

Silao de la Victoria, Guanajuato, 11 once de marzo de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2000/1ªSala/19** 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 18 dieciocho de octubre de 2019 dos mil diecinueve, *********, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnados los siguientes:

- a).- El procedimiento de inspección expediente *********, que inicio con la orden de visita de inspección dictada el 11 de febrero de 2019.
- b).- La resolución de calificación e imposición de sanción que recayó al procedimiento de inspección expediente *********, levantada el 27 de agosto de 2019, a través de la cual se impone la sanción consistente en multa equivalente a 100 veces la Unidad de Medida y Actualización Diaria, equivalente a \$********* por supuestas violaciones cometidas por el suscrito.
(Sic)

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total de los actos impugnados; **2)** El reconocimiento a su derecho para que se declare la caducidad del procedimiento administrativo de inspección materia de la presente litis; y **3)** La condena a la autoridad demandada a realizar las gestiones necesarias a fin de que la Tesorería Municipal no le requiera el pago de la multa impuesta.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 23 veintitrés de octubre de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Se concedió la suspensión solicitada por la parte actora, para el efecto de que no se le inicie el procedimiento administrativo de ejecución, hasta en tanto se dictará sentencia en el presente proceso.

Se tuvo por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda, así como la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca. Asimismo, se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 05 cinco de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la autoridad demandada **-Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato-** por

contestando la demanda en tiempo y forma, designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas en su curso de contestación. 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 09 nueve de enero de 2020 dos mil veinte tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio en línea, 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 Guanajuato¹; 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 249, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹ Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se tiene por debidamente acreditado el «procedimiento de inspección», así como la «determinación del crédito fiscal» dictada dentro del expediente *****, en fecha 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve, emitida por el **Director de Verificación Urbana adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato**, mediante la reproducción de los documentos en copia certificada con firma autógrafa, exhibidos por la autoridad demandada a través del Sistema Informático del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, los cuales revisten pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 78, 121 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, máxime si no fueron controvertidos ni objetados por la propia autoridad encausada.

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.

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».²

Subrayado añadido

Al 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 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.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el actor, ni aquellos esgrimidos por la autoridad demandada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de congruencia y exhaustividad 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 por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y**

² 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.

EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».³

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 302, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, este resolutor procede a analizar de oficio la competencia de la autoridad que ordenó o tramitó el procedimiento del cual derivó el acto impugnado -por ser una cuestión de orden público- al tenor del siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación:

«NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SÓLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA.

De la interpretación armónica y relacionada del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se concluye que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia tanto de la autoridad que emitió la resolución impugnada en juicio, como de la que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual deriva aquélla. Ello es así, porque la competencia de las autoridades es una cuestión de orden público, como lo establece el penúltimo párrafo del referido precepto, por lo cual no sería factible que de una interpretación estricta y literal se sostuviera que los mencionados órganos sólo están facultados para analizar de oficio la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, pues en el supuesto de carecer de competencia legal el funcionario que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual

³ Tesis número 2a./J.58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Núm. de Registro: 164618, Tomo XXXI, Mayo de 2010, consultable a Página 830.

derivó la resolución definitiva, ésta estaría afectada desde su origen y, por ende, sería ilegal, al incidir el vicio de incompetencia directamente en la resolución emanada de un procedimiento seguido por autoridad incompetente. Esto es, admitir una postura contraria y sostener que las mencionadas Salas sólo están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia de la autoridad emisora, propiciaría la subsistencia de resoluciones que derivan de un procedimiento viciado en virtud de haberlo iniciado o instruido una autoridad sin competencia legal.»⁴

Subrayado añadido

El primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala 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 causa legal del procedimiento».

Énfasis y subrayado añadido

Para ello, el artículo 208 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone lo siguiente:

«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:

[...]

⁴ Tesis: 2a./J. 201/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXI, Enero de 2005, Núm. de Registro: 179528, consultable a página 543.

El ordenamiento anterior, resulta aplicable de manera supletoria⁵ al caso que nos ocupa, debido a que en el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, señala que la Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato, será competente para «ordenar y ejecutar visitas de verificación e inspección», de conformidad con lo dispuesto en este ordenamiento y en el Código del Procedimiento Administrativo; numeral 524 que se transcribe a continuación:

«Artículo 524.- La Dirección será competente para ordenar y ejecutar visitas de verificación e inspección a efecto de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en este Código para las materias citadas en el artículo anterior, decretando en su caso las medidas de seguridad, ello en los términos señalados en este ordenamiento y en el Código del Procedimiento Administrativo.»

Subrayado añadido

Del análisis realizado al cuerpo del documento en donde consta la **orden de visita de inspección** emitida en el procedimiento administrativo *********, por la cual se ordena la práctica de una visita de inspección, se advierten espacios en blanco que fueron llenados con letra de molde, incorporándose el nombre del hoy actor en su carácter de propietario del establecimiento **«*****»**, así como el domicilio de dicho impetrante **«*****»** en la Ciudad de León, Guanajuato.

⁵ De conformidad con el artículo 133 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual señala que: «Los procedimientos administrativos especiales creados y regulados como tales por otros ordenamientos, se regirán supletoriamente por el presente Código, cuando la ley que los regula no prevea la supletoriedad de otro ordenamiento».

En virtud de lo anterior, resulta indubitable que dicha orden es contraria a los preceptos normativos arriba transcritos, pues su integración debe ser homogénea y al estar conformada con tipos de letra notoriamente diferentes, de ella no puede desprenderse con claridad que haya sido voluntad del suscriptor -Director de Verificación Urbana de León, Guanajuato- dirigir el acto de molestia al justiciable, pues en este caso, es de concluirse que tal designación corrió a cargo del propio supervisor *****, al haber anotado de manera «manuscrita el nombre y domicilio del actor» para la práctica de la visita de inspección antes mencionada.

