 fracción LXIII, 105, 124, 128, 509, 511, 512, 513, 533, 534, 535, 536, 555, 556, 557, 558, 559 y 560 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato; 1 fracción I, 38, 41, 43 fracciones I, II y III, 44, 92,

¹⁵ Novena Época Registro: 197273 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, Diciembre de 1997 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 59/97 Página: 333

132, 133, 135, 158, 160, 162, 179, 180, 181, 208 fracciones I incisos del a) al 0,11, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, 214 fracciones I, II, III, IV, V y VI, 218 y 225 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de aplicación supletoria al Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, tomando en consideración, que los fundamentos legales antes invocados son de orden público, e interés social y por ende constriñen a los habitantes y/o transeúntes de este municipio a cumplir los mismos, y toda vez que a la Dirección General de Desarrollo Urbano, a través de la Dirección de Verificación Urbana le corresponde vigilar que se cumpla con dicha normatividad, en especial la de inspeccionar y vigilar que para la utilización o uso de predios o inmuebles se cuente con el permiso de uso de suelo y la autorización de uso y ocupación, en razón de lo anterior, y con las facultades que la ley me otorga; acuerdo y emito la siguiente:

ORDEN DE VISITA DE INSPECCIÓN

Para que se visite a la Ciudadana *****, en su carácter de propietaria(s), poseedora(s) y/o arrendataria(s) del inmueble ubicado en *****, de esta ciudad de León, Guanajuato, la cual tendrá por objeto o propósito verificar si en dicho inmueble, domicilio o predio se cuenta con el permiso de uso de suelo y la autorización de uso y ocupación correspondiente; así, como vigilar el cumplimiento y regularidad de la situación jurídica del (los) visitado(s) frente al catálogo de obligaciones y deberes que le(s) impone el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato y el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, considerando que dichos ordenamientos jurídicos, en términos de su artículo 1 primero, son de orden público y de observancia general, cuya finalidad es salvaguardar la imagen urbana y ordenada del municipio, libre de elementos que la deterioren o contaminen visualmente, protegiendo la calidad de diseño urbano y rural; asimismo, constatar si el (los) visitado(s) cumple(n) o no con las obligaciones establecidas en dicha legislación, si en dicho predio o domicilio se cuenta con el permiso de uso de suelo y la autorización de uso y ocupación correspondiente; para tales efectos, se faculta a los ciudadanos *****, personal adscrito a la Dirección de Verificación Urbana, quienes se identifican con sus credenciales vigentes del día 10 diez de Octubre del 2015 dos mil quince. al 10 diez de Octubre del 2018 dos mil dieciocho, expedidas por la C. Arquitecta ***** en su carácter de Directora General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato. con números de empleado: ***** respectivamente, para que indistintamente, en forma conjunta o separada, practiquen la visita de inspección, facultándolos para que desahoguen todas y cada una de las diligencias

que resulten necesarias a efecto de dar cabal cumplimiento a la presente orden de visita de inspección, en los términos de la legislación aplicable, dejando constancia de lo anterior, en el acta circunstanciada que al efecto se levante.»

Lo subrayado es propio.

De la anterior transcripción, se colige que el objeto de la visita de inspección que dio origen al expediente administrativo número consistía esencialmente en:

1. Verificar si en el inmueble, domicilio o predio de la accionante se contaba con el permiso de uso de suelo y la autorización de uso y ocupación correspondiente;
2. Vigilar el cumplimiento y regularidad de la situación jurídica de la visitada frente al catálogo de obligaciones y deberes que le impone el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato y el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y
3. Constatar si el visitado cumplía o no con las obligaciones establecidas en dicha legislación, y si en dicho predio o domicilio se cuenta con el permiso de uso de suelo y la autorización de uso y ocupación correspondiente.

Luego, si bien -a primera vista- el objeto consignado en la multicitada orden de inspección comanda de manera específica verificar si el visitado cuenta o no con un permiso de uso de suelo, así como de la autorización de uso y ocupación correspondiente; lo cierto es que **el alcance de la revisión se torna en definitiva genérico y ambiguo**, ya que la autoridad demandada también ordenó vigilar el cumplimiento y regularidad del visitado frente al «catálogo de

obligaciones y deberes» que le impone el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, y el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo anterior se considera así, pues la autoridad no define con precisión las obligaciones a las que se encuentra sujeta la accionante y de las cuales su cumplimiento se encontraba sujeto a verificación, sin que el señalamiento relativo a un «catálogo de obligaciones y deberes» resulte válido para tal efecto.

Así, es patente que el objeto de la orden de visita **carece de claridad y exactitud en la materia a inspeccionar** y, por tanto, tal circunstancia generó que el inspector se encontrara habilitado para revisar sin limitantes ni restricciones el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de la accionante, en tajante desapego a legalidad.

