

**Silao de la Victoria, Guanajuato, a 11 once de mayo de 2022
dos mil veintidós.**

RESOLUCIÓN correspondiente al **recurso de reclamación** **toca 35/22 PL**, interpuesto por «*****», a través de su apoderado legal -parte actora-, en contra de la sentencia emitida el 6 seis de octubre de 2021 dos mil veintiuno, por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso administrativo número ***** **-Juicio en Línea-**, en la cual se decretó el sobreseimiento en el proceso.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado en la modalidad de Juicio en Línea, el 3 tres de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 18 dieciocho de enero de 2022 dos mil veintidós, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 8 ocho de febrero de 2022 dos mil veintidós, se tuvo al Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato -autoridad demandada-, por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato; 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia.

TERCERO. Expresión de agravios. El recurrente expone en su escrito de reclamación, los siguientes agravios:

En el **primer agravio** expresa medularmente que, en el fallo recurrido, se sobreseyó ilegalmente la demanda planteada en contra de la medida de seguridad provisional o preventiva ejecutada en su contra, al determinar que se trataba de un acto que carecía del carácter de definitivo.

Sin embargo, el recurrente indica que sí se trata de un acto susceptible de ser impugnado en el juicio de nulidad, al afectársele sus derechos sustantivos de manera irreparable; además, para sostener su postura, el recurrente invoca -entre otras- la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro:

«CLAUSURA PROVISIONAL DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA RESOLUCIÓN

INTERMEDIA QUE LA DECRETA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD O PREVENTIVA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO»¹

En el **agravio segundo** el recurrente manifiesta que, contrario a lo resuelto por la Sala, sí existe afectación a sus intereses jurídicos y, específicamente, sobre la posesión del bien materia de controversia, en virtud de que tiene celebrado un contrato de arrendamiento.

En el **agravio tercero** el recurrente reitera que aun cuando la clausura impugnada se trata de un acto intermedio o provisional, el juicio de nulidad debe ser procedente, toda vez que dicha actuación conlleva consecuencias graves e irreparables, entre ellas, el impedimento para ejercer derechos de uso o aprovechamiento del inmueble, instalaciones, maquinarias o equipos objetos de la clausura.

Por último, en el **agravio cuarto** el recurrente refiere que el fallo recurrido se encuentra indebidamente fundado y motivado, así como carente de exhaustividad y congruencia, al sostener que no se lograba acreditar la ilegalidad de los actos impugnados, pero sin haber atendido la totalidad de los argumentos vertidos y las pruebas exhibidas en la demanda, dejándole así en estado de indefensión.

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. «*****», a través de su apoderado legal, presentó demanda de nulidad en contra de: **(i)** la imposición de sellos de clausura; **(ii)**

¹ Registro digital: 2000511 Instancia: Segunda Sala Décima Época Materias(s): Común, Administrativa Tesis: 2a./J. 22/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, página 1104 Tipo: Jurisprudencia

el acta de inspección emitida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de Celaya; y **(iii)** el procedimiento administrativo que dio origen a la inspección.

2. Mediante acuerdo emitido el 14 catorce de abril de 2021 dos mil veintiuno, se radicó la demanda en la Cuarta Sala de este Tribunal, y se admitió a trámite la misma única y exclusivamente respecto del acto señalado como: *«la imposición de sellos de clausura, mismos que clausuran la torre de telecomunicaciones propiedad de mi mandante ubicada en el inmueble identificado como Lote 21, manzana 5, colonia Tresguerras en el municipio de Celaya (...)*»

3. Una vez seguido el trámite correspondiente, el 6 seis de octubre de 2021 dos mil veintiuno, se emitió sentencia en la cual se decretó el sobreseimiento en el proceso², al quedar acreditado que la clausura impuesta en el acta de inspección número *****, de 9 nueve de febrero de 2021 dos mil veintiuno, no constituía un acto definitivo impugnabile de manera destacada mediante proceso administrativo, toda vez que carece del requisito de definitividad que se desprende del artículo 7, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de este Tribunal, dado que en ésta no se plasmaba la última voluntad de la autoridad con relación al procedimiento fiscalizador incoado.

4. Inconforme con la anterior determinación, el actor en el proceso de origen presentó recurso bajo los agravios expuestos en el considerando que antecede.