Asimismo, no se genera certeza de que la orden de visita que se analiza haya sido elaborada en un solo momento, pudiendo inferirse con nitidez que los datos cubiertos con letra de molde fueron realizados de manera posterior a la emisión y firma de los mismos; con ello se refuerza el argumento de que no formó parte de la voluntad del suscriptor, por lo que puede inferirse a simple vista que fueron cubiertos por el propio inspector o simplemente por persona distinta a la firmante, particularidades que distan de la aplicación de las garantías de legalidad y seguridad jurídica con las que se deben emitir todos los actos administrativos, máxime si son considerados como actos de molestia.

Al respecto, se invoca el siguiente criterio jurisprudencial por contradicción de tesis 2a./J.44/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación:

«ORDEN DE VISITA EN MATERIA FISCAL. LA NOTORIA DIFERENCIA ENTRE EL TIPO DE LETRA USADO EN SUS

ASPECTOS GENÉRICOS Y EL UTILIZADO EN LOS DATOS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL VISITADO, PRUEBA LA VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La orden de visita que se dirija al gobernado a fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, debe reunir los requisitos que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, esto es, debe constar por escrito, ser firmada y emitida por autoridad competente, precisar el lugar o lugares que han de inspeccionarse, su objeto, los destinatarios de la orden o, en su caso, proporcionar datos suficientes que permitan su identificación, así como las personas que se encuentren facultadas para llevar a cabo la diligencia de que se trate; por tanto, resulta inconcuso que el hecho de que en una orden de visita se hayan utilizado tipos de letra notoriamente distintos, uno que corresponde a sus elementos genéricos y otro a los datos específicos relacionados con el contribuyente, revela que no cumple los requisitos mencionados y sí, por el contrario, debe tenerse por probado que se transgredieron las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en el mencionado artículo 16, en cuanto a los requisitos que debe contener aquélla. Lo anterior deriva, por una parte, de que resulta lógico que si la autoridad competente dicta una orden de visita, tanto sus elementos genéricos como los específicos deben estar señalados con el mismo tipo de letra (manuscrita, de máquina de escribir o de computadora) y, por otra, de que tratándose de una garantía individual para el gobernado y siendo perfectamente factible que se cumpla con esto último, debe exigirse su pleno acatamiento y la demostración idónea de ello, y no propiciar que se emitan órdenes de visita que por sus características pudieran proceder, en cuanto a los datos vinculados con el contribuyente y con la visita concreta que deba realizarse, no de la autoridad competente, sino del funcionario ejecutor de la orden pero incompetente para emitirla».⁶

Énfasis y subrayado añadido

Por lo tanto, al tratarse la *orden de visita* de un formato impreso con espacios en blanco para rellenar con letra manuscrita o de molde, es de colegirse que el nombre y domicilio del accionante

⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, Núm. de Registro: 188560, consultable a página 369.

fue incorporado con posterioridad a la elaboración del documento, lo cual lleva a concluir que su designación no fue realizada por la autoridad municipal competente para ello, sino por el funcionario o supervisor ejecutor de la orden de visita pero incompetente para emitirla.

Visto lo anterior, es de concluirse que en la **orden de visita de inspección** emitida en el procedimiento administrativo *****, no se dio cabal cumplimiento a lo preceptuado en la fracción I, del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que dispone:

«**Artículo 137.** Son elementos de validez del acto administrativo:

I.- Ser expedido por **autoridad competente.**

[...]

Énfasis añadido

Consecuentemente, la resolución impugnada de fecha 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve, al encontrarse soportada en una documental -orden de visita de inspección- de la cual se declara su ilegalidad por las razones expuestas con anterioridad, se determina que la misma se encuentra viciada de origen.

Sirve de sustento a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se cita a continuación:

«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».⁷

Subrayado añadido

En virtud de lo expuesto con anterioridad, este resolutor concluye que resulta procedente decretar la **Nulidad Total** de la resolución impugnada, consistente en la calificación e imposición de la multa que recayó al procedimiento de inspección número *****, de fecha 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve, emitida por el Director de Verificación Urbana del Municipio de León, Guanajuato.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al actualizarse la causal de ilegalidad prevista en el numeral 302, fracción I, del mismo ordenamiento legal, toda vez que la «orden de visita de inspección» se dictó por una autoridad incompetente.

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

⁷ Publicado en el Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Séptima Época, Volumen 121-126, Sexta Parte, Núm. de Registro 252103, Página 280.

Por lo que respecta a la pretensión ejercitada por la parte actora prevista en la fracción II, del artículo 255 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, este juzgador determina que en base a la declaratoria de anulación de la resolución impugnada, consistente en la «calificación e imposición de la multa» que recayó al procedimiento de inspección número ***** de fecha 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve, emitida por el Director de Verificación Urbana del Municipio de León, Guanajuato, la misma se encuentra satisfecha en virtud de lo determinado en el **Considerando Quinto** de la presente sentencia.

Finalmente, se condena a la autoridad demandada a realizar las gestiones necesarias a fin de que la Tesorería Municipal de León, Guanajuato, no le requiera al actor el pago de la multa impuesta. Ello, dado que un acto decretado nulo no es válido ni produce efectos jurídicos, al no ser ejecutable ni subsanable.

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el **Considerando Tercero** de la presente sentencia.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de los actos impugnados, en términos de lo expuesto en el **Considerando Quinto** de la misma.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** correlativamente a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el **Considerando Sexto** de esta resolución jurisdiccional.

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.-