TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE COLIMA

NOTIFICADO: 15/JUL/26

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
TJA-399/2023-Y

PARTE ACTORA

AUTORIDADES DEMANDADAS
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE VILLA DE ÁLVAREZ, COLIMA Y OTRAS

MAGISTRADA PONENTE
NORMA ARACELI CARRILLO ASCENCIO

SENTENCIA DEFINITIVA

Colima, Colima, a **veintiséis** de **junio** de **dos mil veintiséis**.

VISTO para resolver en definitiva el juicio contencioso administrativo radicado bajo número **TJA-399/2023-Y**, encontrándose debidamente integrado el expediente para su resolución, y

R E S U L T A N D O

1

PRIMERO. Presentación de la demanda

Mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima el día 6 de marzo de 2023, el **C.** , por su propio derecho, promovió demanda en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Villa de Álvarez, Colima, la Tesorería del Municipio de Villa de Álvarez y la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez, a fin de impugnar la multa impuesta en materia de construcción y desarrollo urbano por la cantidad de ( ).

SEGUNDO. Admisión de la demanda

Mediante acuerdo procesal dictado por la instrucción de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima el día 16 de

marzo de 2023, se admitió a trámite la citada demanda, teniendo a la parte actora demandando a las autoridades indicadas e impugnando el acto administrativo señalado en el párrafo que antecede.

A su vez, se autorizó conceder a la parte actora la **suspensión** del acto reclamado para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran hasta en tanto sea emitida sentencia definitiva correspondiente. En tal sentido, se ordenó que las demandadas se abstuvieran de ejecutar en contra del actor, el cobro derivado de la multa en materia de construcción y desarrollo urbano que se impugna.

Por su parte, se ordenó correr traslado de la demanda a las autoridades señaladas como responsables para que dentro del plazo legal que les fue concedido, contestaran y manifestaran lo que a su derecho conviniera.

TERCERO. Admisión de pruebas ofrecidas por el actor

En el auto relativo a la radicación de la demanda, se le tuvieron por ofrecidas y admitidas a la parte actora las pruebas siguientes: **1.- DOCUMENTAL**, consistente en original de estado de cuenta con número de referencia **2.- DOCUMENTAL**, consistente en copia simple de credencial para votar a nombre del promovente, emitida por el Instituto Nacional Electoral. **3.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**. **4.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**. Pruebas que se desahogaron por su propia naturaleza.

CUARTO. Contestación de las autoridades demandadas

Mediante auto procesal de fecha 31 de agosto de 2023, se tuvo al Síndico Municipal (representante legal del H. Ayuntamiento Constitucional de Villa de Álvarez, Colima) así como a la Tesorera del Municipio de Villa de Álvarez, dando contestación a la demanda interpuesta en su contra dentro del plazo legal establecido para ello.

QUINTO. Admisión de pruebas ofrecidas por las demandadas

En el acuerdo relativo a la contestación de la demanda, se le tuvieron por ofrecidas y admitidas a las autoridades demandadas antes indicadas, las pruebas que anuncian: **1.- DOCUMENTAL**, consistente en estado de cuenta identificado con el número de referencia : . **2.- DOCUMENTAL**, consistente en copia certificada del acta de inspección identificada con el número 11506. **3.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**. **4.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**. Pruebas que se desahogaron por su propia naturaleza.

SEXTO. Recurso de Queja

A través del proveído de referencia, se tuvo a la parte actora interponiendo **recurso de queja** atento al incumplimiento por parte de las autoridades demandadas a la suspensión del acto impugnado otorgada por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima mediante auto de fecha 16 de marzo de 2023.

Por lo que, de conformidad con los artículos 97 y 131, punto 3, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se le tuvieron por ofrecidas y admitidas a la parte actora las siguientes pruebas: **1.- DOCUMENTAL**, consistente en original del oficio número , de fecha 25 de abril de 2023, emitido por la Tesorera Municipal de Villa de Álvarez, Colima. **2.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**. **3.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**. Pruebas que se desahogaron por su propia naturaleza.

