

Guanajuato, Guanajuato, a 6 seis de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **247/1ªSala/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 12 doce de febrero de 2018 dos mil dieciocho, \*\*\*\*\*, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«La ilegal resolución contenida en el oficio número \*\*\*\*\*, de 04 (cuatro) de enero de 2018 dos mil dieciocho, emitido por el Director de Fiscalización de Irapuato, Guanajuato,...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; y **2)** El reconocimiento del derecho a fin de que se giren instrucciones para que inspectores adscritos a la Dirección de Fiscalización de Irapuato, Guanajuato, se constituyan y verifiquen la factibilidad del domicilio ubicado en calle \*\*\*\*\*, número \*\*\*\*\*, comunidad \*\*\*\*\*, de ese mismo municipio, a efecto de cumplir con los requisitos necesarios para su certificación en materia de alcoholes.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 16 dieciséis de febrero de 2018 dos mil dieciocho, 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 admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la accionante en su escrito inicial de demanda, así como la presuncional legal y humana; además, 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, y por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 19 diecinueve de abril de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo al **Director de Fiscalización de Irapuato, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma; así como por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones; se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas en su curso de contestación.

A su vez, se requirió a la autoridad demandada, para que exhibiera copia certificada del expediente que se haya integrado en atención a la solicitud presentada por \*\*\*\*\*, para la expedición de la certificación en materia de alcoholes, bajo el giro de venta de bebidas de bajo contenido alcohólico en envase cerrado, en el domicilio ubicado en calle \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\*, de la Comunidad de \*\*\*\*\*, de Irapuato, Guanajuato.

Asimismo, se concedió a la parte promovente, el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda, toda vez que de la contestación se advirtió la introducción de aspectos novedosos.

En acuerdo de fecha 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la actora por objetando las documentales exhibidas por la autoridad encausada, así como por ampliando en tiempo y forma legal su demanda, corriéndose traslado de este escrito a la autoridad demandada para que diera la contestación respectiva.

A la par, se tuvo al Director de Fiscalización demandado por cumpliendo el requerimiento que le fue formulado, y por exhibiendo copia certificada del expediente derivado de la solicitud presentada por la hoy impetrante; en consecuencia, se otorgó a la actora el derecho a ampliar su demanda.

Enseguida, por auto dictado el 09 nueve de julio de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo se tuvo a la autoridad demandada, por contestando la ampliación de la demanda.

Por otro lado, se tuvo a la actora por objetando la documental consistente en la copia certificada del expediente a su nombre, así también por ampliando en tiempo y forma legal su demanda, corriéndose traslado al Director de Fiscalización encausado para que rindiera su contestación a la misma.

Finalmente, mediante acuerdo de 23 veintitrés de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada, por dando contestación a la ampliación de la demanda.

Por último, 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 10 diez de octubre de 2018 dos mil dieciocho, fue celebrada audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por los interesados.

### 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<sup>1</sup>; 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.

**SEGUNDO. Existencia del acto impugnado.** Se tiene por debidamente acreditada la existencia del oficio número \*\*\*\*\*, el cual fue exhibido a través del Sistema Informático de este Tribunal, reproducción digital que manifestó la accionante corresponde a su original.

---

<sup>1</sup> 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.

A este medio de convicción se atribuye valor probatorio pleno, considerando que se trata de un documento público original, que no fue objetado ni controvertido por las partes, máxime que obra el reconocimiento expreso de la autoridad encausada respecto de la emisión del acto impugnado al proferir su contestación a la demanda; ello al tenor de lo dispuesto en los artículos 78, 117, 119, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**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.

Refiere la autoridad demandada que se configura la causal de improcedencia prevista en la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, porque el acto impugnado cumple con los requisitos de fondo y forma establecidos en el artículo 137 de ese mismo Código invocado.

La causa de improcedencia aducida se desestima en virtud de que no es objetiva ni evidente, porque para su estudio y ponderación, previamente se dilucidarían temas vinculados con el fondo de la controversia, **dado que este Resolutor tendría que pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.**

Sobre el tema resulta aplicable por analogía, la tesis de jurisprudencia, con el rubro y texto siguiente:

**«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.»<sup>2</sup>

Énfasis añadido.

