

**SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA**

RECURSO DE REVISIÓN: 356/2019

**EXPEDIENTE: 454/2016 SEGUNDA SALA
UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**PONENTE: MAGISTRADO ABRAHAM SANTIAGO
SORIANO.**

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, VEINTICINCO DE FEBRERO DE
DOS MIL VEINTIUNO. - - - - -**

Por recibido el Cuaderno de Revisión **356/2019**, que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del recurso de revisión interpuesto por *********, en contra de la sentencia de dos de agosto de dos mil diecinueve, dictada en el expediente **454/2016** de la Segunda Sala Unitaria de Primera Instancia, relativo al juicio de nulidad promovido por **EL RECORRENTE**, en contra del **COORDINADOR DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ** y de **ALEJANDRO ULISES JUÁREZ MARTÍNEZ**, en su carácter de **INSPECTOR MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ**; por lo que con fundamento en los artículos 206 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, se admite. En consecuencia, se procede a dictar resolución en los siguientes términos: - - - - -

RESULTANDO

PRIMERO. Inconforme con la sentencia de dos de agosto de dos mil diecinueve, dictada por el resolutor de la Segunda Sala Unitaria de Primera Instancia, *********, interpuso en su contra recurso de revisión.

SEGUNDO. Los puntos resolutivos de la sentencia recurrida son los siguientes: - - - - -

***“PRIMERO.** Esta Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, fue competente para conocer y resolver el presente Juicio de Nulidad. - - - - -*

***SEGUNDO.** No se actualizó causal de improcedencia alguna, por lo que NO SE SOBRESEE EL JUICIO, en términos del considerando CUARTO de esta resolución. - - - - -*



Los datos
personales están
protegidos por el
art.116 de la
LGTAIP y el art.
56 de la LTAIPEO

TERCERO. Se declara la **VALIDEZ** del acta de infracción *********, de fecha veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, suscrita por Alejandro Ulises Juárez Martínez, inspector municipal de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, por las razones expuestas en el considerando QUINTO de esta sentencia. - - - - -

CUARTO. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE AL REPRESENTANTE LEGAL Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS. CÚMPLASE. - - - - -

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

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 QUÁTER tercer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1 párrafo segundo, 2 párrafos primero y cuarto, 4 fracción VIII, 23, 24 fracción I, 25 fracción I y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el siete de noviembre de dos mil diecinueve; así como los diversos 86, 88, 92, 93, fracción I, 94, 201, 206 y 208, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, dado que se trata de un Recurso de Revisión interpuesto en contra de la sentencia de dos de agosto de dos mil diecinueve, dictado por el resolutor de la Segunda Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal, en el expediente **454/2016**. - - - - -

SEGUNDO. Los agravios hechos valer se encuentran expuestos en el escrito respectivo de la recurrente, por lo que no existe necesidad de transcribirlos, al no transgredirse derecho alguno, como tampoco se vulnera disposición expresa que imponga tal obligación. En apoyo a lo anterior, se invoca el criterio Jurisprudencial 2a./J. 58/2010 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 164618, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXI, Mayo de 2010, visible a página 830, Novena Época, bajo el rubro y texto siguiente: - - - - -

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los

principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.”

TERCERO. Se precisan los argumentos expuestos por el recurrente, mismos que se enuncian de la siguiente manera: - - - - -

En su primero agravio, el recurrente señala que la sentencia que impugna resulta ilegal y violatoria de derechos, en virtud de que la Sala de Primera Instancia no señala los hechos, causales y circunstancias que se tomaron en consideración para emitir la resolución recurrida, sin pronunciarse respecto a los agravios que hizo valer y no adentrarse al estudio de fondo del asunto, conllevando a una indebida fundamentación, es decir, debió tomar en consideración que la autoridad demandada no había fundado y motivado de la manera correcta su actuación y con ello analizar el fondo del asunto, lo que lo llevó a resolver de manera incorrecta. - - - - -

Esto es así, porque la autoridad demandada fundó su acto en los artículos 11 y 15, fracción I, establecido dentro del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales del Municipio de Oaxaca de Juárez; hipótesis que prevén no corresponden a la descripción del giro de su representada, por tanto, no lo obliga a contar con el registro al padrón de establecimientos comerciales, dejando en total estado de indefensión. Invoca la tesis aislada de rubro siguiente: *“MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO.”* - - - - -