² Con fundamento en lo previsto por los numerales 261, fracciones I y VII, y 262, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

QUINTO. Estudio de los agravios. Al respecto, este Tribunal en Pleno considera como **fundado** el agravio primero formulado por el recurrente, conforme a las siguientes consideraciones:

El ordinal 9, segundo párrafo, del Código procedimental aplicable, establece que tendrá el carácter de «*interesado*» todo particular que tiene un interés jurídico respecto de un acto, por ostentar un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido; trasladando tal situación al proceso administrativo, el artículo 251 del mismo Código, dispone que el particular que pretenda intervenir en un proceso administrativo deberá acreditar suficientemente que cumple con los siguientes extremos legales: **1)** ostentar un interés jurídico, esto es, un derecho subjetivo legalmente tutelado en el que se funde su pretensión; y, **2)** existir alguna afectación en sus derechos y bienes, con motivo del acto administrativo que se impugna.

En ese sentido, también es necesario que el acto o resolución impugnado irroque una lesión a la esfera jurídica del justiciable «*de manera definitiva*»³. Abundando en el tema, el procedimiento administrativo constituye una serie de actos vinculados con una misma finalidad y, por lo cual, cuando se está frente a actos procedimentales, **la regla general es que el proceso administrativo únicamente es procedente en contra de la última resolución**, pues es precisamente ésta con la que se culmina el procedimiento, y en la cual se define, de manera conclusiva, la situación jurídica del particular.

De esa manera, si los actos procedimentales se consideran contrarios a legalidad, el sujeto a procedimiento deberá esperar a que

³ Esclarece tal aserto, la tesis cuyo rubro reza: «**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES A TRAVES DEL JUICIO DE NULIDAD, CARACTERISTICAS DE LAS**» Octava Época Registro: 223446 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo VII, marzo de 1991 Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 206

se emita la resolución definitiva y, en caso de que ésta sea desfavorable, podrá impugnarla mediante proceso administrativo haciendo valer las violaciones cometidas en su sustanciación y, por ende, cuestionar la legalidad de los actos intermedios que dieron impulso a dicha resolución⁴; **sin embargo, la excepción a la regla anterior, se actualiza tratándose de actos que, si bien son de mero trámite, sus efectos y consecuencias sí afectan de manera destacada e irreparable los derechos sustantivos del sujeto a procedimiento**⁵.

En la especie y, desprendido de la clausura impugnada en el juicio de origen, se aprecia que ésta sí genera una afectación de manera destacada e irreparable a los derechos e intereses del ahora recurrente. Ello, pues -contrario a lo determinado por la Sala-, la clausura -como medida de seguridad-, consignada en el acta de inspección *****, de 9 de febrero de 2021 dos mil veintiuno, elaborada por personal de la Dirección General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, representa una actuación que limita, restringe o prohíbe el uso, aprovechamiento y explotación y, en general, la posesión, del bien inmueble por parte del sujeto a procedimiento.

Por tal motivo, **se considera que la medida de aseguramiento sí es un acto susceptible de ser impugnado en el proceso administrativo**⁶, pues aun cuando no representa una determinación de

⁴ Cuestión que no ocurre cuando los efectos del acto o resolución, aun cuando sean de carácter individual, resultan ser indirectos y que, para llegar a producir una afectación de manera directa, inmediata y real, es necesaria la expedición de una decisión ulterior que les otorgue definitividad, ésta última con el propósito de resolver de manera determinante la cuestión suscitada y cerrar la instancia administrativa. Al efecto, por analogía, resulta conducente acudir a lo establecido en la siguiente jurisprudencia intitulada: «**ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SON IMPUGNABLES, POR REGLA GENERAL, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, HASTA QUE SE PRODUZCA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**» Novena Época, Registro: 184549 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVII, abril de 2003 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 24/2003 Página: 147

⁵ Sustenta lo anterior, por analogía o símil, lo establecido en la jurisprudencia de rubro: «**EJECUCION IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO. CUANDO ESTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS**» Octava Época Registro: 205651 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Núm. 56, agosto de 1992 Materia(s): Común Tesis: P./J. 24/92 Página: 11