Al no prosperar la causal de improcedencia pedida, y no advertirse de oficio algún supuesto de improcedencia y sobreseimiento que impida el análisis de fondo del proceso, quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento en el presente proceso administrativo, dado 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 impetrante, ni aquellos esgrimidos por las demás partes del proceso tendentes 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

---

<sup>2</sup> Época: Novena Época; Registro: 921015; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice (actualización 2002); Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Constitucional; Tesis: 15; Página: 27.

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>3</sup>

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** Por cuestión de método, la revisión de los conceptos de impugnación se realizara en forma integral, entre el escrito inicial de demanda y las ampliaciones a la misma, en razón de que éstos se encuentran relacionados entre sí.

Ello tiene sustento en la tesis de jurisprudencia bajo el rubro:

**«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.»<sup>4</sup>

Medularmente señala la accionante que la resolución impugnada se encuentra indebidamente motivada, dado que las razones de la decisión no tienen relación con la apreciación de los hechos,

<sup>3</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>4</sup> Época: 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.

agraviándole que justificó su negativa con constancias que no otorgan certeza de que hayan sido realizadas con apego a derecho, es decir, es fruto de un acto viciado porque el procedimiento se llevó a cabo en contravención de las disposiciones debidas, vulnerando los artículos 3, 132, 135, fracciones I, II, IV, VII, X, XI, XII y XIII, y 208 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, situación que encuadra en el supuesto de ilegalidad descrito en la fracción IV del artículo 302 de ese mismo ordenamiento.

En refutación a los conceptos de impugnación, el Director de Fiscalización de Irapuato, Guanajuato, arguye que el acto administrativo está debidamente fundado y motivado, revistiendo los elementos esenciales para su validez en cumplimiento a los artículos 10 y 10 A de la Ley de Alcoholes para el Estado de Guanajuato; y 1, 2, fracción IV, 10, fracción I, 11, fracción I, 15, fracción IV, 16, 17 y 18 del Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato, Guanajuato.

Asimismo, arguye que en el oficio \*\*\*\*\*, se motiva que el día 03 tres de marzo de 2017 dos mil diecisiete, inspectores adscritos a la Dirección de Fiscalización acudieron a realizar una inspección física del lugar donde se pretende ubicar el establecimiento con venta de bebidas alcohólicas a fin de verificar que cumpla con los requisitos señalados en el artículo 16 del Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato, Guanajuato, conteniéndose en el parte informativo levantado, los argumentos fundados y motivados.

A juicio de esta Sala el argumento contenido en los conceptos de impugnación que se analizan **es fundado** con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

De conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se procede a delimitar el objeto del presente proceso.

En tal sentido, la *litis* en esta causa procesal consiste en determinar si los textos señalados en la resolución impugnada son suficientes para considerar debidamente motivado dicho acto.

Para ello, es necesario apuntar algunas ideas relacionadas con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la fundamentación y motivación, distinguiendo los aspectos formal y material que deben contener los actos administrativos.

La correcta motivación consiste en el argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificarla, le permita su defensa, para el caso que resulte irregular.

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras:

(a) Formal, cuando hay omisión total o incongruencia del argumento explicativo; también si es tan insuficiente que el destinatario no pueda

conocer lo esencial de las razones que informan el acto, de manera que esté imposibilitado para cuestionarlo y defenderse adecuadamente, y

(b) Material, cuando la explicación o razones dadas son insuficientes o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

Por tanto, la **indebida motivación** acontece cuando las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto en el que se subsumen es inadecuado, no aplicable o se interpreta incorrectamente, es decir, no hay justificación de la actuación de la autoridad que sea acorde con los hechos apreciados.

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial que establece:

**«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.** El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues **es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para**

explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»<sup>5</sup>

Énfasis añadido.

En el caso concreto, la demandante solicitó ante la Dirección de Fiscalización de Irapuato, Guanajuato, la expedición de una certificación en materia de alcoholes, bajo el giro de venta de bebidas de bajo contenido alcohólico en envase cerrado.

Sin embargo, la autoridad municipal encausada al suscribir el oficio \*\*\*\*\*, de 04 cuatro de enero de 2018 dos mil dieciocho, parte de una incorrecta motivación al pronunciar el acto que ahora se impugna. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de los gobernados; luego, en el supuesto en estudio se tiene que sí se indican las razones que tomó en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el hechos que sirvieron de base para su dictado.

