Silao de la Victoria, Guanajuato, a 16 dieciséis de junio de 2021 dos mil veintiuno.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **86/21PL** interpuesto por el Director General de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial de Guanajuato, Guanajuato -autoridad demandada-, en contra de la sentencia emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso administrativo número *****, en la que se decretó la nulidad total del acto impugnado.

TRÁMITE

I. **Interposición**. Por escrito presentado el 18 dieciocho de febrero 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 8 ocho de marzo de la presente anualidad, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 24 veinticuatro de mayo de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la parte actora en el proceso de origen, por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente.

Versión Pública TJA

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 8 ocho de marzo de la presente anualidad.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. El recurrente invoca textualmente como agravio:

> **Único.** …Me causa agravio la sentencia de 21 de enero de 2021 (...), ya en dicha resolución no se tomó en consideración lo asentado en el artículo 135 del Código de Procedimiento y Justicia administrativa (...) el cual enumera los principios sobre los cuales se rigen el procedimiento administrativo específicamente el principio de congruencia y exhaustividad, ya se considera que no se realizó un análisis exhaustivo en el presente asunto en atención a que no se dejó citatorio, pues el actor se hizo sabedor del acto, tal es así que en su escrito de demanda manifestó (...) que el 14 de mayo de 2019 le fue notificada la orden de inspección ***** (...)

Versión Pública TJA

con lo anterior, la parte actora manifestó de viva voz ser conocedor del acto, mismo que exhibió en su escrito de demanda la orden de inspección y el acta circunstanciada de inspección, documentos que se dejaron en poder de *****., quién, al momento de recibir los bajo protesta se ostentó como encargada, aunado a lo anterior, en la sentencia en mención, no fue tomada en cuenta el hecho de que dentro del acta circunstanciada de inspección, se cumplieron con los requisitos de la debida circunstanciación, es decir, que la diligencia se entendió con *****., quién bajo protesta, se ostentó como encargada, demostrando así el vínculo de representación que tiene con la parte actora; por lo que al proporcionar su nombre, identificarse y señalar la razón por la cual al momento de practicarse la diligencia se encontraba en el domicilio del actor, se cumplieron dichos requisitos, asegurándose así que el actor se entera del acto que se le estaba entregando, tan fue así, que como ya sé señaló (...) mí ahora demandante se hizo sabedora del acto manifestando en su escrito inicial de demanda que con fecha 14 de mayo de 2019, le fue notificada la orden de inspección *****…

CUARTO. Antecedentes. Es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. *****, en su carácter de representante legal de la sociedad mercantil "*****.", presentó demanda en contra de la resolución contenida en el oficio número ***** emitida por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial de Guanajuato.

2. Seguida la secuela procesal, el Magistrado de la Cuarta Sala, decretó la nulidad total de la resolución contenida en el oficio número *****.

Versión Pública TJA

3. Ante ese panorama, la parte demandada, presentó recurso bajo el agravio transcrito en el considerando que antecede.

QUINTO. Estudio. Este Pleno considera **inoperante** el **agravio** que esgrime la parte recurrente en virtud de las siguientes consideraciones jurídicas:

En esencia, señala quien recurre que le causa perjuicio la resolución, en virtud de que no se realizó un análisis exhaustivo del asunto sometido a su consideración, pues no obstante que no se dejó el citatorio aludido antes de realizar la visita de inspección, el actor se hizo sabedor del acto, tal es así que en su escrito de demanda manifestó que el 14 catorce de mayo de 2019 dos mil diecinueve, le fue notificada la orden de inspección *****, con lo anterior, se acredita que la parte actora manifestó ser conocedor del acto, sin que en la sentencia se tomara en consideración que en el acta circunstanciada de inspección, se cumplieron con los requisitos y que la diligencia se entendió con *****quien bajo protesta, se ostentó como encargada, demostrando así el vínculo de representación que tiene con la parte actora.

Ahora bien, de la sentencia que se recurre se desprende que el Magistrado de la Cuarta Sala, en síntesis resolvió lo siguiente:

> …queda claro que, en cuanto a la persona con la que el inspector debe entender la diligencia, es con el visitado -interesado-, y no con cualquier persona que se encuentre ahí presente, salvo que

Versión Pública TJA

haya mediado citatorio previo, atendiendo lo dispuesto por el artículo 76 del citado reglamento, pues establece con claridad, que el inspector deberá requerir la presencia del visitado y en caso de no encontrarse, se dejará citatorio para que dentro de las 24 horas siguientes, espere al inspector o supervisor advirtiendo que en caso de no esperar en la hora y fecha señalada, se entenderá la diligencia con quien se encuentre.