⁶ Sustenta tal pronunciamiento, por analogía o similitud en el caso, lo establecido en la jurisprudencia siguiente: «**CLAUSURA PROVISIONAL DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA RESOLUCIÓN INTERMEDIA QUE LA**

carácter definitivo, lo cierto es que sus efectos afectan de manera destacada e irreparable los derechos de la parte actora y, por tanto, sí afecta los intereses jurídicos del actor, conforme a lo previsto por el artículo 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Esclarece el anterior aserto, lo establecido en los **criterios emitidos por el Pleno** de este Tribunal, siguientes:

«AFECTACIÓN IRREPARABLE, COMPETENCIA PARA CONOCER DE ACTOS EN PROCEDIMIENTO. Del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato se desprende que la Ley Orgánica no exige como premisa para acudir a este Tribunal que estemos en presencia de un acto o resolución administrativo definitivo, como se corrobora de la fracción X del artículo 20 de la Ley Orgánica de este Tribunal en relación con el artículo 243, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal de esta entidad. Únicamente cuando se refiere a las resoluciones en materia de responsabilidad administrativa se hace esta precisión. De ahí que no sea válido que este Tribunal se declare incompetente porque no está en presencia de un acto administrativo definitivo, con apoyo en la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Contenciosos Administrativo del Estado de Guanajuato»⁷.

«CUALQUIER MEDIDA EMITIDA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE AFECTE UN DERECHO SUBJETIVO, SÍ ES IMPUGNABLE. Si bien es cierto que, por regla general, las fases previas de un procedimiento no son susceptibles de ser impugnadas (ya que no traen aparejada una afectación), lo cierto es que existe una excepción. En efecto, cuando en las etapas de un procedimiento administrativo se emitan medidas que afecten los derechos subjetivos del ciudadano, éstas en lo particular sí son impugnables, ya que las mismas están causando una afectación a los derechos subjetivos del particular, como en la especie aconteció, pues el promovente del juicio se vio privado de su propiedad con la medida de aseguramiento decretada por el inspector de fiscalización»⁸.

DECRETA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD O PREVENTIVA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO» Registro digital: 2000511 Instancia: Segunda Sala Décima Época Materias(s): Común, Administrativa Tesis: 2a./J. 22/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, página 1104 Tipo: Jurisprudencia

⁷ Toca 287/13 PL. Resolución del 9 de octubre de 2013; consultable en el Sistema de Criterios del Tribunal: <https://criterios.tjagto.gob.mx/>

⁸ Toca 483/19 PL. Resolución de 23 de octubre de 2019; consultable en el Sistema de Criterios del Tribunal: <https://criterios.tjagto.gob.mx/>

De ahí, lo fundado del agravio formulado por el recurrente.

Por ende, **lo procedente es revocar la sentencia dictada por el Magistrado de la Cuarta Sala de este Tribunal**; lo anterior, con fundamento en el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En consecuencia, **se asume jurisdicción** con el objeto de realizar el análisis de los autos del proceso administrativo; ello, tal y como lo ordena la tesis de jurisprudencia siguiente:

«**RECLAMACIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL RESOLVER EL RECURSO RELATIVO, MODIFICA O REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, DEBE ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO ANALIZADOS POR EL A QUO.** Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato actúan como órganos de primera instancia al conocer de los procesos administrativos promovidos conforme a las diversas hipótesis del artículo 20 de la ley orgánica de ese órgano jurisdiccional. Por otra parte, el medio de impugnación con que cuentan las autoridades para inconformarse contra las sentencias de aquéllas es el recurso de reclamación previsto en los artículos 308 a 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuyo objetivo es que se modifiquen o revoquen por el Pleno de aquel tribunal, al cual, en términos de la fracción II del numeral 16 de la referida ley orgánica, corresponden su conocimiento y decisión, y como las normas que regulan este medio de impugnación no contemplan el reenvío, el Pleno asume plena jurisdicción, pues su actuación no podría limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, únicamente decretar su insubsistencia y obligar a un tribunal de inferior grado a resolver la controversia en su integridad, ya que al hacerlo, aunado a que no existe fundamento legal que soporte esa decisión, dejaría de atender temas que pudieron no haber sido juzgados. Consecuentemente, cuando el indicado tribunal Pleno, al resolver el mencionado recurso modifica o revoca la sentencia recurrida, al estar vinculado a administrar justicia de manera completa con fundamento en el artículo 17

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estudiar los conceptos de impugnación no analizados por el a quo»⁹.