Para mayor claridad, es necesario acudir a la normativa tocante a la materia, es decir, a lo previsto en la Ley de Alcoholes para el Estado de Guanajuato, de aplicación concurrente para el Poder Ejecutivo del Estado y para los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas

---

<sup>5</sup> Época: Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

competencias, y a lo prevenido en el Reglamento de Alkoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato, Guanajuato, concretamente los preceptos que enseguida se enuncian:

#### **Ley de Alkoholes para el Estado de Guanajuato**

«**Artículo 10.** Para obtener la licencia de funcionamiento respectiva, y poder realizar las actividades previstas en la presente ley, se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

[...]

**Artículo 10-A.** Tratándose de los giros clasificados como de bajo impacto, se deberán satisfacer los requisitos mencionados en el artículo anterior, con excepción de la conformidad del ayuntamiento, en cuyo caso sólo será necesario contar con una constancia de factibilidad, ubicación y condiciones que guardan las instalaciones del establecimiento, que será expedida por la dependencia que acuerde el ayuntamiento. La dependencia informará periódicamente al ayuntamiento, sobre el otorgamiento de dichas certificaciones.»

#### **Reglamento de Alkoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato, Guanajuato**

«**Artículo 15.** Para solicitar la conformidad a que se refiere la Ley de Alkoholes en su artículo 10 fracción VI, para los giros clasificados de alto impacto se deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Contar con una constancia de factibilidad, ubicación y condiciones que guardan las instalaciones del establecimiento y cumplir con todas aquellas disposiciones que las leyes y reglamentos en la materia le soliciten;
- II. El local donde se pretenda ubicar el establecimiento tendrá acceso directo a la vía pública y estará incomunicado del resto del inmueble del cual forme parte;
- III. Contar con la aprobación de la Dirección en lo referente a la opinión de los vecinos de una distancia lineal perimetral de cien metros a partir de las puertas de acceso del local propuesto, para lo cual se solicitará la firma de conformidad de los mismos;

- IV. Ubicarse el establecimiento a una distancia lineal perimetral de ciento cincuenta metros de los accesos a centros educativos y culturales, clínicas, hospitales, templos, cuarteles, instalaciones deportivas, centros de trabajo, locales sindicales, edificios públicos, u otros centros de reunión para familias, niños y jóvenes, áreas de donación para equipamiento urbano y otros inmuebles de naturaleza semejante;
- V. Contar con el permiso de uso de suelo, expedido por la Dirección de Administración Urbana;
- VI. Contar con el informe del índice delictivo de la zona donde se ubica el inmueble, emitido por la Dirección de Policía Municipal;
- VII. Contar con el dictamen de detección de riesgos emitido por la Dirección de Protección Civil, de que el inmueble cuenta con las condiciones de seguridad necesarias;
- VIII. Contar con Dictamen en materia ambiental emitido por la Dirección de Medio Ambiente; y,
- IX. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes.

**Artículo 17.** La Dirección, a través de su personal y dentro de los cinco días siguientes del ingreso de la solicitud para el estudio de factibilidad, ubicación y condiciones, practicará la inspección física del lugar en donde se pretenda ubicar el establecimiento con venta de bebidas alcohólicas a fin de verificar que el mismo cumpla con los requisitos señalados en este reglamento.

**Artículo 18.** Para obtener la certificación y expedición de la constancia de factibilidad, ubicación y condiciones, para los giros con venta de bebidas alcohólicas clasificados como de bajo impacto, el interesado deberá reunir los mismos requisitos establecidos en el artículo 15 del presente reglamento y, en caso de que el dictamen de la Dirección sea positivo, la certificación se otorgará en un plazo de quince días hábiles contados a partir del día en que se recibió por la Dirección la solicitud con la documentación requerida.»

Subrayado y resaltado propio.

Del andamiaje normativo previo, se desprende que para obtener la certificación y expedición de la constancia de factibilidad, ubicación y condiciones para los giros con venta de bebidas alcohólicas clasificados como de bajo impacto, el interesado deberá reunir los

mismos requisitos establecidos en el artículo 15 del Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato, Guanajuato, además, la Dirección de Fiscalización, a través de su personal, **practicará la inspección física del lugar en donde se pretenda ubicar el establecimiento con venta de bebidas alcohólicas a fin de verificar que el mismo cumpla con los requisitos señalados en dicho reglamento.**

Por su parte, el correlativo ordinal 83 de esa misma reglamentación municipal, dispone que **la Dirección de Fiscalización podrá ordenar y practicar visitas de inspección** a los establecimientos mercantiles, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes. Contenido que se vincula directamente con los subsecuentes arábigos 84 y 85 que textualmente señalan:

«Artículo 84. De toda visita de inspección que se practique, **deberá mediar previamente orden por escrito** debidamente fundada y motivada, suscrita en todos los casos por el titular de la Dirección.