De ahí que dicho numeral establezca la obligación para las autoridades visitadoras, que las acciones de inspección y vigilancia se entiendan con el visitado o su representante. En caso de que no estuvieran presentes, previo citatorio, con quien se encuentre en el lugar o zona donde deba practicarse la diligencia.

Ahora bien, de la revisión que se hace a las constancias que integran en presente expediente, se advierte que en fecha 10 diez de abril de 2019 dos mil diecinueve, el Director General de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial del Municipio de Guanajuato, Guanajuato, ordenó la visita de inspección a la persona moral *****., en el domicilio ubicado en ***** no. ***** (*****) de la Ciudad de Guanajuato, Guanajuato, con el objeto o propósito de verificar, si en dicho inmueble existe un anuncio en fachada -*****-.

Dicha orden de inspección se efectuó el 14 catorce de mayo de 2019 dos mil diecinueve, levantándose el acta correspondiente y de cuya lectura se advierte que si bien, el inspector, al inicio de la visita requirió la presencia del propietario y/o arrendatario, termina entendiendo la diligencia con «cualquier ocupante», siendo atendido por una persona que dijo llamarse *****, quien dijo ser «encargada», y quien se identificó bajo protesta.

(…)

De lo hasta aquí expresado puede concluirse que si bien, el artículo 76 del Reglamento de Anuncios y Toldos para la ciudad de Guanajuato y su Municipio, establece que el inspector o

Versión Pública TJA

supervisor, al inicio de la visita, deberá de requerir la presencia del visitado y en caso de no estar presente, dejar citatorio para que dentro de las 24 horas siguientes espere al inspector o supervisor, y en el supuesto de no esperar en la hora y fecha señalada, se entenderá la diligencia con quien se encuentre; lo cierto es, que el actor niega haber recibido un citatorio previo, por lo que se vulneró su derecho de audiencia.

(…)
Por lo que, si bien es posible practicar una diligencia de inspección con un tercero distinto al interesado o de su representante legal, dicha actuación únicamente puede efectuarse en dichos términos, una vez que haya mediado citatorio legalmente emitido a fin de requerir la presencia del visitado para que el inspector estuviera legalmente facultado para entender las diligencias con una persona distinta al ahora actor o representante legal, lo que no ocurre en el presente caso.

Es decir, el inspector se limitó a acudir al domicilio y enseguida practicó la inspección con quien atendió su llamado, así conforme a lo anterior, la inconformidad del demandante resulta fundada.
(…)
Bajo tal contexto, se surte el supuesto de nulidad previsto en la fracción IV del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato con relación a sus artículos 143, párrafo primero y 137 fracción VIII, razón por la que procede declarar la Nulidad Total de la resolución contenida en el oficio número *****, emitida por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial…

Como puede advertirse, la obligación del inspector de requerir la presencia del visitado o su representante legal al inicio de la visita, es una formalidad prevista en el numeral 76 del Reglamento de Anuncios y Toldos para la ciudad de

Versión Pública TJA

Guanajuato y su Municipio, así como la obligación de dejar citatorio en caso de no encontrarse, para que lo espere en la hora y fecha señalada, y posteriormente entender la diligencia.

Por lo que si la autoridad llevó a cabo un procedimiento de supervisión o de inspección a efecto de advertir si el impetrante cumplía con los requisitos señalados en la norma, estaba constreñida entonces a efectuar el procedimiento correspondiente en los términos del Reglamento de Anuncios y Toldos para la ciudad de Guanajuato y su Municipio.

Por su parte el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en concreto, en su artículo 208, en relación a la visitas de verificación o inspección establece:

> **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

Versión Pública TJA

en su número, en cualquier tiempo por la autoridad administrativa competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará personalmente al visitado;

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

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

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

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

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

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

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

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

Versión Pública TJA

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

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

VIII. La persona con quien se haya entendido la diligencia, los testigos y los visitadores firmarán el acta. Un ejemplar legible del documento se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia. La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma, se deberá hacer constar en el referido documento, sin que esta circunstancia afecte la validez del acta o de la diligencia practicada;

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

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

Del contexto general del precepto legal recién transcrito, se advierte que para el caso de que la autoridad pretenda comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos a las disposiciones contenidas en los ordenamientos, podrá

Versión Pública TJA

llevar a cabo visitas de verificación o de inspección en un domicilio, para lo cual, en primer término deberá mediar mandamiento escrito de autoridad competente, en el que se expresará el nombre de la autoridad que la emita, debidamente firmada, el lugar o lugares en que deberá efectuarse la visita, el nombre de la persona o personas que deban efectuarla, y el objeto de la visita; así como la obligación de los visitadores de entregar la orden **al visitado o a su representante** y si no estuvieren presentes, **previo citatorio**, a quien se encuentre en el lugar o zona donde deba practicarse la diligencia; lo que en la especie no aconteció.