SEXTO. Estudio del proceso de origen. Enseguida, se procede a realizar el análisis de la cuestión planteada dentro del proceso administrativo, conforme a los siguientes puntos:

A) Fijación y existencia del acto impugnado. Desprendido del escrito inicial de demanda, se advierte que la parte actora controvierte la legalidad de **la medida de seguridad consistente en clausura, consignada en el acta de inspección *******, de 9 nueve de febrero de 2021 dos mil veintiuno, elaborada por personal de la Dirección General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato¹⁰.

B) Procedencia. En su ocurso de contestación, la parte demandada sostiene la improcedencia del proceso administrativo, ya que el actor no exhibe documento idóneo a través del cual acredite la titularidad del permiso para el uso y/o explotación de los servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, respecto a la antena que se clausuró, ni tampoco demuestra tener licencia o permiso de uso de suelo vigente.

Al respecto, se determina que **no se configura la causal de improcedencia invocada** por la autoridad demandada.

Ello, pues dicho aserto versa sobre cuestiones que atañen al estudio del fondo del asunto, es decir, el hecho de que el actor cuente o no con el permiso que le fue requerido por la autoridad no representa

⁹ Tesis de Jurisprudencia XVI.1o.A.T. J/28 (9a.), sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, en la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro IX, junio de 2012, Pág. 757.

¹⁰ Actuación que se encuentra debidamente acreditada mediante la documental exhibida por la autoridad de demandada consistente en el original de la aludida acta de inspección, de conformidad con lo previsto por los artículos 117, 121 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

un obstáculo en la procedencia para examinar los argumentos de ilegalidad vertidos por el promovente; clarificando al efecto que, las causas de improcedencia establecidas en el numeral 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, constituyen una omisión o irregularidad en los presupuestos procesales que -precisamente- impiden analizar el fondo de la controversia planteada, es decir, la legalidad o ilegalidad del acto¹¹.

Lo anterior, sin soslayar que en el proceso administrativo **el promovente sí cuenta con un interés jurídico susceptible de ser defendido en la presente causa**¹², pues demuestra ser **poseedor del inmueble donde se encuentra instalada la antena** (*infraestructura de radiocomunicaciones*), ubicado en **** en el municipio de Celaya¹³. Ello, sin perjuicio de que la autoridad demandada hubiera plasmado «*de manera exigua o deficiente*» la locación visitada, al señalar como domicilio el siguiente: «*****» en el municipio de Celaya; lo cual, no debe causar perjuicio alguno al particular, sino que tal irregularidad es únicamente atribuible a la autoridad.

En consecuencia, al no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, **se procede a realizar el estudio de la controversia planteada.**

C) Planteamiento del problema.

¹¹ Sustenta lo anterior, por analogía, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE**» 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.

¹² En términos de los ordinales 9, segundo párrafo, y 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹³ De acuerdo al «*Contrato de arrendamiento celebrado entre ******» -en su carácter de arrendador-, y «*****» -en su calidad de arrendatario-, el día 5 cinco de enero de 2015 dos mil quince, con vigencia al 4 cuatro de enero de 2025 dos mil veinticinco; en términos de lo previsto por los artículos 117, 124 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y máxime que dicho documento no fue legalmente controvertido ni objetado por la autoridad demandada.

(i) Postura del actor. En el concepto de impugnación séptimo, la parte actora arguye en esencia que la clausura impuesta como medida de seguridad se encuentra indebidamente fundada y motivada, toda vez que la autoridad no cita el fundamento legal en que se apoyó, no expresó razonamientos que lo llevaran a dicha conclusión, ni encuadró el supuesto legal en el caso concreto.

(ii) Postura de la autoridad demandada. En el punto correlativo de su ocurso de contestación, la parte demandada sostiene la legalidad y validez de su actuación, ya que fueron citados los preceptos legales que le otorgan competencia, los motivos por los cuales se emitió el acto, así como los medios de convicción y situaciones detectadas que sustentan la motivación del acto.

(iii) Problema jurídico a resolver. Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del código de la materia, el «*problema jurídico a dilucidar*» es si la clausura impugnada se encuentra o no debidamente fundada y motivada.

D). Razonamiento jurisdiccional. Luego, una vez realizado el análisis al contenido de la actuación controvertida, quien resuelve concluye que resulta fundado el concepto de impugnación en estudio:

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establecen como imperativo a toda autoridad, en su respectivo ámbito de competencia, **la obligación de fundar y motivar la causa legal de sus actos.**

Por otra parte, el artículo 799 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el municipio de Celaya¹⁴, establece que se entenderá que las «*medidas de seguridad*» son determinaciones preventivas que tienen como objeto: **(i)** evitar daños a personas o bienes que puedan causar las construcciones, instalaciones, explotaciones, obras y acciones tanto públicas como privadas; y **(ii)** salvaguardar la integridad de las personas. Además, dicho numeral también prevé que las medidas de seguridad: **a)** son inmediata ejecución; **b)** se pueden imponer en cualquier momento en tanto no se haya dictado la resolución; **c)** tienen el carácter de «*temporales*» y «*preventivas*» mientras persistan las causas que las motiven, y **d)** se aplicarán sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales que en su caso correspondan por las infracciones cometidas.

En tal sentido, el artículo 801, fracción II, del mencionado reglamento, prevé como «*medida de seguridad*» -entre otras-, la clausura temporal total o parcial de construcciones, predios, instalaciones, obras, anuncios, estructuras o edificaciones; asimismo, el numeral 800 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el municipio de Celaya, prevé como «*causas*»¹⁵ para adoptar cualquiera de las medidas de seguridad, las siguientes:

¹⁴ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el día 29 veintinueve de abril de 2014 dos mil catorce, segunda parte, número 68; mismo que resulta aplicable al caso concreto en atención a la fecha en que fue llevada a cabo la diligencia de inspección consignada en el acta circunstanciada de data 9 nueve de febrero de 2021 dos mil veintiuno.

¹⁵ Causas que también se encuentran previstas en el artículo 545 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismo que dispone: «**Artículo 545.** Son causas para adoptar cualquiera de las medidas de seguridad a que se refiere el Código, las siguientes: I. La inestabilidad del suelo o inseguridad de la construcción existente o en ejecución; II. La carencia o estado deficiente de instalaciones y dispositivos de seguridad, contra los riesgos de incendio, contaminación, sismos u otros; III. La edificación u ocupación de obras, construcciones o instalaciones que pongan en grave riesgo a la población; IV. Las deficiencias peligrosas en el mantenimiento de las estructuras de los edificios; V. La peligrosa localización, instalación o funcionamiento de los almacenes explosivos, depósitos de combustibles, productos inflamables, bancos de materiales y otros de naturaleza semejante; VI. El daño grave de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración; VII. El daño grave del patrimonio natural, cultural urbano y arquitectónico o de las áreas de valor escénico; VIII. El riesgo inminente de contaminación del agua con repercusiones peligrosas para la población o para la estabilidad del ciclo hídrico; y IX. Cualquier otra que contravenga lo dispuesto en el Código y que pudiere afectar la integridad o seguridad física de personas o bienes».

SUPUESTO NORMATIVO	
I	La inestabilidad del suelo o inseguridad de la construcción existente o en ejecución;
II	La carencia o estado deficiente de instalaciones, dispositivos de seguridad y demás protecciones, contra los riesgos de incendio, contaminación, sismos u otros;
III	La edificación u ocupación de obras, construcciones, instalaciones, anuncios, estructuras, demolición o explotación de yacimiento se realicen sin las debidas precauciones y pongan en riesgos a la población y los bienes;
IV	Las deficiencias peligrosas en el mantenimiento de las estructuras de los edificios, anuncios y mobiliario urbano;
V	La peligrosa localización, instalación o funcionamiento de los almacenes explosivos, depósitos de combustibles, productos inflamables, bancos de materiales y otros de naturaleza semejante;
VI	El daño grave de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración; y
VII	EL daño grave del patrimonio cultural urbano y arquitectónico o de las áreas de valor escénico.

En el caso en concreto y, particularmente, desprendido de lo asentado en el acta circunstanciada de fecha 9 nueve de febrero de 2021 dos mil veintiuno, se advierte que el inspector plasma como «**motivación**» en que se apoya su decisión, lo siguiente:

«Una vez constituidos en el domicilio mencionado observamos antena de telecomunicaciones con una altura de 40 metros (roja con blanco), en una superficie cuarto 95 m². En un portón azul, muro de tabique con malla ciclónica, al momento de la inspección no exhibe licencia de uso de suelo ni visto bueno de protección civil y bomberos de Celaya vigente, por dicho motivo se levanta la presente acta de inspección con clausura conforme lo ordenado por la Dirección de Desarrollo Urbano. Todas las medidas mencionadas son un aproximado» [Énfasis añadido]

Además, el inspector citó como fundamento legal de su decisión lo previsto por los artículos 3, incisos B y C, 54, fracciones V y VIII, 55 fracción V, del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios para el municipio de Celaya, Guanajuato; 665, 677, 681, primer párrafo, del Reglamento de Ordenamientos Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato; 251, 256, 544, 545, 546, 551, 557 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y, 210, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sin embargo, **se considera que la medida de seguridad combatida se encuentra indebidamente fundada y motivada**. Ello, pues el inspector -como responsable del dictado de la clausura impuesta-, **no expresó razonamientos lógico-jurídicos tendientes a revelar la actualización de alguna de las 7 siete fracciones o hipótesis previstas en el numeral 800 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el municipio de Celaya, Guanajuato**, para efecto de haber dictado válidamente la aludida medida de seguridad.

Sino que, por el contrario, se observa que el servidor público sostuvo el dictado de la clausura combatida en «*argumentos abstractos y genéricos*», esto es, sin indicar de manera específica y concreta cómo los hechos constatados (*la existencia de una antena de telecomunicaciones*) en el inmueble en posesión del actor atentan contra la integridad de las personas, o bien, implican un daño a estas últimas o sus bienes. De ese modo, se estima que la autoridad demandada no efectuó debidamente el proceso de subsunción correspondiente, esto es, no realizó la adecuación entre los motivos aducidos y la hipótesis normativa aplicable¹⁶.

Lo anterior, aclarando que para el dictado de una medida de seguridad no resulta suficiente que se asiente la omisión del visitado en exhibir la autorización o permiso que le fue requerido (*en la especie, la licencia de uso de suelo y el visto bueno de protección civil y bomberos*), sino que también es obligación de la autoridad visitadora pormenorizar: **1)** las causas fácticas y sustento legal en virtud de las cuales se considera que el visitado debe contar con dicho permiso o autorización;

¹⁶ Apoya tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia de rubro: «**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA**» Novena Época Registro: 194798 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Enero de 1999 Materia(s): Común Tesis: VI.2o. J/123 Página: 660

y, **2)** la adecuación de los hechos constatados en alguno de los supuestos legales habilitantes para imponer una medida de seguridad, como sería -por ejemplo-, la inestabilidad del suelo o inseguridad de la construcción existente que implique un riesgo inminente a la integridad de las personas o de sus bienes.

E). Conclusión. Por lo tanto, se considera que le asiste la razón a la parte actora, toda vez que la resolución que por esta vía se impugna, se encuentra indebidamente fundada y motivada; y, por lo cual, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. De ese modo, al prosperar el concepto de impugnación en estudio, resulta innecesario el análisis del resto de los conceptos de impugnación aducidos por la parte actora¹⁷.

SÉPTIMO. Decisión o fallo. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código citado, **se decreta la nulidad total de la medida de seguridad consistente en clausura, consignada en el acta de inspección número *******

Lo anterior, destacando que **la medida de seguridad declarada nula es una resolución de «carácter instrumental» al tratarse de una medida preventiva y mutable, la cual no constituye la resolución que pone fin o conclusión al procedimiento administrativo incoado en contra de la parte actora, ni tampoco resuelve de manera terminante la situación jurídica del particular;** lo cual, atañe exclusivamente a la resolución que se emita de manera conclusiva en dicho sumario, en la cual se finque la responsabilidad del probable infractor y se establezca la sanción correspondiente con

¹⁷ Ya que de realizarlo cualquiera que fuese el resultado, no variaría el sentido de la presente resolución jurisdiccional. Ello, por analogía, concuerda con lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS**» Octava Época, Registro: 394649, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte TCC, Materia: Común, Tesis: 693, Página: 466.

motivo de los hechos y omisiones constatados en la visita, o bien, se le absuelva de cualquier responsabilidad, con fundamento en lo previsto por el artículo 790 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el municipio de Celaya, Guanajuato¹⁸.

OCTAVO. Pretensiones del actor y consecuencias. En su demanda, la parte actora señala como pretensiones: **1)** la nulidad de la imposición de los sellos de clausura; y **2)** la nulidad del acta de inspección, así como del procedimiento administrativo de origen.

A) La nulidad de la fijación de los sellos de clausura. Al respecto, se precisa que dicha pretensión se encuentra satisfecha al tenor de la declaración de nulidad, ya que en términos de lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dicha medida de seguridad no se presume legítima ni ejecutable, ni el particular está obligado a cumplir con la misma.

En consecuencia y para efecto de restablecer al promovente en el ejercicio de los derechos que le fueron conculcados, **se condena a la autoridad demandada para que efectúe el retiro de los sellos de clausura que fueron fijados en el inmueble posesión de la parte actora**, de conformidad con lo previsto por el artículo 300, fracción VI, del mencionado código.

B) La nulidad del acta de inspección, así como del procedimiento administrativo de origen. Al respecto, se

¹⁸ «**Artículo 790.** En todo caso, la Coordinación de Inspección y Vigilancia emitirá debidamente fundada y motivada, resolución administrativa dentro de los diez días hábiles siguientes a la audiencia de alegatos, la que se notificará al interesado personalmente. En la resolución administrativa, se resolverá sobre la responsabilidad del probable infractor y establecerá en su caso, las sanciones que se impongan por las infracciones cometidas, las medidas de seguridad o correctivas que el infractor deberá realizar para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas y el tiempo de cumplimiento» [Subrayado propio]

considera que dicha pretensión resulta **improcedente**, ya que la materia de la presente controversia se conforma única y exclusivamente por la clausura impuesta como medida de seguridad *-misma que se trata de una medida preventiva-*, y no así por lo actuado dentro del procedimiento administrativo.

Ello, destacando que los hechos y omisiones constatados en el acta de inspección, así como las irregularidades o violaciones que -a consideración del actor-, pudieran ocurrir en la secuela procedimental, serán susceptibles de ser controvertidos en sede jurisdiccional hasta que sea emitida la resolución que cierre la instancia administrativa y en la que, a su vez, se defina de manera conclusiva la situación jurídica del sujeto a procedimiento¹⁹; de ahí, la imposibilidad de este órgano jurisdiccional para examinar y pronunciarse sobre la validez del acta de inspección, así como de lo actuado en el procedimiento administrativo.

Finalmente, **la autoridad demandada deberá cumplimentar la condena que precede e informar sobre ello**, en un término de *5 cinco días hábiles* contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se; *****

RESUELVE

¹⁹ Al efecto, por analogía, resulta conducente acudir a lo establecido en la siguiente jurisprudencia intitulada: «**ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SON IMPUGNABLES, POR REGLA GENERAL, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, HASTA QUE SE PRODUZCA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**» Novena Época, Registro: 184549 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVII, Abril de 2003 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 24/2003 Página: 147

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de 6 seis de octubre de 2021 dos mil veintiuno, emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso administrativo número *****-**Juicio en Línea-**, por lo expuesto en el Considerando Quinto.

SEGUNDO. Este Pleno **reasume jurisdicción** con el objeto de realizar el análisis de los autos del proceso administrativo de origen, conforme a lo expresado en el Considerando Quinto.

TERCERO. Se **decreta la nulidad total de la medida de seguridad consistente en clausura, consignada en el acta de inspección número *******, por los motivos y fundamentos expuestos en los Considerandos Sexto y Séptimo.

CUARTO. Se **condena a la autoridad demandada para que efectúe el retiro de los sellos de clausura que fueron fijados en el inmueble posesión de la parte actora**, atento a las consideraciones vertidas en el Considerando Octavo.

Notifíquese. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; el Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo

ponente el segundo de los mencionados, quienes firman²⁰ con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.

Versión Pública TJA

²⁰ Estas firmas corresponden al **Toca 35/22 PL -Juicio en Línea-** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **11 once de mayo de 2022 dos mil veintidós**.