Artículo 85. En caso de hechos flagrantes, **sin que medie orden de visita**, el Inspector de la Dirección deberá levantar un acta circunstanciada de los hechos, con la asistencia de dos testigos, a fin de instaurar y desahogar el procedimiento administrativo previsto en este capítulo.»

Entonces, es inconcuso que el Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato, Guanajuato, distingue entre las inspecciones practicadas por orden y aquellas derivadas de casos de flagrancia.

Argumenta la encausada que el acto impugnado sí está motivado, porque se señalaron las razones fundamentales de la decisión, es decir, se apoyó en el contenido del parte de informativo de 03 tres de marzo

de 2017 dos mil diecisiete; empero, de tal manifestación se advierte que equipara el parte informativo a la inspección que debe ordenarse dentro del estudio de factibilidad del lugar, considerando que en el oficio impugnado asentó lo siguiente:

«[...] el día 03 de marzo de 2017, Inspectores adscritos a esta Dirección de Fiscalización se constituyeron en el domicilio ubicado en calle \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* Comunidad \*\*\*\*\* de esta ciudad, para el efecto de realizar el estudio de factibilidad, observando que el inmueble se encuentra a una distancia aproximada de 50 metros respecto a uno de los accesos de la Escuela denominada “Miguel Hidalgo”,...actualizando la hipótesis normativa señalada en el artículo 15 fracción IV y 18 del Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato, los cuales se transcriben a continuación:

[...]

En virtud de lo anterior, NO es posible otorgar la certificación en materia de alcoholes que solicita pues el inmueble en estudio actualiza la hipótesis normativa señalada en el numeral 15 fracción IV del Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato.»

De la transcripción que antecede, se obtiene que la referencia al **estudio de factibilidad** en que apoya su conclusión para determinar la improcedencia del otorgamiento de la certificación en materia de alcoholes, corresponde a un *parte informativo* y no a una *visita de inspección*, por ello, resulta insuficiente para tenerlo por debidamente motivado, en razón de que la resolución denegatoria constituye un acto de molestia para el justiciable, lo que constriñe a la autoridad a brindar todos los elementos de circunstanciación, así como los fundamentos legales y el razonamiento lógico-jurídico de subsunción del hecho en el supuesto previsto por la norma, en el que se garantice al solicitante la

oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su interés convenga para desvirtuar las observaciones imputadas.

Al respecto, es de precisar que en tiempo y forma legal, la accionante objetó el alcance y valor probatorio del parte informativo de 03 de tres de marzo de 2017 dos mil diecisiete, pues en su opinión se trata de comunicaciones internas, que no estuvieron a su vista, ni se desarrolló en presencia de testigos, además de que señala que fueron inspectores, pero en el documento solo firma uno de ellos.

Es fundada la objeción hecha valer por la impetrante, al discurrir que el parte informativo no es el documento idóneo para sustentar la negativa para emitir la certificación en materia de alcoholes que solicitó, pues un parte informativo es sólo un documento de naturaleza técnica, es decir, de carácter interno que no ocupa la fundamentación y motivación de un acto administrativo, mientras que una visita de inspección conlleva principios y formalidades que garanticen la legalidad en la actuación de la autoridad, iniciando con **la orden escrita emitida por autoridad competente en la que se define el objeto de la misma.**

Así lo apoya la jurisprudencia<sup>6</sup> de tenor siguiente:

**«VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional **la orden de visita** domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: **1.- Constar en mandamiento escrito;** 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que

---

<sup>6</sup> Tesis: 183, Séptima Época Registro: 391073 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 1995 Tomo III, Parte SCJN Materia(s): Administrativa Página: 126

persiga la visita; y 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.»

Resaltado añadido.