Ello, más aún que desprendido de la circunstanciación consignada en la propia acta de inspección (fojas 83 a 87) se aprecia que la impetrante sí presentó ante el inspector actuante que contaba con el permiso de uso de suelo con número de control ***** y autorización de uso y ocupación con número de control ***** expedidos por la Dirección General de Desarrollo Urbano, hecho del cual obran anexas fotografías al acta de inspección y conforme a las cuales queda acreditado que la accionante se encontraba desempeñando la actividad consistente en «elaboración de productos de plástico (fleje y película encogible)» al amparo de los citados permiso de uso de suelo y autorización de uso y ocupación, es decir, de manera regular; ello, en términos de lo previsto por los ordinales 117, 121, 124 y 131 de3l Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De ese modo, en el caso que nos ocupa, no se advierte la actualización del supuesto de excepción para que la autoridad hubiere ordenado de manera general la revisión de las obligaciones que prevé el marco legal, pues al existir un permiso de uso de suelo, así como una autorización de uso y ocupación concretos, **el objeto de la revisión debía ceñirse a la revisión de las obligaciones específicas que la autorización y el permiso antes citados le imponen a la particular**, y no así a la verificación de un «catálogo de obligaciones y deberes», de manera indeterminada y general.

Abundando en el tema, desprendido de la autorización de uso y ocupación exhibida por el accionante, identificada con folio número ***** y número de control ***** , emitida por la Dirección General de Desarrollo Urbano a favor de ***** , se aprecian como condiciones a las que la accionante se encuentra sujeta a dar cumplimiento:

«OBSERVACIONES DE LA AUTORIZACIÓN:

- Deberá sujetarse a lo indicado por el artículo 46 fracción III, VI del manual de usos de suelo, Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato.
- El uso de suelo que ampare el permiso deberá estar a la vista del público, excepto en los inmuebles destinados a casa habitación y deberá mostearse cuando así lo solicite cualquier autoridad competente, esto de acuerdo al artículo 128 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato.
- Los permisos y autorizaciones contempladas en este capítulo no constituyen constancia de apeo y deslinde respecto de los inmuebles, ni acreditan la propiedad o posesión de los mismos.

• De acuerdo al artículo 538 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León Guanajuato, -Procederá la clausura de una obra ya terminada o en uso:

I. Cuando se haya ejecutado la obra sin tener el permiso respectivo o por haber modificado el uso autorizado;

II. Cuando se use un edificio o construcción o parte de ellos, sin tener la autorización de uso y ocupación o por darle un uso distinto al autorizado; y,

III. Por no dar cumplimiento a las acciones de mitigación establecidas en las autorizaciones de Impacto Ambiental Vial, según sea el caso.

IV. Por haberse otorgado con violación a lo dispuesto por este Código y demás disposiciones legales aplicables; y,

V. Cuando el interesado incumpla las condiciones impuestas en el permiso otorgado, o se actualicen los supuestos a los que el mismo se haya sujetado según sea el caso o de las indicadas en los oficios que se utilizaron en la emisión del presente documento, mismo que consisten en:

- Dictamen de Protección Civil de fecha 07 de julio de 2015, con una vigencia al mes de junio de 2016.

El Poseedor deberá apegarse a las disposiciones para la prevención, seguridad y calidad ambiental, conforme al Reglamento del Sistema Municipal de Protección Civil de León. Guanajuato; Normas Mexicanas en materia de Protección Contra Incendios; Reglamento para la Gestión Ambiental en el municipio de León, Guanajuato y Reglamento del Sistema de Agua potable y Alcantarillado de León, Gto.»

Autorización cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, ya que aun cuando ésta consta en copia fotostática simple -según lo indica el accionante-, de conformidad con los artículos de conformidad con los artículos 117 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ésta resulta suficiente para generar convicción sobre la existencia de su original y de su contenido, máxime que la autoridad demandada no controvertió ni objeto su alcance y valor probatorio.

Al efecto, resulta pertinente enunciar el contenido de la siguiente tesis:

«COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE DE UN DOCUMENTO. SI ESTA CONCATENADA CON OTROS ELEMENTOS PROBATORIOS, PUEDE FORMAR CONVICCIÓN. Si bien una copia fotostática simple carece de valor probatorio pleno, no puede negarse que es un indicio y, como tal, incapaz por sí solo de producir certeza; sin embargo, como todo indicio, cuando la fotostática se encuentra administrada con otros elementos probatorios, su correlación lógica y enlace natural con la verdad que se busca, puede formar convicción en el juzgador.»¹⁶

Sin embargo, al no haber expresado la autoridad demandada en la multicitada orden de inspección como objeto de revisión concreto la supervisión de las condiciones u obligaciones a las que se encontraba sujeta la accionante como persona autorizada para llevar a cabo la actividad de «elaboración de productos de plástico (fleje y película encogible)», según lo dispuesto en la propia autorización de uso y ocupación, así como del permiso de uso de suelo, es inconcuso que se le dejó en estado de indefensión e inseguridad jurídica.

