

**GUADALAJARA, JALISCO, 9 NUEVE DE JUNIO
DE 2021 DOS MIL VEINTIUNO.**

V I S T O para resolver en sentencia definitiva los autos del juicio de nulidad número 1196/2021, promovido por la persona jurídica denominada "██████████ **SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, en contra del **DIRECTOR DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y RESPONSABILIDAD CIVIL, INSPECTOR, DIRECTOR DE JUZGADOS MUNICIPALES, TODOS DEL AYUNTAMIENTO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO, y;**

R E S U L T A N D O:

1. Mediante escrito presentado ante Oficialía de Partes Común de este Tribunal el 9 nueve de abril de 2021 dos mil veintiuno, ██████████ **SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, por conducto de su representante legal, interpuso demanda de nulidad en los términos y por los conceptos que de la misma se desprenden.

2. Por acuerdo de 12 doce de abril de 2021 dos mil veintiuno, se admitió a trámite la demanda de nulidad, teniéndose como autoridades demandadas al **DIRECTOR DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y RESPONSABILIDAD CIVIL, INSPECTOR, DIRECTOR DE JUZGADOS MUNICIPALES, TODOS DEL AYUNTAMIENTO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO**, y como actos administrativos impugnados los señalados en el propio acuerdo; se admitieron las pruebas ofrecidas teniéndose por desahogadas desde esos momentos por así permitirlo su propia naturaleza; finalmente, se ordenó hacer el emplazamiento de las autoridades demandadas.

3. Mediante acuerdo de 13 trece de mayo de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a las autoridades demandadas, por conducto

del SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JAISCO, produciendo contestación a la demanda, por lo que se ordenó correr traslado con copia del escrito de contestación y sus anexos a la parte actora para que quedase enterada de su contenido.

4. En auto de 28 veintiocho de mayo del año 2021 dos mil veintiuno, al no existir cuestiones pendientes que resolver, se ordenó abrir el periodo de alegatos por un término de 3 días, disponiéndose que una vez concluido dicho término, con o sin alegatos de las partes, se deberían turnar los autos para la emisión de la sentencia definitiva correspondiente, misma que ahora se dicta, y;

CONSIDERANDO:

I. Esta Sala Unitaria es competente para conocer de la presente controversia, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 52, 65 y 67 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como los artículos 3, 4, 5, fracción II, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, 1, 2, 3, 4, 31, 35, 36, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

II. Del análisis integral de la demanda se advierte que el actor impugna los siguientes actos administrativos:

- 1) Procedimiento administrativo de verificación que inició con la orden de visita [REDACTED], emitida por el Director General de Inspección, Vigilancia y Responsabilidad Civil del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, culminando con la imposición de multa por importe de \$26,886.00 (veintiséis mil ochocientos ochenta y seis pesos 00/100 moneda nacional, por el Director de Juzgados Municipales del mismo ayuntamiento, en calificación al acta de infracción folio [REDACTED].

Ahora bien, la existencia de los actos administrativos impugnados se encuentra debidamente acreditada con las constancias agregadas en autos a fojas 29 a 32 del expediente, a las cuales se les concede pleno valor probatorio de conformidad a lo establecido en los artículos 329, fracción II y 399 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco de acuerdo a lo señalado en su artículo 2.

III. Según criterio emitido por Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, no se hace necesario transcribir los conceptos de impugnación que hiciera valer la parte actora en su escrito inicial de demanda, ni la contestación que la autoridad demandada produjera a los mismos, toda vez que dicha omisión no deja en estado indefensión a ninguna de las partes, sirviendo de apoyo a dicha determinación la jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Abril de 1998, página 599, cuyo rubro reza: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS”

IV. Se procede al estudio de los planteamientos de improcedencia hechos valer por la autoridad demandada.

Argumenta que se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción II, del artículo 29, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en virtud de que los actos impugnados no son definitivos, por ende, no pueden ser impugnados en la presente sede.

Es **infundado** el planteamiento de improcedencia hecho valer.

Efectivamente, en la tesis de jurisprudencia 2/2012, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1, Registro: 2000611, emitida por

el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se observa que el Pleno del Alto Tribunal consideró que las ordenes de visita domiciliaria a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política Mexicana, pueden ser impugnadas de inmediato, es decir, a partir de que la misma se notifica al interesado, o bien, posteriormente, cuando se impugna el acto o resolución definitiva emitido en dicho procedimiento de verificación.