Resaltándose la importancia de entender la visita con el visitado o a su representante, pues al término de la misma, podrá formular manifestaciones y ofertar pruebas a efecto de desvirtuar los hechos contenidos en el acta.

Así, como lo refiere el Magistrado, al no cumplir con la norma indudablemente implicó el incumplimiento de las formalidades establecidas, lo que constituyó un vicio sustancial del procedimiento que afectó la defensa del particular y trascendió en el sentido de lo plasmado en el acta de verificación.

En este orden de ideas, la omisión de formalidades tal y como fue **la omisión de dejarle citatorio** previo, trae como consecuencia que los actos posteriores (como el acta de inspección, audiencia de calificación) resultan frutos de actos viciados, en virtud de que los mismos carecen de soporte legal,

Versión Pública TJA

al haberse acreditado la existencia de vicios en el procedimiento que afectaron las defensas del particular.

En torno a lo anterior, tenemos que en el agravio expresado por la parte recurrente no refutó los razonamientos de la sentencia recurrida, sino que únicamente reitera que a su consideración la actora en el proceso de origen manifestó que el 14 catorce de mayo de 2019 dos mil diecinueve, le fue notificada la orden de inspección *****.

Es de explorado derecho que los actos de molestia emitidos por las autoridades administrativas, deben ser emitidos en principio por autoridad competente, así como cumplir con las formalidades del procedimiento que la norma establezca, y estar fundados y motivados de conformidad con el artículo 16 constitucional, ello con la finalidad de darle certeza jurídica a los gobernados, tal como lo establece la siguiente tesis,[1] 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,

[1] 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.

Versión Pública TJA

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, imbíbito 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 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

Versión Pública TJA

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.»

Versión Pública TJA

En el caso concreto, un requisito esencial de los derechos irrestrictos de fundamentación, motivación y emisión de actos autoritarios por autoridad competente, es sin lugar a dudas la presencia de un mandamiento escrito -orden- que posibilite a los visitadores llevar a cabo un acto de molestia en el domicilio o negocio del ciudadano, dotando a éste de certeza jurídica respecto a lo actuado, esto es, que dicho acto de transgresión a su intimidad provenga de autoridad facultada, tenga objeto circunscrito y un referente normativo, caso contrario se trataría de un acto arbitrario llevado a cabo por personas aparentemente por muto propio.

Por lo tanto, si desde el inicio del procedimiento de inspección no se realizó la visita en la forma y términos establecidos en el Reglamento de Anuncios y Toldos para la ciudad de Guanajuato y su Municipio, tal como fue resuelto por el A quo, es procedente decretar la nulidad de todo lo actuado.

Es de señalarse, que el recurso de reclamación en esencia es un medio de impugnación que tiende a asegurar el óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a los agravios expuestos por la parte recurrente con el objeto de atacar frontalmente las consideraciones que sustentan la resolución recurrida (acuerdo o sentencia) o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad.

En ese sentido, si la materia de la reclamación la constituye la resolución recurrida (acuerdo o sentencia), entonces en los agravios deben formularse razonamientos

Versión Pública TJA

lógico-jurídicos encaminados a impugnar las consideraciones que soportan la determinación adoptada.

Empero, en el caso que nos ocupa, la parte recurrente no señaló ni concretó en el agravio objeto de estudio, razonamiento alguno capaz de destruir los fundamentos y motivos en que se apoyó la Sala de origen para decretar la nulidad. Esto es, no desvirtúa ni argumenta respecto las razones por las cuáles, **sin dejar previo citatorio, entendió la visita con persona diversa al visitado o su representante legal**.

En ese sentido, es evidente que con esa manifestación la parte recurrente no combatió frontal y directamente la consideración expresada en la sentencia recurrida y en la que se apoyó la Sala de origen para decretar la nulidad, lo cual torna inoperante el argumento que se analiza.

Por las relatadas consideraciones y razonamientos, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

RESUELVE

PRIMERO. Se **confirma la sentencia** de 21 veintiuno de enero de 2021 dos mil veintiuno, emitida en el proceso administrativo número *********, por los razonamientos expuestos en el Considerando Quinto que antecede.

Versión Pública TJA

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 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 firman[2] con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.

[2] Estas firmas corresponden al **Toca 86/21** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **16 dieciséis de junio de 2021 dos mil veintiuno**.

Versión Pública TJA