



GUADALAJARA, JALISCO, A DOS DE FEBRERO DEL DOS MIL VEINTIUNO.

V I S T O S para resolver en **sentencia definitiva** los autos del juicio administrativo con número de expediente indicado al rubro superior derecho, promovido por [REDACTED] por conducto de [REDACTED] en contra de LA DIRECTORA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN E INSPECTOR MUNICIPAL CON NUMERO DE CLAVE IT-103, ADSCRITO A LA CITADA DEPENDENCIA.

R E S U L T A N D O

1. Mediante escrito presentado en esta Primera Sala Unitaria el veintiuno de enero del dos mil veinte,

[REDACTED]

interpuso demanda en la vía contenciosa administrativa, en contra de las autoridades que se citan en el párrafo que antecede, teniéndose como actos impugnados: a) La orden de visita con número de folio [REDACTED] de fecha cuatro de diciembre del dos mil diecinueve, expedida por la Directora de Inspección y Vigilancia del Ayuntamiento de Zapopan; b) El acta de inspección con número de folio [REDACTED] de cinco de diciembre del dos mil diecinueve, emitida por el Inspector Municipal con número de clave IT-103, adscrito a la Dirección de Inspección y Vigilancia del referido órgano de gobierno; demanda que se admitió por auto de fecha veintisiete de enero del dos mil veinte.

2. En el mismo acuerdo se admitieron las pruebas ofrecidas, las cuales se tuvieron por desahogadas por así permitirlo su naturaleza; se ordenó emplazar a las enjuiciadas corriéndoles traslado para que dieran contestación a la demanda, con el apercibimiento que en caso de no hacerlo se les tendrían por ciertos los hechos que la parte actora les imputó salvo prueba en contrario.

3. Por auto de veintiuno de agosto del dos mil veinte, se tuvo al Síndico Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, dando contestación a la demanda, se admitieron las pruebas ofrecidas teniéndose por desahogadas dada su propia naturaleza, así mismo, se ordenó correr traslado con dicho curso a la parte actora para que quedara debidamente enterada de su contenido.



4. Mediante proveído de doce de noviembre del dos mil veinte, al no existir pruebas pendientes por desahogar se concedió a las partes el término legal para que formularan por escrito sus alegatos, sin que ninguna lo hiciera, por lo que se ordenó traer los autos a la vista para dictar la sentencia definitiva correspondiente.

C O N S I D E R A N D O

I. Esta Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco es competente para conocer y resolver la presente controversia con fundamento en lo dispuesto en los artículos 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 4 y 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la citada entidad federativa.

II. La existencia de los actos administrativos controvertidos se encuentra debidamente acreditada con el original de la orden de visita y la copia al carbón del acta de inspección visibles a fojas 6 y 7 del sumario, a las cuales se les concede valor probatorio pleno de conformidad con los arábigos 399 del Código de Procedimientos Civiles y 58 de la Ley de Justicia Administrativa, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco.

III. El interés jurídico de la parte actora quedó colmado con los propios actos impugnados al encontrarse dirigidos a él, lo que le afecta en su esfera de derechos y lo legitima para realizar la defensa en esta vía de acción.

IV. Al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento, se procede al estudio de aquellos conceptos de impugnación que de resultar fundados llevarían a esta Sala Unitaria a declarar la nulidad lisa y llana de los actos impugnados por el demandante en términos de lo dispuesto por el arábigo 72 de la ley de la materia.

■ Es aplicable por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia número I.4o.A. J/44¹, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que señala:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EN ATENCIÓN AL ORDEN QUE SEÑALA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER LUGAR AQUELLOS QUE LLEVEN A DECLARAR LA NULIDAD MÁS BENÉFICA

¹ Publicada en la página 1646 del tomo XXIII de la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de mayo de dos mil seis, registro número 174974.



PARA EL ACTOR. En el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se encuentra contenido el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al imponer a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, **iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana**, y después por los que se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, lo que se traduce en la obligación de analizar, en primer lugar, los motivos de nulidad que lleven a una declaratoria de nulidad más benéfica para el actor, y sólo en el evento de estimarlos infundados, se pronuncie sobre los conceptos de impugnación que lleven a una declaratoria de nulidad para efectos, bien sea de la llamada comúnmente "del tercer tipo", por versar sobre el ejercicio de facultades discrecionales o, en su caso, para otros efectos."

V.- En ese sentido este Juzgador analiza el cuarto concepto de impugnación en el cual la actora alegó, que la orden de visita es ilegal porque no se especifica cual es el objeto exacto, conciso y minucioso de la misma, ya que se estableció de manera general y ambiguo, además que no se indicó que tipos de anuncios y en qué zonas supuestamente prohibidas se inspeccionarían, causando inseguridad jurídica al gobernado, en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales y 12, 13, 70, 71 fracción II de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y 25 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado,.