Para mejor entendimiento de lo anterior, se transcribe el rubro y texto de la tesis en comento:

“ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PUEDE SER IMPUGNADA EN AMPARO CON MOTIVO DE SU DICTADO O, POSTERIORMENTE, EN VIRTUD DE QUE SUS EFECTOS NO SE CONSUMAN IRREPARABLEMENTE AL PROLONGARSE DURANTE EL DESARROLLO DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA AL TRASCENDER A LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN. *Conforme al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la orden de visita domiciliaria expedida en ejercicio de la facultad del Estado para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes debe: a) constar en mandamiento escrito; b) ser emitida por autoridad competente; c) contener el objeto de la diligencia; y, d) satisfacer los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. Ahora bien, en virtud de dicho mandamiento, la autoridad tributaria puede ingresar al domicilio de las personas y exigirles la exhibición de libros, papeles o cualquier mecanismo de almacenamiento de información, indispensables para comprobar, a través de diversos actos concatenados entre sí, que han acatado las disposiciones fiscales, lo que implica la invasión a su privacidad e intimidad. En esa medida, al ser la orden de visita domiciliaria un acto de autoridad cuyo inicio y desarrollo puede infringir continuamente derechos fundamentales del visitado durante su práctica, ya sea que se verifique exclusivamente en una diligencia o a través de distintos actos vinculados entre sí, debe reconocerse la procedencia del juicio de amparo para constatar su apego a lo previsto en la Constitución General de la República y en las leyes secundarias, con el objeto de que el particular sea restituido, antes de la consumación irreparable de aquellos actos, en el goce pleno de los derechos transgredidos por la autoridad administrativa. Por ende, la orden de visita se puede impugnar de inmediato a través del juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 114, fracción II, párrafo*

primero, de la Ley de Amparo, dentro del plazo legal establecido para ese efecto en el propio ordenamiento y hasta que cese la violación al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio, lo cual no implica la imposibilidad de plantear posteriormente en el juicio de amparo, promovido contra la liquidación respectiva o la resolución que ponga fin a los medios ordinarios de defensa procedentes en su contra, al tenor de los párrafos tercero y cuarto de la fracción XII del artículo 73 de la Ley referida, los vicios constitucionales o legales que pudiese tener la señalada orden cuando no haya sido motivo de pronunciamiento en diverso juicio de amparo.”

En términos de lo establecido en la jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal se advierte que la orden de visita emitida por autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales a cargo del administrado, dicho acto puede ser impugnado de manera inmediata, como sucede en el presente caso, ya que el actor comparece e impugna la orden de visita mediante la cual la enjuiciada ordenó revisarla en sus bienes y posesiones, de ahí que el juicio sea procedente en términos de lo dispuesto en el artículo 4, número 1, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Sin que sea óbice que también señale como acto impugnado las actas de visita que se emitieron en cumplimiento a la orden de visita, en virtud de que dichas actas no se están impugnado en forma aislada, de ahí que al ser procedente el juicio de nulidad en contra de la orden de visita, también lo es por consecuencia en contra de los actos que se emitieron en base a ésta, máxime que el procedimiento culminó con la imposición de multa en contra de la actora, el cual por sí mismo es definitivo para efectos de su impugnación.

V. Tomando en consideración que esta Sala, de oficio, no advierte la existencia de diversa causal de improcedencia, se procederá a entrar al estudio de los conceptos de impugnación contenidos en la demanda.

Así, en uno de los conceptos de impugnación hechos valer el escrito de demanda, la parte actora argumenta que la orden de inspección no reúne los requisitos mínimos para su validez, al ser notoriamente visibles dos tipos de letra distintos, situación que vulnera sus derechos fundamentales a la legalidad y a la seguridad jurídicas, previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que tanto los elementos genéricos como los específicos de las órdenes de visita, debían estar señalados con el mismo tipo de letra, a efecto de garantizar que fueron puestos por la autoridad competente para ello, sin que así haya ocurrido.

Por su parte, las autoridades demandadas se pronunciaron por la legalidad y validez del acto impugnado.

Ahora bien, a juicio de esta Sala, resulta **fundado** los argumentos hechos valer en el concepto de impugnación en estudio, razón por la cual habrá de declararse la nulidad lisa y llana de las resoluciones administrativas impugnadas, ello en atención a los motivos y fundamentos de derecho siguientes.

El primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política Mexicana establece la garantía de legalidad a favor de los gobernados, frente a los actos de molestia de las autoridades. Dicha garantía se traduce en la obligación a cargo de las autoridades de fundar y motivar debidamente el acto de molestia.

Así mismo, el propio numeral, en sus párrafos dieciseisavo, en relación con el onceavo, establecen que la autoridad administrativa podrá practicar visitas de verificación, para observar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, siguiéndose al efecto las formalidades establecidas para los cateos **y las que señalen las leyes respectivas.**

Luego, en el caso concreto, la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, en sus artículos 71 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco establece los elementos y requisitos que deben cumplir las órdenes de visita, dispositivo que a la letra señala:

LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO

“Artículo 71. Previo a la ejecución de la vista de verificación o inspección, los servidores públicos que tengan a su cargo el desarrollo de la misma se identificarán con documento oficial, con fotografía que los acredite como tales, y dejarán un tanto en original, de la orden de visita dictada para ese efecto a los titulares de los bienes muebles o lugares a verificar, a sus representantes legales, la cual deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Nombre, cargo y firma autógrafa del funcionario que la emite, así como el sello de la dependencia de la que emana;

II. Nombre o razón social del visitado, así como el domicilio donde tendrá verificativo la visita;

III. Descripción minuciosa del objeto o alcances de la visita;

IV. Nombre de los funcionarios autorizados para la práctica de la visita; así como los datos de identificación oficial de los mismos; y

V. Fundada y motivada y las consideraciones de las que derive la orden de visita.”

De acuerdo a lo anterior y en lo que al caso interesa destacar, el artículo 71 establece que toda orden de visita debe señalar el nombre o razón social del visitado, el domicilio donde tendrá verificativo la visita y el alcance que deba tener la misma, es decir, qué objetos se revisarán, el cumplimiento de qué leyes se verificará su cumplimiento, etcétera; datos que resultan esenciales para la validez de la orden y los cuales **deben ser determinados por la autoridad que cuenta con facultades para la emitir dichos actos de molestia.**

Bajo ese sentido, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha establecido que se vulneran las garantías de legalidad y seguridad jurídica cuando las órdenes de visita presentan dos tipos de letra diferentes, esto es, cuando se trata de formatos impresos en medios electrónicos o mecánicos, y que dejan espacios en blanco para ser llenados en forma manuscrita, lo anterior debido que tal situación **puede propiciar que el funcionario encargado de practicar la visita de inspección, sea quien llene dichos espacios en blanco, con lo cual, sin contar con la competencia para ello, será quien determine la persona a visitar, el lugar donde deba realizarse la inspección y el alcance que deba tener la misma**, por ello, se ha determinado que tal práctica resulta ilegal por la falta de certeza de que el funcionario facultado legalmente para emitir la orden de visita, realmente haya sido quien determinó esos datos esenciales en el acto de molestia, generando así un estado de incertidumbre al visitado, lo cual redundaría en una violación a su garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución General Mexicana.

Resultando aplicable por analogía la jurisprudencia 2a./J. 44/200, emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, Página: 369, cuyos datos de identificación, rubro y texto son los siguientes:

“ORDEN DE VISITA EN MATERIA FISCAL. LA NOTORIA DIFERENCIA ENTRE EL TIPO DE LETRA USADO EN SUS ASPECTOS GENÉRICOS Y EL UTILIZADO EN LOS DATOS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL VISITADO, PRUEBA LA VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La orden de visita que se dirija al gobernado a fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, debe reunir los requisitos que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, esto es, debe constar por escrito, ser firmada y emitida por autoridad competente, precisar el lugar o lugares que han de inspeccionarse, su objeto, los destinatarios de la orden o, en su caso, proporcionar datos suficientes que

permitan su identificación, así como las personas que se encuentren facultadas para llevar a cabo la diligencia de que se trate; por tanto, resulta inconcuso que el hecho de que en una orden de visita se hayan utilizado tipos de letra notoriamente distintos, uno que corresponde a sus elementos genéricos y otro a los datos específicos relacionados con el contribuyente, revela que no cumple los requisitos mencionados y sí, por el contrario, debe tenerse por probado que se transgredieron las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en el mencionado artículo 16, en cuanto a los requisitos que debe contener aquélla. Lo anterior deriva, por una parte, de que resulta lógico que si la autoridad competente dicta una orden de visita, tanto sus elementos genéricos como los específicos deben estar señalados con el mismo tipo de letra (manuscrita, de máquina de escribir o de computadora) y, por otra, de que tratándose de una garantía individual para el gobernado y siendo perfectamente factible que se cumpla con esto último, debe exigirse su pleno acatamiento y la demostración idónea de ello, y no propiciar que se emitan órdenes de visita que por sus características pudieran proceder, en cuanto a los datos vinculados con el contribuyente y con la visita concreta que deba realizarse, no de la autoridad competente, sino del funcionario ejecutor de la orden pero incompetente para emitirla.”

Así pues, en el caso concreto a estudio, al analizar la orden de visita [REDACTED], emitida por el Director General de Inspección, Vigilancia y Responsabilidad Civil del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, la cual obra glosada a foja 31 del expediente, se aprecia con claridad meridiana que dicho documento fue llenado con dos tipos de letras distintos, ya que se trata de un formato impreso por medios electrónicos, con espacios en blanco, los cuales contienen escritura manual que difiere del resto del formato, situación que acredita su ilegalidad, debido a que no existe la certeza que la autoridad facultada legalmente para emitirla, realmente haya sido la que llenó los espacios en blanco y por ende, la que hubiera determinado los elementos esenciales que debe contener la orden de visita, como lo es el nombre o denominación social de la persona visitada, el lugar o lugares objeto de la verificación y el alcance de la misma, datos que, como lo señala el demandante, pudieron ser llenados por el

propio inspector que llevó a cabo la diligencia, no obstante de carecer de facultades para hacerlo, por ser autoridad meramente ejecutora, situación que resulta violatoria del derecho fundamental de seguridad jurídica establecido en el artículo 16 de la Constitución General Mexicana, que traducido al caso a estudio, conlleva a que la orden de visita muestre un formato de escritura homogéneo para que ello dé plena certidumbre que fue emitido en su totalidad por la autoridad que aparece como firmante del documento, no por una diversa que carece de atribuciones para ello, irregularidad que actualiza la hipótesis de anulación prevista en la fracción I, del artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Por lo tanto, al ser productos de un acto viciado, se tendrá que declarar la nulidad absoluta de los restantes actos impugnados, al ser frutos de actos viciados, actualizándose de tal forma la causal de anulación prevista en la fracción IV del artículo 75, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, como al efecto quedará establecido en los puntos resolutive de la presente sentencia.

Cobra aplicación el criterio de jurisprudencia con datos de identificación, rubro y texto siguiente:

*“Época: Séptima Época Registro: 252103 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen 121-126, Sexta Parte Materia(s): Común Tesis: Página: 280 **ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE.** Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal. “*

En otro orden de ideas, debido a que uno de los conceptos de impugnación que hizo valer por la parte actora, resultó apto para declarar la nulidad absoluta del acto

administrativo impugnado, ello hace que resulte innecesario que esta Sala emprenda el estudio de los restantes conceptos de impugnación que se hicieron valer en la demanda y ampliación a la misma, ya que dicha tarea a nada práctico conduciría, ya que, se estima, no se lograría un resultado más favorable al ya obtenido por el demandante.

Cobran aplicación al respecto los siguientes criterios de jurisprudencia, aplicados por analogía:

“Época: Novena Época Registro: 193430 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo X, Agosto de 1999 Materia(s): Administrativa Tesis: I.2o.A. J/23 Página: 647 **CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA EXIGENCIA DE EXAMINARLOS EXHAUSTIVAMENTE DEBE PONDERARSE A LA LUZ DE CADA CONTROVERSIA EN PARTICULAR.** *La exigencia de examinar exhaustivamente los conceptos de anulación en el procedimiento contencioso administrativo, debe ponderarse a la luz de cada controversia en particular, a fin de establecer el perjuicio real que a la actora puede ocasionar la falta de pronunciamiento sobre algún argumento, de manera tal que si por la naturaleza de la litis apareciera inocuo el examen de dicho argumento, pues cualquiera que fuera el resultado en nada afectaría la decisión del asunto, debe estimarse que la omisión no causa agravio y en cambio, obligar a la juzgadora a pronunciarse sobre el tema, sólo propiciaría la dilación de la justicia.”*

“Época: Novena Época Registro: 176398 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, Enero de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: VI.2o.A. J/9 Página: 2147 **AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. CUÁNDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO.** *Si del análisis de uno de los agravios se advierte que éste es fundado y suficiente para revocar la sentencia dictada por la Sala a quo, es innecesario que en la ejecutoria correspondiente se analicen los restantes agravios que se hicieron valer en el escrito de revisión, pues ello a nada práctico conduciría si de cualquier manera el fallo recurrido ha de quedar insubsistente en virtud del agravio que resultó fundado.”*

Por lo anteriormente expuesto y fundado, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 72, 73, 74, fracción II y 75, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se resuelve en base a las siguientes

PROPOSICIONES

PRIMERA.- La competencia de esta Sala y la existencia de los actos administrativos impugnados quedaron debidamente acreditadas en autos.

SEGUNDA.- La parte actora logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos impugnados, por ende;

TERCERA.- Se declara la nulidad absoluta de los actos administrativos impugnados y que fueron descritos en el considerando II de este fallo.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE

Así lo resolvió el Presidente de la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, **MAGISTRADO DOCTOR ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA**, ante la presencia de la Secretaría de Sala, **ABOGADA MARÍA ISABEL DE ANDA MUÑOZ**, quien autoriza y da fe.

AJMC/MIDAM

---La Sala que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; 3 fracción IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco; Cuadragésimo Octavo, Cuadragésimo Noveno y Quincuagésimo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación de Información Pública, que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco; Décimo Quinto, Décimo Sexto y Décimo Séptimo de los Lineamientos Generales para la Protección de la Información Confidencial y

Reservada que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia (nombre del actor, representante legal, domicilio de la parte actora, etc.), información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos. Firma el secretario de acuerdos que emite la presente. -----