No obstante, el artículo 89 del reglamento municipal multialudido, enuncia los requisitos que debe contener el acta de inspección ya sea por orden o en el caso de hechos flagrantes, destacando aspectos como la designación de testigos, el uso de la voz en favor del visitado y la oportunidad de ofrecer pruebas y realizar manifestaciones para aclarar el contenido del acta, numeral que a mayor abundamiento se inserta:

«**Artículo 89.** De toda visita de inspección ordenada o por hecho de flagrancia, se levantará acta circunstanciada por triplicado en la que se harán constar los siguientes datos y hechos:

- I. Lugar, hora y fecha en que se practique la visita;
- II. Nombre y cargo de la persona con quien se entienda la diligencia y su identificación;
- III. Identificación de los inspectores que practiquen la visita, asentando sus nombres y los números de sus cartas credenciales;
- IV. Exhibir y entregar orden de visita en los términos del artículo 84 del presente reglamento;
- V. Requerir al visitado para que señale dos testigos de asistencia y en caso de ausencia o negativa a la designación se hará por los inspectores que practiquen la visita, sin que esto invalide el acta correspondiente;

- VI. Descripción de la documentación que se ponga a la vista de los inspectores;
- VII. Descripción sucinta de los hechos, omisiones o infracciones ocurridos durante la visita y las observaciones e infracciones respectivas, debiéndose dar oportunidad al visitado de manifestar lo que a su interés convenga; pudiendo la autoridad realizar todo tipo de entrevistas y tomar fotografías, videos o cualquier medio probatorio para complementar y acreditar el hecho;
- VIII. La citación que se haga al titular o a quien explote la licencia de funcionamiento o el permiso para el espectáculo o festejo público, para que se presente en la Dirección en día y hora fijados, a efecto de que tenga lugar la calificación del acta respectiva; y,
- IX. Lectura y cierre del acta, firmándola en todos sus folios los que en ella intervinieron.

Del acta que se levante se dejará una copia al particular visitado en la que se incluirá un tanto de la orden de visita, notificándole que tiene el término de tres días para que manifieste lo que a su interés convenga y ofrezca las pruebas documentales que considere pertinente para aclarar el contenido del acta.»

Considerando lo anterior, una vez realizado el análisis al denominado «estudio de factibilidad», reflejado en el «parte informativo» y de las constancias que integran los autos, quien resuelve concluye que son **fundados** los conceptos de impugnación en estudio, al advertir que no fue emitida la orden de visita correspondiente -como formalidad legal necesaria-, previo a la práctica de la visita de inspección realizada el día 03 tres de marzo de 2017 dos mil diecisiete, aunado a que no se colmaron los requisitos contenidos en el artículo 89 del Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato, Guanajuato, para el llenado de toda acta de inspección.

De ahí la insuficiencia del argumento de la autoridad al manifestar que «NO es posible otorgar la certificación en materia de alcoholes que solicita pues el inmueble en estudio actualiza la hipótesis normativa señalada en el numeral 15 fracción IV del Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos del Municipio de Irapuato», toda vez que en una resolución donde se niega lo

peticionado, al actualizarse alguno de los supuestos del Reglamento de Alcoholes multicitado, la carga probatoria le corresponde a la autoridad, por la razón lógica de que es quien advierte el incumplimiento de los requisitos, por lo que era obligación del Director de Fiscalización, allegarse de los elementos probatorios que generaran convicción suficiente -visita de inspección-; consecuentemente, los razonamientos que soportan el actuar de la autoridad no son congruentes con los hechos ni ajustados a la norma, dejando a la actora en estado de indefensión al vulnerarse sus garantías de seguridad jurídica y legalidad. Sirve de sustento a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial de literalidad siguiente:

**«MOTIVACION, CONCEPTO DE.** La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal».<sup>7</sup>

Énfasis añadido.

No pasa desapercibido para este juzgador, que la demandada apoya su motivación en el parte informativo de 03 tres de marzo de 2017 dos mil diecisiete, mismo que su rubro denominado «RESULTADO», realiza una descripción del establecimiento, y en forma dogmática afirma:

*«procedo a verificar si el establecimiento se encuentra a más de 150 mts de clínicas, hospitales, templos, cuarteles, instalaciones deportivas, centros de trabajo, locales sindicales,*

---

<sup>7</sup> Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Séptima Época, Volumen 151-156, Tercera Parte, Núm. de Registro: 237716, Página 225.

*edificios públicos, mercados o centros comerciales, áreas de donación para equipamiento urbano y negocios similares...procedemos a medir la distancia con una cinta métrica desde el acceso del establecimiento...hasta el acceso de la escuela denominada "Miguel Hidalgo",...existiendo una distancia entre ambas de 50 metros aproximadamente,...»*

Lo que no genera presunción de certeza de los hechos que pretenden acreditarse y que estén vinculados con la hipótesis referida, dado que en la resolución del procedimiento de inspección -estudio de factibilidad-, es menester que la misma señale las causas especiales o razones particulares por las cuales considera que los hechos u omisiones observados encuadran en el supuesto que los preceptos normativos prevén, pues en todo caso, lo asentado en el parte apoya la motivación, mas no la integra en su totalidad, como ocurrió en la especie.