Las enjuiciadas dijeron al respecto, que la orden de visita cumplió con lo establecido en el ordinal 71 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, ya que se señaló su objeto y alcance, por lo que se deberá de declarar su validez.

Es fundado el concepto de impugnación reseñado por las razones siguientes:

Ahora bien, del examen de la referida orden de visita visible a foja 6 del sumario, se advierte que se señaló como objeto de la misma lo siguiente: *"que cuente con cédula municipal o permiso eventual vigente que le ampare su actividad comercial, que cuente con las medidas de seguridad vigentes necesarias para prevenir siniestros, así como botiquín de primeros auxilios vigente y que garantice el adecuado manejo de sus residuos y su disposición final. Y finalmente que no coloque anuncios en zona prohibida..."*



Respecto al t3pico los numerales 71 y 72 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, aplicables al caso concreto disponen:

Art3culo 71. Previo a la ejecuci3n de la vista de verificaci3n o inspecci3n, los servidores p3blicos que tengan a su cargo el desarrollo de la misma se identificar3n con documento oficial, con fotograf3a que los acredite como tales, y dejar3n 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 deber3 cumplir con los siguientes requisitos:

I. Nombre, cargo y firma aut3grafa del funcionario que la emite, as3 como el sello de la dependencia de la que emana;

II. Nombre o raz3n social del visitado, as3 como el domicilio donde tendr3 verificativo la visita;

III. Descripci3n minuciosa del objeto o alcances de la visita;

IV. Nombre de los funcionarios autorizados para la pr3ctica de la visita; as3 como los datos de identificaci3n oficial de los mismos;

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

Art3culo 72. Toda visita de inspecci3n debe ajustarse a los procedimientos y formalidades que establece esta ley, el reglamento que al efecto se expida y a las dem3s disposiciones aplicables; cumpliendo cuando menos con los siguientes requisitos:

I. Ser notificada en forma personal de conformidad con lo establecido en esta ley;

II. Cumplido el requisito de la fracci3n primera, el inspector debe realizar la visita en los t3rminos establecidos en la orden que para ese efecto se expida;

III. Durante el desarrollo de la visita de inspecci3n el visitado tiene en todo momento el derecho de manifestar lo que a su derecho convenga y aportar las pruebas que considere pertinentes; y



IV. Al final de la inspección debe levantarse acta circunstanciada dejando copia al particular.”

De los artículos insertos claramente se establece que previo a que se ejecute una visita, debe existir una orden, emitida y suscrita por el funcionario legalmente facultado para ello, en la que se asiente el nombre o denominación social del visitado, así como el domicilio a inspeccionar, los alcances de la verificación y los nombres de los funcionarios autorizados para llevarla al cabo, debidamente fundada y motivada.

El objeto de la orden de visita debe entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del mismo configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará.

Así, del acta de inspección con número de folio 45838 de cinco de diciembre del dos mil diecinueve, se aprecia que se señaló como motivo de la infracción la siguiente: *"...por colocar en zona prohibida (postes) 70 anuncios tipo impresos de medidas 14 x 31 mts cada uno = ,0294 mts² con arte grafico de la empresa subway solicitando empleado..."*; lo cual se asentó constituía una transgresión a lo establecido en los arábigos 10 fracción XIII, 26, 56 bis fracción II, 68 fracción II del Reglamento de Anuncios y Publicidad para el Municipio de Zapopan.

De lo anterior se advierte, que desde su origen, el procedimiento de inspección se encontraba viciado, ya que en la propia orden de visita se señaló que como parte de su objeto el siguiente: *"...Y finalmente que no coloque anuncios en zona prohibida..."*; lo que implica por una parte, que a priori en la propia orden de visita se estableció la supuesta conducta infractora cometida por el visitado, no obstante que aún no se practicaba la inspección, hecho que únicamente se podría advertir al momento de la diligencia misma y no con antelación, aunado a que es genérica en cuanto a su objeto, lo cual no puede permitir alcances sin control ni límites por lo que no se encuentran debidamente cumplidos los requisitos que aluden los citados numerales 71 fracciones III y V, así como 72 párrafo primero en correlación con el artículo 13 fracción III, todos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, violentándose con ello los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que se debe de declarar su nulidad lisa y llana al actualizarse con ello la causal de anulación prevista



en la fracción II del numeral 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Resulta aplicable a lo anterior la jurisprudencia consultable bajo el número de registro 197273, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, página 333, correspondiente al mes de diciembre de 1997, que establece:

"ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO.

Acorde con lo previsto en el artículo 16 constitucional, así como con su interpretación realizada por esta Suprema Corte en las tesis jurisprudenciales cuyos rubros son: "VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER." (tesis 183, página 126, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995) y "ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS." (tesis 509, página 367, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995), que toman en consideración la tutela de la inviolabilidad del domicilio y la similitud establecida por el Constituyente, entre una orden de cateo y una de visita domiciliaria, cabe concluir que el objeto no sólo debe concebirse como propósito, intención, fin o designio, que dé lugar a la facultad comprobatoria que tienen las autoridades correspondientes, sino también debe entenderse como cosa, elemento, tema o materia, esto es, lo que produce certidumbre en lo que se revisa; con base en esto último, el objeto de la orden de que se trata no debe ser general, sino determinado, para así dar seguridad al gobernado y, por ende, no dejarlo en estado de indefensión. Por tanto, la orden que realiza un listado de contribuciones o cualquier otro tipo de deberes fiscales que nada tenga que ver con la situación del contribuyente a quien va dirigida, la torna genérica, puesto que deja al arbitrio de los visitantes las facultades de comprobación, situación que puede dar pauta a abusos de autoridad, sin que obste a lo anterior la circunstancia de que el visitador únicamente revise las contribuciones a cargo del contribuyente como obligado tributario directo, porque en ese momento ya no se trata del contenido de la orden, sino del desarrollo de la visita, en la inteligencia de que la práctica de ésta debe sujetarse únicamente a lo señalado en la orden y no a la inversa. Esta conclusión, sin embargo, no debe llevarse al extremo de exigir a la autoridad que pormenore o detalle el capitulado o las disposiciones de las leyes tributarias correspondientes, porque tal exageración provocaría que con una sola circunstancia que faltara, el objeto de la visita se considerara



impreciso, lo cual restringiría ilegalmente el uso de la facultad comprobatoria, situación que tampoco es la pretendida por esta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es necesario precisar que las anteriores consideraciones únicamente son válidas tratándose de órdenes de visita para contribuyentes registrados, pues sólo de ellos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con su registro de alta, sabe qué contribuciones están a su cargo, situación que es distinta de los casos de contribuyentes clandestinos, es decir, aquellos que no están inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes porque, en estos casos, la orden necesariamente debe ser general, pues no se sabe qué contribuciones están a cargo del destinatario de la orden. También debe señalarse que las contribuciones a cargo del sujeto pasivo, no sólo conciernen a las materiales o de pago, sino igualmente a las formales o cualquier otro tipo de deber tributario y, por tanto, debe entenderse por obligado tributario, no solamente al causante o contribuyente propiamente dicho, sino también a los retenedores, responsables solidarios y cualquier otro sujeto que a virtud de las normas tributarias tenga que rendir cuentas al fisco.

VI. Al resultar ilegal la orden de visita número de folio 35090 de fecha cuatro de diciembre del dos mil diecinueve, expedida por la Directora de Inspección y Vigilancia del Ayuntamiento de Zapopan, los actos posteriores originados de la misma también siguen la misma suerte, razón por la cual, debe declararse la nulidad lisa y llana del acta de inspección con número de folio 45838 de cinco de diciembre del dos mil diecinueve, emitida por el Inspector Municipal con número de clave IT-103, adscrito a la Dirección de Inspección y Vigilancia del Ayuntamiento de Zapopan.

Es aplicable, por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito², que es del tenor siguiente:

"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

² Publicada en la página 280 del tomo 121-126 sexta parte de la séptima época del Semanario Judicial de la Federación, consultada al través del registro 252103 del "IUS" multicitado.



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.”

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 73, 74 fracción II y 75 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, es de resolverse conforme a los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Esta Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco es competente para tramitar y resolver este juicio.

SEGUNDO. La parte actora probó los hechos constitutivos de su acción, y la enjuiciada no acreditó sus excepciones, por lo tanto;

TERCERO. Se declara la nulidad lisa y llana de los actos impugnados consistentes en: a) La orden de visita con número de folio [REDACTED] de fecha cuatro de diciembre del dos mil diecinueve, expedida por la Directora de Inspección y Vigilancia del Ayuntamiento de Zapopan; b) El acta de inspección con número de folio [REDACTED] de cinco de diciembre del dos mil diecinueve, emitida por el Inspector Municipal con número de clave IT-103, adscrito a la Dirección de Inspección y Vigilancia del referido órgano de gobierno.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y MEDIANTE OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.

Así lo resolvió el Magistrado **HORACIO LEÓN HERNÁNDEZ**, Presidente de la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, actuando ante el Secretario, Licenciado **Bernardo Villalobos Flores**, quien autoriza y da fe.-----
HLH/BVF.

"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



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

9

**PRIMERA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE: 210/2020.**

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.”