Ello, pues la orden de visita fue emitida en contravención a las formalidades esenciales que dispone el procedimiento y, en consecuencia, **no se generó certidumbre jurídica a la impetrante respecto de cuál sería la materia exacta de la revisión.**

En colorario de lo anterior, desprendido del acta circunstanciada en la cual se pormenorizó la práctica de la visita de inspección llevada a cabo el 11 once de julio de 2018 dos mil dieciocho, se observa que una vez constatado el hecho de que la accionante sí contaba con permiso de uso de suelo y autorización de uso y ocupación, ambos expedidos por

¹⁶ Registro: 200696; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo II, Noviembre de 1995; Materia(s): Común; Tesis: 2a. CI/95; Página: 311

la Dirección General de Desarrollo Urbano, **el inspector actuante también procedió a señalar:**

«(...) nota: envase a la revisión del plano de impacto vial se observa que el andén de maniobras se encuentra invadido por Racks con materia prima y al momento de la visita se observa que las maniobras de carga y descarga se realizan en el interior del inmueble siendo esto lo observado(...)(sic)

No obstante, se destaca que **en ningún apartado del mandamiento de inspección se ordenó la revisión de las obligaciones de la accionante en relación con algún plano de impacto vial.**

De ese modo, es de concluirse que la razón asiste a la parte actora, al ser patente que el inspector autorizado no ajustó su actuar al objeto de la orden de inspección, sino que **fue éste quien pretendió que la orden de inspección se adecuara a los hechos y omisiones advertidos en la práctica de dicha diligencia**, sin permitir que la impetrante tuviera conocimiento previo de las obligaciones concretas que serían objeto de revisión.

De esa manera, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la existencia de vicios en el procedimiento que afectaron la defensa del accionante, al evidenciarse que la autoridad demandada **inobservó las formalidades esenciales que rigen el procedimiento** al haber emitido la orden de visita de inspección de fecha 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, sin precisar ni determinar de manera específica su objeto y alcance.

Cuestión que trascendió a la legalidad de la práctica de la inspección, así como de la determinación definitiva del procedimiento de verificación e imposición de sanciones número *****, en la cual se resolvió imponer una multa a ***** -actora-, con motivo de la infracción consistente en:

«(...) ejecutar actividades en forma distinta a las características, términos y condiciones establecidas en el proyecto aprobado por la Dirección General de Desarrollo Urbano, en la emisión del permiso de uso de suelo número ***** y autorización de uso y ocupación número ***** para el uso industrial de Elaboración de Productos de plástico, sin contar con el permiso para la modificación de flujo vehicular, y el acceso a los cajones de estacionamiento establecidos en el plano del dictamen de impacto vial(...)»

Énfasis añadido.

Como consecuencia, resulta innecesario el análisis y estudio de los conceptos de impugnación restantes, siendo sustento de este criterio la siguiente jurisprudencia:

«**CONCEPTOS DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO.** Si al considerarse fundado un concepto de violación ello trae como consecuencia la concesión del amparo, es innecesario analizar los restantes, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada variaría el sentido de la sentencia.»¹⁷

Además, se puntualiza que la nulidad de la resolución impugnada deberá ser **lisa y llana**¹⁸, ya que al estar en presencia de un vicio que

¹⁷ Octava Época Registro: 223103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Abril de 1991. Materia(s): Común. Tesis: V.2o. J/7. Página: 86

¹⁸ Ello, de conformidad con lo consignado en la tesis intitulada: «**NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.** Décima Época Registro: 2019461 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 08 de marzo de 2019 10:11 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.-A.157 A (10a.)

implica la inexistencia de la base del procedimiento, dicha cuestión genera la insubsistencia e invalidez de las resoluciones administrativas dictadas con sustento en el ilegal inicio del procedimiento.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a las jurisprudencias siguientes:

«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.»¹⁹

En consecuencia, 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 orden de visita de inspección, emitida el 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, por el Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato.

En vista de lo anterior, lo conducente también es decretar la **Nulidad Total** del resto de las actuaciones que en alguna forma derivan o bien, se encuentran condicionadas por dicho acto, y que en la especie se constituyen por: **(i) el acta de inspección efectuada el 11 once de junio de 2018 dos mil dieciocho**, y **(ii) la resolución con número de multa *******, emitida el 21 veintiuno de agosto de 2018 dos mil dieciocho.

¹⁹ 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

por el Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato, y recaída al Procedimiento Administrativo número *****; por tener éstas el carácter de frutos derivados de un acto de origen viciado.

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

«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.»²⁰

Énfasis añadido.

Finalmente, al quedar satisfecha la pretensión de nulidad solicitada por el accionante, y toda vez que no se desprende la existencia de algún derecho de la accionante que deba ser plenamente restablecido en su ejercicio, **no se impone condena alguna a la autoridad demandada.**

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

²⁰ 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. Tesis: .Página: 280

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 la orden de visita de inspección, emitida el 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, así como del acta de inspección efectuada el 11 once de junio de 2018 dos mil dieciocho, y de la resolución con número de multa *****, emitida el 21 veintiuno de agosto de 2018 dos mil dieciocho, por el Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato, todas recaídas al Procedimiento Administrativo número *****; conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

Notifíquese a las partes, y 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.

Versión Pública TJA