Visto lo anterior, resulta inconcuso que las simples expresiones referidas genéricamente en el acto impugnado, de ninguna manera reflejaron certeza jurídica a la accionante. Siendo además pertinente señalar que por regla general la debida fundamentación y motivación debe contenerse en la resolución y no en sus actos preparatorios o antecedentes.

Entonces, la motivación insuficiente de la respuesta que atiende la solicitud de la parte promovente trasciende a su aspecto material, es decir, se dieron razones que permitieron al particular –hoy parte actora– cuestionarlas en juicio, pero tales razones fueron exiguas para un conocimiento pleno de la decisión de la autoridad, lo que se traduce en que el acto impugnado fue emitido sin observar la disposición debida, es decir, sin observar los postulados establecidos en el artículo 16 Constitucional, que ordena a las autoridades fundar y motivar debidamente sus actuaciones, razón por la cual, se actualiza el supuesto

de nulidad previsto en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por lo tanto, este juzgador considera que le asiste la razón a la parte actora, toda vez que el acto que por esta vía se impugna, carece de la debida fundamentación y motivación requerida como elemento mínimo para la validez de todo acto de autoridad.

En tal sentido y para efecto de determinar la nulidad del acto impugnado, se remarca que su ineficacia se construye al origen de éste y al tipo de vicio en que se incurra.

En la especie el acto rebatido tiene su génesis en una solicitud del particular, y tratándose de un vicio material, la ineficacia debe ser **para el efecto de que se emita otro debiendo prescindir del vicio detectado**, dado que el orden jurídico exige de la autoridad demandada un pronunciamiento para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, ya que la reparación de la violación dictada no se colma con la simple declaración de nulidad de dicha resolución, tal como lo sostiene la jurisprudencia cuyo rubro y texto indican:

**«NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.** La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente

ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.»<sup>8</sup>

Subrayado añadido.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la jurisprudencia de rubro siguiente: «**SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**»<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Época: Novena Época Registro: **170684** Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: P. XXXIV/2007 Página: 26

<sup>9</sup> Época: Décima Época; Registro: **2008190**; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 14, Enero de 2015, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A. J/17 (10a.); Página: 1659

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la Nulidad** del oficio número \*\*\*\*\*, emitido en fecha 04 cuatro de enero de 2018 dos mil dieciocho, **para efecto** de que el Director de Fiscalización de Irapuato, Guanajuato, emita otra resolución, debidamente fundada y motivada, en la cual resuelva la solicitud primigenia del accionante, esto es, aquella formulada el 20 veinte de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, observando los motivos y razonamientos expresados en el presente fallo.

**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.

Solicita el reconocimiento del derecho a fin de que se giren instrucciones para que inspectores adscritos a la Dirección de Fiscalización de Irapuato, Guanajuato, se constituyan y verifiquen la factibilidad del domicilio ubicado en calle \*\*\*\*\*, número \*\*\*\*\*, comunidad \*\*\*\*\*, de ese mismo municipio, a efecto de cumplir con los requisitos necesarios para su certificación en materia de alcoholes.

Este Juzgador se encuentra **imposibilitado para pronunciarse sobre el reconocimiento del derecho solicitado** en virtud de que éste será materia de la nueva resolución que deberá emitir la autoridad demandada, al tenor de lo precisado en la declaración de nulidad determinada en supralíneas.

En consecuencia, **se condena** al Director de Fiscalización de Irapuato, Guanajuato, para que emita otra resolución en la forma y términos

precisados en el Considerando anterior, esto es, para que en el ámbito de sus atribuciones se allegue de los elementos que le permitan de manera fundada y motivada resolver la solicitud primigenia de la accionante, formulada el 20 veinte de diciembre de 2017 dos mil diecisiete.

Asimismo, la autoridad demandada **deberá informar** sobre el cumplimiento a la condena que antecede, en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, conforme lo dispuesto por los artículos 319, 321 y 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 143, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299, 300, fracción III, y 307 A, 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** del oficio impugnado **para el efecto** precisado en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

**CUARTO.** Se condena a la autoridad demandada, en los términos precisados en el Considerando Sexto de esta sentencia.

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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA