

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 20 veinte de mayo de 2020 dos mil veinte.

**RESOLUCIÓN** correspondiente al recurso de reclamación toca **59/20PL** -juicio en línea- interpuesto por el autorizado de las autoridades demandadas en el proceso de origen, en contra de la sentencia emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso administrativo número \*\*\*\*\*, en donde se decretó la nulidad de los actos controvertidos.

#### **TRÁMITE**

**I. Interposición.** Por escrito presentado el 31 treinta y uno de enero de 2020 dos mil veinte, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

**II. Admisión.** Mediante acuerdo emitido el 4 cuatro de febrero de esta anualidad, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

**III. Turno.** El 11 once de marzo del año que transcurre, se tuvo a la parte actora por desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente.

#### **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, como se asentó en el proveído dictado el 4 cuatro de febrero del presente año.

**TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios.** El recurrente invoca textualmente como agravio, el siguiente:

**ÚNICO.** (...) causa agravio a mis representados la determinación en el sentido de que la parte correspondiente al señalamiento del nombre del visitado, del domicilio a inspeccionar, del nombre del inspector y fecha de expedición de la Orden de Inspección, fue asentada de manera hológrafa, lo que a juicio de la sala resolutora, implica que los actos definitorios dentro de la orden fueron plasmados de manera posterior y por tanto, señalados por autoridad incompetente.

Sin embargo, cabe destacar que el hecho de que la orden de inspección sea un formato preimpreso con espacios en blanco, para su

posterior llenado con letra manuscrita, no transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues el requisito de que la orden de visita tenga el mismo tipo de letra en todo el documento para efecto de no violar las garantías de legalidad y seguridad jurídica, únicamente es aplicable en aquellos casos en que la autoridad conoce el nombre del visitado, así como las características del bien a inspeccionar, como lo es en casos de comprobación y verificación fiscal, lo cual ha quedado definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio de jurisprudencia (...)

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 (...)

Sobre esto último, se destaca que dada la naturaleza del procedimiento y actos materia de la sentencia que se controvierte, no estamos ante un acto de comprobación o verificación de índole fiscal, ni tampoco estamos ante un requerimiento de pago y embargo, sino que en el caso en particular, la autoridad desconoce el nombre del tenedor del bien, así como las características de este, razón por la que la divergencia entre lo impreso y lo llenado de manera manuscrita no genera la nulidad del acto.

En efecto, cuando las autoridades en materia de desarrollo urbano realizan visitas de inspección a efecto de verificar el debido cumplimiento de las disposiciones en la materia, lo hacen sin tener certeza de los nombres de las personas y lugares a inspeccionar, pues no puede pretenderse que las autoridades administrativas tengan un registro de todos los habitantes que hay en la ciudad, así como de sus propiedades y posesiones, menos aún si los sujetos en particular realizan sus actividades sin los permisos correspondientes (...)

Sirve a lo anterior, la tesis de jurisprudencia (...) identificada con el rubro y texto siguiente:

VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO. EN LA ORDEN DE VERIFICACIÓN ES INAPLICABLE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J.44/2001, DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (...)

Por ello, se estima que sí se colman los elementos de validez del acto administrativo específicamente el relativo a la competencia de la autoridad emisora de la Orden de Inspección.

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

1. \*\*\*\*\*, presentó demanda de nulidad contra los siguientes actos: 1. La orden de inspección número \*\*\*\*\*, de 26 veintiséis de julio de 2018 dos mil dieciocho; 2. El acta de visita de inspección con mismo folio y fecha; y 3. El oficio \*\*\*\*\* de 23 veintitrés de octubre de 2018 dos mil dieciocho, mediante el cual se determinó una sanción económica a la parte actora en cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

2. Seguida la secuela procesal, el Magistrado de la Cuarta Sala decretó la nulidad total de los actos controvertidos.

3. Ante ese panorama, la parte demandada, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

**QUINTO. Estudio.** Este Pleno considera **infundado** el agravio expuesto por el recurrente, por los siguientes motivos y fundamentos:

En síntesis, quien recurre señala, que le causa perjuicio la sentencia emitida por el A quo, pues en materia de desarrollo urbano, no se tiene la certeza de los nombres ni de los lugares a inspeccionar por lo que la discrepancia entre lo impreso y lo llenado de manera manuscrita, no genera la nulidad del acto a diferencia de los actos de índole fiscal, en que sí se vulneran las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

En principio es de destacar que la orden de inspección es un acto discrecional, ya que la autoridad decide libremente la pertinencia de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de un gobernado determinado; tal acto administrativo implica causar molestias a los particulares notificados del inicio de las atribuciones de verificación, en tanto que su ejecución sólo restringe provisionalmente o de forma preventiva un derecho con el objeto determinado de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones.

En ese contexto, la orden de visita domiciliaria debe respetar los requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente dispone lo siguiente:

**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.

(...)

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

(...)

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

Así, el ejercicio de la atribución de verificación se lleva a cabo a través de un procedimiento administrativo regulado por normas específicas, cuyo inicio parte de la notificación de la orden de inspección o visita pues es en virtud de dicho acto que una autoridad puede ingresar al domicilio de las personas e incluso exigirles la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones legales.

En este tenor, las órdenes de visita tanto administrativas como fiscales, deben cumplir con el mandato constitucional, así como con los requisitos previstos en las leyes respectivas.

En el caso concreto, se ordenó la visita de inspección a la edificación, instalación y obras de construcción que se encuentran en \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\*, en el municipio de Guanajuato, emitida por el Encargado de Despacho de la Dirección de Protección y Vigilancia de Guanajuato, Guanajuato -autoridad administrativa-.

Luego, la obligación de emitir las órdenes para practicar visitas de inspección en dicha materia se encuentra regulada -además del artículo 16 constitucional- de forma específica por los artículos 213 y 214 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su Municipio<sup>1</sup>, que textualmente prevén:

**Artículo 213.-** Dirección de Protección y Vigilancia tendrá las funciones de vigilancia, inspección y sanción de que las obras cumplan con los requisitos que se contienen en el presente Reglamento y demás normas aplicables.

**Artículo 214.-** Las inspecciones se realizarán en edificaciones en proceso u obras terminadas y podrán ser rutinarias, o bien, a causa de quejas o denuncias ciudadanas, o bien, para verificar que se hayan realizado las adecuaciones o acciones que se hayan impuesto en visitas previas o por resolución de la Dirección, **debiendo mediar una orden que deberá expedir la Dirección de Protección y Vigilancia debidamente fundada y motivada.**

---

<sup>1</sup> Vigente al momento de emitir los actos impugnados.

Asimismo, al tratarse de una orden de visita domiciliaria emitida por una autoridad administrativa, resulta aplicable el artículo 208, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que dispone respecto de los requisitos 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:

a) El nombre de la persona que deba recibir la visita. Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación;

b) El nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad administrativa competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará personalmente al visitado;

c) El lugar, zona o bienes que han de verificarse o inspeccionarse;

d) Los motivos, objeto y alcance de la visita;

e) Las disposiciones legales que fundamenten la verificación o inspección; y

f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad administrativa que lo emite...

De la transcripción anterior, se observa que, la orden de visita es el instrumento para iniciar la visita de inspección, con la cual se pretende verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en la materia, por ello, ésta debe generar certeza jurídica en el gobernado sin que haya menor duda respecto a la confección de dicha orden por la autoridad competente.

Esto es, si la autoridad competente dicta una orden de visita, resulta lógico y exigible que tanto sus elementos genéricos como los específicos deben estar señalados con el mismo tipo de letra y no propiciar que se emitan órdenes de visita en cuanto a los datos vinculados con el particular y con la visita concreta que deba realizarse, por el funcionario ejecutor de la orden, quien es incompetente para emitirla.

Por ello, el hecho de que se utilicen tipos de letra notoriamente distintos, uno que corresponde a sus elementos genéricos y otro a los datos específicos relacionados con el particular y el inspector municipal que realizará la visita, revela que la orden de visita no cumple los requisitos de legalidad y certeza jurídica, transgrediendo con ello el artículo 16 Constitucional, en relación con el artículo 137, fracción VIII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Apoya el razonamiento anterior la siguiente tesis<sup>2</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO.** De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbrído en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al

---

<sup>2</sup> Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, registro 2005777, tesis IV.2o.A.50 K (10a.), página 2241.

cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su

anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

Es de destacar que, si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia de rubro «**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**»<sup>3</sup>, acotada a las órdenes de visita en materia fiscal; ello no es impedimento para verificar el cumplimiento del citado requisito tratándose de ordenes de visita emitidas por una autoridad administrativa como en el caso acontece, pues no se encuentran excluidas.

Máxime que, como se expuso en párrafos precedentes, el artículo 16 de la Constitución General establece, que las autoridades administrativas podrán ordenar tanto visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos, así como para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, refiriendo en plural -visitas administrativas en general y específicamente visitas fiscales- que deberán sujetarse a las leyes respectivas y formalidades previstas para los cateos

En este tenor, se comparte el siguiente criterio jurisprudencial:

---

<sup>3</sup> Época: Novena Época; Registro: 188560; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIV, Octubre de 2001; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a./J. 44/2001; Página: 369.

**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 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.<sup>4</sup>

Por último, no se omite señalar la inaplicabilidad de la jurisprudencia de rubro **VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO. EN LA ORDEN DE VERIFICACIÓN ES INAPLICABLE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J.44/2001, DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, debido a que se refiere a órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito**, máxime que en términos de lo dispuesto en el artículo 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación<sup>5</sup>, lo que se pretende verificar no es la situación fiscal de aquel individuo, sino la

<sup>4</sup> Época: Séptima Época; Registro: 1007259; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice de 011; Tomo IV. Administrativa Primera Parte - SCJN Primera Sección – Administrativa; Materia(s): Administrativa; Tesis: 339; Página: 392.

<sup>5</sup> Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para (...) VI. Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

legal importación, tenencia y estancia de la unidad en el territorio nacional.

Esto es, la verificación de vehículos de procedencia extranjera no tiene lugar en el domicilio del gobernado, como si acontece en el caso en estudio, de ahí su inaplicabilidad.

Por lo tanto, y ante lo **infundado del agravio**, lo procedente es **confirmar la sentencia emitida**, ello con fundamento en lo prevenido por los artículos 308, fracción II, 309 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

#### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia de 7 siete de enero de 2020 dos mil veinte, emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala en el proceso administrativo número \*\*\*\*\*, por lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente resolución.

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

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 Primera

Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; 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 primero de los mencionados, quienes firman<sup>6</sup> con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Versión Pública TJA

---

<sup>6</sup> Estas firmas corresponden al **Toca 59/20PL -juicio en línea-** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **20 veinte de mayo de 2020 dos mil veinte**.