Finaliza su agravio, indicando que se debe revocar la sentencia recurrida y en su lugar ordenar a la Sala responsable dictar una resolución en la que se adentre al estudio del fondo del asunto y los agravios planteados conforme a las reglas del debido proceso se estudie



Los datos personales están protegidos por el art.116 de la LGTAIP y el art. 56 de la LTAIPEO

de manera minuciosa la validez o nulidad del acto administrativo impugnado. - - - - -

En su segundo agravio, el recurrente alega que la sentencia impugnada es violatoria de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de las garantías de audiencia y legalidad jurídica, debido proceso legal, además contraviniendo los principios de exhaustividad y certidumbre, al no fundar ni motivar dicha sentencia a la luz de estos principios; al no resolver ni pronunciarse la Segunda Sala sobre todos los puntos litigiosos que fueron objeto de debate y agravios esgrimidos por el aquí recurrente, resultando procedente revocar la sentencia de dos de agosto de dos mil diecinueve, y en su lugar entrar al fondo del estudio del asunto y declara la nulidad lisa y llana de los actos impugnados. Invoca el criterio jurisprudencial y Tesis Aislada de rubros siguientes: “*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE*”. “*EXHAUSTIVIDAD. SU EXIGENCIA IMPLICA LA MAYOR CALIDAD POSIBLE DE LAS SENTENCIAS, PARA CUMPLIR CON LA PLENITUD EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL*.” - - - - -

Ahora, en la sentencia de dos de agosto de dos mil diecinueve el resolutor de primera instancia declaró la validez del acta de infracción ***** de fecha veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, suscrita por el Inspector Municipal de Oaxaca de Juárez; como se observa esencialmente en la siguiente transcripción: - - - - -

“(...) **CONSIDERANDO: CUARTO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.** Previo al estudio del fondo del asunto, resulta necesario analizar, si se actualiza alguna causal de improcedencia del juicio de nulidad, que impida la resolución del fondo del asunto y deba decretarse su sobreseimiento en términos de los artículos 131 y 132 de la Ley de la materia. En el caso se estima que no se actualiza alguna las hipótesis previstas en la Ley que rige a este Tribunal Administrativo de Justicia, por tanto, **NO SE SOBRESEE EL PRESENTE JUICIO.** - - - - -

QUINTO. Previo al estudio del fondo, resulta oportuno establecer la diferencia de la legitimación *ad procesum* y *ad causam*, por lo que ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la legitimación **ad procesum** es la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio

o de una instancia y se produce cuando el derecho que se cuestiona en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer; y respecto a la legitimación **ad causam** implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio, **mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable**". (...) (invoca jurisprudencia de rubro siguiente) - - - - -

“LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.”

Precisado lo anterior, el actor *********, impugna el acta de infracción *********, de fecha veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, al considerar que es ilegal, así como la nulidad de la orden de visita y el acta de inspección; acreditando su personalidad con el instrumento notarial 215, sin embargo, no justifica la legitimación **ad casuam**, la cual atañe al fondo de la cuestión litigiosa, circunstancia que resulta indispensable para que obtenga una resolución que permitiera la realización de la actividad reglamentada que desarrolla, es decir, el actor Romeo Lázaro Jiménez, representante legal del *********, no adjuntó a su demanda registro al padrón fiscal municipal o en su caso alta o licencia, expedida por el municipio de Juárez, Oaxaca, a favor de su representada, documentos que permiten la realización de las actividades comerciales que desarrolla, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 15 fracción I del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales en el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, y en ese sentido, al no haber acreditado que ha satisfecho previamente los requisitos que establece el ordenamiento legal en cita, no puede demostrar que tiene derecho a reclamar las violaciones que se aduzcan, con motivo de la actividad reglamentada, en relación con el ejercicio de las facultades con que cuentan las autoridades Municipales, pues ha sido criterio del máximo tribunal del País, que tratándose de actividades reglamentadas, para que el particular impugne las violaciones que con motivo de ellas resienta, es necesario acreditar no solo el interés legítimo, sino también el interés jurídico y exhibir la licencia, permiso o manifestación que se exija para realizar aquellas, tal como se observa en la jurisprudencia con rubro y texto siguiente: (...) (se transcribe criterio jurisprudencial) - - - - -

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TRÁTÁNDOSE DE ACTIVIDADES REGLAMENTADAS, PARA QUE EL PARTICULAR IMPUGNE LAS VIOLACIONES QUE CON MOTIVO DE ELLAS RESIENTA, ES NECESARIO ACREDITAR NO SÓLO EL INTERÉS LEGÍTIMO SINO TAMBIÉN EL JURÍDICO Y EXHIBIR LA LICENCIA, PERMISO O MANIFESTACIÓN QUE SE EXIJA PARA REALIZAR AQUÉLLAS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL) [TESIS HISTÓRICA]. (...) - - - - -

Por las razones expuestas y al no haberse acreditado la legitimación *ad causam* por el actor *********, se **DECLARA LA VALIDEZ** del



Los datos
personales están
protegidos por el
art.116 de la
LGTAIP y el art.
56 de la LTAIPEO

acta de infracción *****, de fecha veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, suscrita por Alejandro Ulises Juárez Martínez, inspector municipal de Oaxaca de Juárez, Oaxaca. - - - - -

(...) (transcribe criterio jurisprudencial de rubro siguiente)

“LEGITIMACIÓN ACTIVA EN LA CAUSA. ES UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN Y SÓLO PUEDE ANALIZARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE DICTAR SENTENCIA.” (...).”

Es entonces, que del estudio integral de los argumentos vertidos por el recurrente, así como de las consideraciones realizadas por el resolutor de primera instancia en la resolución que aquí se impugna; constancias que tienen valor probatorio pleno al tratarse de actuaciones contenidas en documentos públicos, de conformidad en la fracción I, del artículo 173 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, **esta Sala Superior declara sustancialmente fundados los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente**, pues se evidencia que la Sala primigenia no estudió el fondo del asunto, es decir, no analizó los conceptos de impugnación vertidos por el actor en su escrito de demanda, por lo cual la Segunda Sala Unitaria no debió declarar la validez del acto impugnado, violando así en perjuicio de la parte actora, los principios de exhaustividad y congruencia de las sentencias, que exige el derecho de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el principio de justicia completa previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, invocándose por ser aplicables las Tesis Jurisprudenciales 268, Apéndice de 2011, Tomo I, Constitucional 3, Derechos Fundamentales Primera Parte- SCJN Décima Tercera Sección- Fundamentación y Motivación, visible a pagina 1241, Primera Sala, Novena Época¹;

¹ “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en

2a/J.9/2016, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, febrero 2016, Tomo I, visible a pagina 832, Segunda Sala, Décima Época²; y, 2ª./J. 192/2007, publicada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la página 209 del Tomo XXVI, octubre de 2007 del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.³ - - -

En tal virtud y, toda vez que la Segunda Sala de Primera Instancia, realmente **no ha emitido un fallo en cuanto al fondo de la cuestión puesta a su conocimiento, lo procedente es REVOCAR** la sentencia de dos de agosto de dos mil diecinueve, y en consecuencia **esta Sala Superior REASUME JURISDICCIÓN** a efecto de que se analice el acto sometido a la consideración de la primera instancia, sin que ello implique una suplencia de la queja en los agravios expuestos con la revisión. Estos argumentos encuentran apoyo, por identidad en el tema, en la jurisprudencia XI.2o. J/29 dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, en la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, a Tomo XXII, de octubre de 2005, consultable a página 2075, bajo el rubro y texto del tenor literal siguiente:

“AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. AL NO EXISTIR REENVÍO EL AD QUEM DEBE REASUMIR JURISDICCIÓN Y ABORDAR OFICIOSAMENTE SU ANÁLISIS, SIN QUE ELLO IMPLIQUE SUPLENCIA DE AQUÉLLOS. Si bien es cierto que en la apelación



Los datos personales están protegidos por el art.116 de la LGTAIP y el art. 56 de la LTAIPEO

el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso”.

² **“SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER TOTAL, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y DE EXHAUSTIVIDAD.** Acorde al nuevo sistema en materia de cumplimiento de sentencias de amparo, establecido por el legislador en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, dicho cumplimiento debe ser total, sin excesos o defectos; por tanto, tratándose del pronunciamiento de sentencias o laudos, éstos deben contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, que obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas, entre las que se encuentran tanto las que son materia de ejecución de la sentencia de amparo, como las que quedaron definidas o intocadas por la propia ejecutoria; de ahí que la autoridad debe reiterarlas en la sentencia o laudo que cumple”.

³ **“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.** La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.”

contra el fallo definitivo de primer grado el tribunal de alzada debe concretarse a examinar, a través de los agravios, las acciones, excepciones y defensas que se hayan hecho valer oportunamente en primera instancia, porque de lo contrario el fallo sería incongruente, también lo es que esa regla es general dado que en la apelación no existe reenvío, por lo que el órgano jurisdiccional de segundo grado no puede devolver las actuaciones para que el a quo subsane las omisiones en las que hubiera incurrido, en aras de respetar ese principio de congruencia y no dejar inaudito a ninguno de los contendientes por lo que, a fin de resolver la litis natural en todos sus aspectos, el ad quem debe reasumir jurisdicción y abordar oficiosamente el análisis correspondiente, sin que ello implique suplencia de los agravios.” - - - - -

En ese orden de ideas y, conforme al principio de mayor beneficio, esta Sala de alzada analiza el tercer concepto de impugnación vertido por la parte actora, que dice: - - - - -

En el tercer concepto de impugnación, señala esencialmente el actor que resultan ilegales el acta de infracción impugnada en el procedimiento administrativo sin número de expediente de fecha veintitrés de mayo de dos mil dieciséis signada por el Inspector Municipal de Comercio Establecido del Municipio de Oaxaca de Juárez, así como el procedimiento en que fue dictada, debido a que se emitió en un procedimiento que no se respetaron las formalidades esenciales, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 7, fracción VI, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, ya que el acto impugnado se efectuó sin cumplir con los requisitos que establecen los artículos 46, 48, 49, 50, 51 y 52 de la citada Ley. - - - - -

El artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa establece como elemento y requisito de validez del acto administrativo, en su fracción VI, señala que todo acto debe ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstos en la Ley y, los artículos 46, 48, 49, 50, 51, y 52 de la misma Ley, que regulan el procedimiento de visitas de verificación que deben seguir las autoridades, que en este caso es flagrantemente violado, ya que el acta de infracción que combate hace alusión que se realiza en cumplimiento a la orden de visita de inspección, la cual nunca se le dejó al poderdante de la parte actora, lo que contrario a la ley. - - - - -

Continua señalando que es imposible que su representado conociera de dicha acta de infracción, que hace las veces de un acta de inspección o de una resolución, evidenciándose la ilegalidad de la misma, en razón de que se realizó en cumplimiento a una orden de visita de inspección y al momento de que se levantó el acta, no se dejó la supuesta orden de inspección; y que a pesar de ello, la misma contiene de facto una resolución por la que se impone una sanción derivada de una infracción, sin embargo, no existe y mucho menos hace alusión a una visita de inspección circunstanciada en el que se haya hecho constar tal hecho, ni tampoco indica que se me haya requerido exhibir información y se le haya dado plazo para exhibirla ni garantía de audiencia. - - - - -

Agrega la parte actora, que los referidos artículos 46, 48, 49, 50, 51, y 52 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, decretan cuales son las formalidades esenciales del procedimiento que la autoridad debe respetar en el caso de que se intente realizar visitas de inspección al gobernado, entendidas por formalidades esenciales del procedimiento, que son aquellas que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, mismas que se traducen en: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, 3) la oportunidad de alegar, y, 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. - - - - -

Asimismo, alega que en el acto que impugna, se violan las formalidades esenciales del procedimiento, en especial la prevista en el artículo 46 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, ya que los inspectores no se encontraban provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, siendo que no se exhibió, ni le hicieron entrega de la misma, situación que se evidencia al no hacerse constar en el acta que se impugna. - - - - -

Resulta sustancialmente fundado el concepto de impugnación hecho valer por la parte actora; esto es así, porque del análisis del acta de infracción impugnada con número de folio ***** de fecha veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, emitida por Alejandro Ulises Juárez Martínez en su carácter de Inspector Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez, que se encuentra agregada en los autos del expediente natural, que tiene valor probatorio pleno por ser un acto



Los datos personales están protegidos por el art.116 de la LGTAIP y el art. 56 de la LTAIPEO

contenido en documentos públicos, de conformidad en la fracción I, del artículo 173, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente en la emisión del acto impugnado, se advierte que la parte actora se hizo acreedora a la sanción consistente en multa establecida en el artículo 85, fracción II, del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales en el Municipio de Oaxaca de Juárez⁴, al no presentar en la visita de inspección su Registro al Padrón Fiscal Municipal o el Inicio de Operaciones; sin embargo, al emitirse dicha acta de infracción se incumplieron con las formalidades esenciales del procedimiento que estrechamente vinculados exigen el artículo 16, párrafos primero, onceavo y antepenúltimo Constitucional, en relación con los artículos 46⁵, 48⁶, 49⁷, 50⁸, 51⁹ y 52¹⁰, todos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca; y del diverso el 84, fracciones I y II, del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales en el Municipio de Oaxaca de Juárez¹¹;

⁴ “**Artículo 85.-** La contravención a las disposiciones del presente Reglamento cometidas por el comerciante establecido en giros de control normal bajo y mediano riesgo, se sancionarán indistintamente con: (...) II. Multa de conformidad a lo que establezca la ley de ingresos.”

⁵ “**ARTICULO 46.-** Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.”

⁶ “**ARTICULO 48.-** Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a la que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento.”

⁷ “**ARTICULO 49.-** De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos. De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.”

⁸ “**ARTICULO 50.-** En las actas se hará constar: I. Nombre, denominación o razón social del visitado; II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio, código postal y demás datos en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó; V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; VII. Datos relativos a la actuación; VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla, y IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.”

⁹ “**ARTICULO 51.-** Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.”

¹⁰ “**ARTICULO 52.-** Las autoridades administrativas podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.”

¹¹ “**Artículo 84.-** Las inspecciones se sujetarán a lo siguiente: I. El inspector autorizado para practicar las visitas de inspección, deberá estar provisto de documento oficial que lo acredite como tal, contar con orden de visita en la que se mencionen el objeto de la diligencia y alcance de ésta, con excepción de los casos de flagrancia o denuncias ciudadanas en los que podrán llevarse a cabo inmediatamente a fin de prevenir alguna situación de riesgo, en especial tratándose de establecimientos comerciales de control normal alto riesgo y control especial. II. El personal autorizado, al iniciar una inspección, se

normatividades vigentes en el momento del levantamiento del acta de infracción; en virtud que de la citada acta de infracción no se desprende o se hace mención de la orden de inspección escrita por la cual en su cumplimiento se levanta el acta de verificación impugnada, aunando que de las constancias de autos no se advierte la existencia de una orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que se precise el nombre, denominación o razón social de la persona visitada, de los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos, del lugar o zona a verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten, para poder tener acceso al domicilio donde se constituyeron; ni existe prueba alguna que en ese sentido lo revele; soslayando con ello, lo dispuesto por el artículo 7, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca y el artículo 16 de la Constitución Federal, párrafo primero, que consagra en favor de los gobernados las garantías de legalidad y seguridad jurídica. - - - - -

De manera, que la garantía de legalidad contenida en el invocado artículo 16, condiciona a que todo acto de molestia debe reunir los requisitos de fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, por la que se entiende el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una ley en su aspecto, material. - - - - -

Asimismo, al hacerse acreedora la parte actora a la sanción consistente en multa establecida en el artículo 85, fracción II, del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales en el Municipio de Oaxaca de Juárez, al no presentar en la visita de inspección su Registro al Padrón Fiscal Municipal o el Inicio de Operaciones, actualiza un acto privativo, en menoscabo de un derecho del gobernado, el cual autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son la existencia de un

identificará debidamente con la persona que atienda la diligencia, exhibirá en su caso la orden escrita respectiva y le entregará la original de la misma, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos, los cuales junto con quien atienda la inspección se identificarán.”



Los datos
personales están
protegidos por el
art.116 de la
LGTAIP y el art.
56 de la LTAIPEO

juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. Sirve de apoyo para esta consideración la jurisprudencia P./J. 40/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996, página 5, Novena Época¹². - - - - -

La fundamentación legal, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general; es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. - - - - -

Ahora, de dicho precepto constitucional, se desprende que la emisión de todo acto de molestia debe cumplir con tres requisitos mínimos, que son: 1. Que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2. Que provenga de autoridad competente; y, 3. Que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. En ese sentido, para atender el contenido del artículo 16 constitucional, el acto de molestia, entre otros aspectos, deberá estar fundado y motivado, con la finalidad de que el gobernado tenga la posibilidad de conocer los

¹² “**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.** El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que 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. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.”

preceptos legales en que se establece la conducta sancionada por la autoridad competente, pues los actos de esa naturaleza, contrario a los actos privativos, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, siendo que los actos de molestia, independientemente de constituir afectación a la esfera jurídica del gobernador, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

En estas consideraciones, la emisión de un acto por una autoridad en el ejercicio de sus atribuciones que incumpla con la aludida fundamentación y motivación es ilegal, porque transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 de la Constitución Federal al colocar al afectado por dicho acto en un estado de indefensión, ya que si los fundamentos legales y las razones otorgadas para la emisión del acto administrativo no están en concordancia, la defensa que se pretenda realizar en su contra será deficiente, a más que el acto estará apartado de la obligación que tienen las autoridades de actuar en el estricto margen de la legalidad, atendiendo las disposiciones jurídicas al caso en concreto. - - - - -

Así, cuando se habla de fundamentación se refiere a que deben expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, la motivación consiste en que deben precisarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en cuenta para emitir un acto, pero además la autoridad está obligada a realizar una adecuación entre los motivos otorgados y las normas legales invocadas; esto invariablemente redundará en la emisión de un acto administrativo legal. Así lo ha determinado el más alto Tribunal del país en la jurisprudencia VI.2. J.7248, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada en la página 43 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 64, Abril



Los datos
personales están
protegidos por el
art.116 de la
LGTAIP y el art.
56 de la LTAIPEO

de 12993, Octava Época, Materia Administrativa, bajo el rubro y texto siguientes: - - - - -

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridades competentes que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley; expresando de que ley se trata t los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.”

Ante tales consideraciones y, al resultar fundado del tercer concepto de impugnación vertido por la parte actora en su escrito inicial de demanda, lo procedente es **REVOCAR** la sentencia de 2 dos de agosto de 2019 dos mil diecinueve, para **declarar la nulidad lisa y llana del acta de infracción con folio número ***** de fecha veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, emitida por Alejandro Ulises Juárez Martínez, Inspector Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez, así como la sanción derivada de la misma.**- - - - -

Aunado a lo anterior, resulta oportuno **exhortar** de la manera más atenta al Magistrado Titular de la Segunda Sala de Primera Instancia, para que las sentencias dictadas en los asuntos radicados en su Sala, se efectúen dentro del plazo establecido en el artículo 175 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca vigente al inicio del juicio de nulidad; al advertirte de los autos del expediente natural, que desde la fecha de la emisión del último acuerdo, hasta la fecha del dictado de la sentencia, transcurrió 1 año 3 meses; teniendo este retraso detrimento en el cumplimiento de la garantía de justicia pronta y expedita

a favor de los justiciables, prevista en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - - - - -

Por lo tanto, con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, se: - - - - -

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **REVOCA** la sentencia recurrida y, se declara la nulidad lisa y llana del acta de infracción con folio número ***** de fecha veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, emitida por Alejandro Ulises Juárez Martínez, Inspector Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez, así como la sanción derivada de la misma, por las razones expuestas en el considerando que antecede. - - - - -

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, remítase copia certificada de la presente resolución a la Segunda Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal y en su oportunidad archívese el presente cuaderno de revisión como asunto concluido. - - - - -

Por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes de la Sala Superior quienes actúan con el Licenciado Juan Edy García Coronado, Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe. - - - - -



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA

Los datos
personales están
protegidos por el
art.116 de la
LGTAIP y el art.
56 de la LTAIPEO

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA
PRESIDENTE

MAGISTRADO RAÚL PALOMARES PALOMINO

MAGISTRADO ABRAHAM SANTIAGO SORIANO

LICENCIADO JUAN EDY GARCÍA CORONADO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