A tales efectos, con fundamento en lo establecido en el artículo 131, punto 3, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas para que dentro del plazo legal establecido realizaran las manifestaciones que a sus intereses convinieran.

Consecuentemente, mediante acuerdo de fecha 18 de abril de 2024, se tuvo al Síndico Municipal, a la Tesorera Municipal y al Director General de Desarrollo Urbano Municipal, todos del H. Ayuntamiento Constitucional de Villa de Álvarez, Colima, rindiendo el informe que les fuese requerido mediante auto de fecha 31 de agosto de 2023, en relación con el recurso de queja interpuesto por la parte actora.

Así, con fundamento en los artículos 97 y 131, punto 3, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se les tuvo por ofrecidas y admitidas a las autoridades demandadas las pruebas que se enlistan: **1.- DOCUMENTAL**, consistente en copia certificada de captura de pantalla electrónica relativa a la consulta del padrón catastral, actas-predial. **2.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**. **3.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**. Pruebas que se desahogaron por su propia naturaleza.

En esa guisa, con fundamento en el artículo 131, punto 4, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, fueron turnados los autos del expediente para el dictado de la resolución interlocutoria del recurso de queja mencionado en retro líneas.

Así, el 5 de septiembre de 2025, se dictó resolución interlocutoria, mediante la cual, se determinó que el recurso de queja planteado por la parte actora quedaba **sin materia** al resultar evidente que la medida cautelar otorgada por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, fue debidamente acatada por las autoridades demandadas.

SÉPTIMO. Alegatos

Mediante auto de fecha 18 de abril de 2024, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se concedió el término legal a las partes a fin de que formularan sus alegatos por escrito, en el entendido que una vez transcurrido dicho

término, se turnaría el expediente en que se actúa para el dictado de la sentencia definitiva.

Por lo que, mediante proveído de fecha 2 de septiembre de 2024, se hizo constar que únicamente las autoridades demandadas presentaron sus respectivos alegatos ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, no haciéndolo así la parte actora, quien tuvo por perdido dicho derecho.

OCTAVO. Turno para el dictado de la sentencia

Agotadas las etapas procesales relativas a la substanciación del juicio, con fundamento en el artículo 116 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, sin más trámite, fueron turnados los autos para el dictado de la sentencia definitiva.

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

PRIMERO. Competencia

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante **Tribunal de Justicia Administrativa**), es en términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9 fracción IV y 12 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 22 y 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 1, 2, 5, 6, 7, 8, 38 y 39 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante **Ley de Justicia Administrativa**) y 1, 2 y 9 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante **Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa**), un órgano constitucional local autónomo a cargo de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, incluyendo la fiscal y de responsabilidades de servidores públicos, con competencia para dirimir las controversias que se susciten

entre los particulares y la Administración Pública del Estado y los municipios.

Asimismo, es el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos del Estado y los municipios por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública, o al patrimonio de los entes públicos, del Estado y los municipios.

Por tanto, el Tribunal es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo al encontrarse dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar y ejecutar sus sentencias, de conformidad a lo señalado por los artículos 117 de la Ley de Justicia Administrativa y 66 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa.

SEGUNDO. Legitimación procesal

Con fundamento en los artículos 47 párrafo 1, fracciones I y II, inciso a) y 51 de la Ley de Justicia Administrativa, y derivado del examen de las constancias que obran en el presente expediente, este órgano jurisdiccional reconoce la legitimación procesal de la parte actora y de las autoridades demandadas en el juicio que nos ocupa.

TERCERO. Precisión del acto impugnado

Al realizar un análisis integral al escrito inicial de demanda y documentos que se anexan junto aquélla, se obtiene que esencialmente se impugna lo siguiente:

I. La nulidad de la multa en materia de construcción y desarrollo urbano por la cantidad de

, impuesta en el estado de cuenta identificado con el número de referencia

Robustece lo anterior, el criterio orientador siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2014827. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo IV. Materia(s): Administrativa. Tesis: VII.1o.A.19 A (10a.). Página: 2830.

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ. SU ESTUDIO DEBE SER INTEGRAL.

Del artículo 325 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se colige que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial local deben resolver la pretensión efectivamente planteada en la demanda de nulidad, previa fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, y suplir la deficiencia de la queja en los casos previstos por dicha norma; de ahí que ese escrito inicial constituye un todo y su análisis no debe circunscribirse al apartado de los conceptos de impugnación, sino a cualquier parte de éste donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, como lo ordena el propio precepto 325 en su fracción IV, al disponer que las sentencias del órgano jurisdiccional referido contendrán el "análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados.", lo cual implica que el estudio de la demanda en el juicio contencioso administrativo debe ser integral y no en razón de uno de sus componentes.

CUARTO. Análisis de las pruebas

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 111 y 117, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, se procede a analizar las pruebas previamente desahogadas en el juicio de conformidad con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, sin perjuicio de su valoración concreta en los apartados relativos a causales de improcedencia y de estudio de fondo de esta sentencia, según corresponda.

I. Pruebas de la parte actora:

En términos de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa se concede **pleno valor probatorio** a las documentales públicas consistentes en: original de estado de cuenta con número de

referencia 2023/027605; y copia simple de credencial para votar a nombre del promovente, emitida por el Instituto Nacional Electoral.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 412 del Código de Procedimientos Civiles vigente para el Estado de Colima, que es supletorio a la Ley de Justicia Administrativa (en adelante **Código de Procedimientos Civiles**)[1] se otorga **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones.

Asimismo, en lo que respecta a la prueba presuncional en su aspecto legal de conformidad con el artículo del artículo 420 del Código de Procedimientos Civiles, adminiculada con el resto del caudal probatorio, se le reconoce **pleno valor probatorio**; mientras que la presuncional en su aspecto humano en términos del artículo 422 del Código de Procedimientos Civiles, se le otorga **valor indiciario.**

II. Pruebas de la parte demandada:

En términos de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa se concede **pleno valor probatorio** a las documentales públicas consistentes en: estado de cuenta con número de referencia y copia certificada de acta de inspección identificada con el número

Se concede **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 412 del Código de Procedimientos Civiles.

[1] *Cfr.* El artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, señala que los juicios que se promuevan ante el Tribunal en materia contenciosa administrativa, incluyendo la fiscal, se regirán por las disposiciones de esa ley. A falta de disposición expresa se podrán aplicar supletoriamente y en lo conducente la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios y, en su caso, el **Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima**, siempre que las disposiciones de estos ordenamientos no contravengan las que regulan los juicios que establece dicha ley.

Finalmente, en lo que respecta a la prueba presuncional en su aspecto legal de conformidad con el artículo del artículo 420 del Código de Procedimientos Civiles, adminiculada con el resto del caudal probatorio, se le reconoce **pleno valor probatorio**; mientras que la presuncional en su aspecto humano en términos del artículo 422 del Código de Procedimientos Civiles, se le otorga **valor indiciario.**

QUINTO. Agravios y manifestaciones de las partes

Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir los hechos y agravios esgrimidos por la parte actora, así como los pronunciamientos de la autoridad demandada, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, por lo que como se ha señalado, no sólo resulta innecesaria su transcripción, sino ociosa su repetición, atento al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el rubro siguiente:

Registro 164618. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXI, Mayo de 2010. Página: 830. Tesis: 2ª./J. 58/2010. Jurisprudencia. Materia(s): Común.

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.

SEXTO. Causales de improcedencia

En términos de lo dispuesto por los artículos 85 y 86 de la Ley de Justicia Administrativa, se procede en primer término al análisis de las causales de improcedencia y de sobreseimiento que pudieran advertirse de las manifestaciones de las partes o que operen de oficio en términos de la ley de la materia, por ser ésta una cuestión de orden público y de estudio preferente.

(1) Causal de improcedencia relativa a que la autoridad señalada responsable no ha sido la emisora del acto impugnado

Este Tribunal advierte de oficio que, respecto del H. Ayuntamiento Constitucional de Villa de Álvarez, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 85, punto 1, fracción X, de la Ley de Justicia Administrativa consistente en que el juicio contencioso administrativo resulta improcedente cuando hayan sido demandadas autoridades que no emitieron el acto administrativo impugnado, tal y como se advierte a continuación:

*"**Artículo 85. Improcedencia***

1. El juicio ante el Tribunal será improcedente en los siguientes casos:

(...)

X. Respecto de la autoridad señalada como demandada o responsable cuando esta no hubiere emitido el acto o resolución impugnado;

(...)"

Lo anterior, en atención a que del análisis de las constancias que integran el presente expediente, en particular, del escrito inicial de demanda, se advierte que la parte actora señaló como acto impugnado la multa en materia de construcción y desarrollo urbano, misma que se encuentra determinada en el estado de cuenta identificado con el número de referencia que incluye los conceptos de pago de *predial urbano edificado* y *multas en materia de construcción y desarrollo urbano.*

No obstante, de conformidad con las atribuciones conferidas por la normativa municipal, la emisión de los estados de cuenta, la determinación de multas y la determinación de créditos fiscales, cuya recaudación corresponde al municipio, constituyen una facultad propia y exclusiva de la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Villa de Alvarez, Colima, autoridad que es la única responsable de emitir el documento cuyo contenido se controvierte.

Por otro lado, de las constancias de autos, se advierte que la diversa autoridad demandada, Dirección de Desarrollo Urbano, intervino en el procedimiento administrativo que dio origen a la imposición de la multa controvertida, al haber practicado el acta de inspección correspondiente; actuación cuya legalidad constituye materia de controversia en el presente juicio, al ser invocada por las autoridades demandadas para sostener que se respetó el derecho de audiencia de la parte actora. En ese contexto, resulta necesario analizar la actuación de dicha autoridad al formar parte de los antecedentes que sustentan el acto impugnado.

En esa guisa, aun cuando la parte actora haya dirigido también su demanda en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Villa de Álvarez, Colima, lo cierto es que de las constancias que integran el expediente, no se desprende que dicha autoridad haya sido la emisora del acto administrativo específicamente impugnado o participado en su origen. En consecuencia, respecto del H. Ayuntamiento invocado, se actualiza parcialmente la causal de improcedencia ya señalada.

(2) Causal de improcedencia relativa a que el acto reclamado no constituye un acto efectivamente administrativo

La autoridad demandada señala que el procedimiento que nos ocupa debe sobreseerse, en consideración a que estima que el estado de cuenta reclamado no es un acto de autoridad y por consiguiente, no causa perjuicio, máxime que no constituye una notificación o declaración de un mandamiento que ordene que éste deba ser debidamente cumplido; así, refiere que el estado de cuenta no constituye por sí solo, una acción de cobro por parte de la autoridad.

Al respecto, los artículos 5, punto 1, fracción I y 39 de la Ley de Justicia Administrativa, establecen lo siguiente:

> *"**Artículo 5. Competencia en materia contenciosa administrativa y fiscal***
>
> *1. El Tribunal es competente para conocer de los juicios que se promuevan por:*
>
> *I. Actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal, que en el ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar el Poder Ejecutivo del Estado o los Municipios, así como las dependencias y entidades que integran la Administración Pública del Estado o las de los Municipios, incluyendo el sector paraestatal y paramunicipal, en perjuicio de los particulares o de entidades públicas cuando éstas se encuentren en una situación jurídica equiparable a la de los particulares;*
>
> *(...)"*
>
> *"**Artículo 39. Acceso a la justicia e instrumentos de solución directa***
>
> *1. En el Estado de Colima, toda persona tiene derecho a comparecer ante el Tribunal para impugnar actos y resoluciones de carácter administrativo, incluyendo los de naturaleza fiscal, que constituyan la decisión final o voluntad definitiva de la Administración Pública y afecten sus derechos o intereses legítimos, conforme a lo dispuesto en esta Ley, la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios, y el Reglamento Interior del Tribunal, con el propósito de que, a través del juicio contencioso-administrativo, se resuelva la pretensión y, en su caso, se ejecute la decisión."*

De los preceptos legales citados se obtiene que toda persona tiene derecho a comparecer ante este Tribunal para impugnar los actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal emanados del Poder Ejecutivo del Estado o de los Municipios, así como de las dependencias o entidades que integran la *Administración Pública* del Estado o los Municipios (centralizada, paraestatal o paramunicipal), cuando le causen perjuicio a su esfera jurídica.

De manera que la *conditio sine qua non* para la procedencia del juicio contencioso administrativo ante este Tribunal lo constituye el carácter efectivamente administrativo del acto que se impugne.

Un *acto administrativo* se define con claridad en el artículo 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios (en adelante, **Ley del Procedimiento Administrativo**), en los siguientes términos:

> *"**Artículo 9.** El acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad emanada de las autoridades administrativas que en el ejercicio de su potestad pública tiene por objeto crear, declarar, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos u obligaciones respecto de una situación jurídica concreta, y cuya finalidad es la satisfacción del interés público."*

De la referida norma se desprende que el **acto administrativo** lo constituye la declaración unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa que en ejercicio de su potestad pública crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones.

Luego, en el juicio que nos ocupa, se advierte que la parte actora impugna el estado de cuenta con número de referencia , que contiene los cobros por los conceptos de impuesto *predial urbano edificado* y *multas en materia de construcción y desarrollo urbano* mismo que se estima satisface las características para ser considerado un "acto efectivamente administrativo", susceptible a ser combatido mediante juicio contencioso administrativo.

Se sostiene lo anterior, ya que, del análisis del acto impugnado, se desprende un estado de cuenta por diversos conceptos, que además contiene la determinación del importe de pago y un mandamiento con **fecha límite de pago**.

Estado de cuenta reclamado que, si bien, no sienta algún tipo de frase concreta donde se asuma como un requerimiento de pago, o acciones de cobro, lo cierto es que al señalarse que debe pagarse en una fecha límite, se desprende de manera implícita la potestad sancionadora de la autoridad demandada para el caso que la parte actora omita el pago correspondiente, siendo la consecuencia de ello, los recargos generados.

Máxime que si bien, para actualizar el acto de molestia es presupuesto necesario la intimación —entendida como la manifestación de la voluntad a través de un mandamiento para provocar una conducta en el gobernado—, ésta no se circunscribe a una forma exclusiva, como un mandamiento u orden, en este caso, de pago. Ello es así, pues para lograr esa intimación, las autoridades pueden hacer uso de cualquiera de los medios autorizados con la finalidad de que los gobernados realicen determinadas obligaciones de manera coercitiva, siendo la aplicación de sanciones uno de los medios para conseguirlo.

Al respecto es ilustrativa, la tesis aislada siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2000049. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5. Materia(s): Administrativa. Tesis: XVI.1o.A.T.1 A (10ª). Página: 4287.

AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. EL AVISO DE COBRO POR LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO A CARGO DE UN ORGANISMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

De conformidad con los artículos 20, fracción X, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato y 206-A, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para la misma entidad federativa, los actos administrativos que

dicten las dependencias y entidades de la administración pública municipal podrán ser impugnados ante dicho órgano jurisdiccional, cuando afecten los intereses de los particulares. En estas condiciones, si un organismo de la administración pública municipal encargado del suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento, en ejercicio de sus atribuciones legales, emite un aviso de cobro por la prestación de dicho servicio público, en el que determina su monto, fecha de pago y las consecuencias de que no se cubra oportunamente, tal acto incide unilateralmente en la esfera jurídica del particular, es decir, se trata de un acto administrativo susceptible de impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por consiguiente, el estado de cuenta en comento, evidencia indiscutiblemente un acto de molestia susceptible de ser impugnado ante este Tribunal; de ahí que, se sostenga **desestimar** la causal de improcedencia y de sobreseimiento señalada por la autoridad demandada.

Precisado lo anterior y al no actualizarse diversa causal de improcedencia que impida el análisis de la controversia planteada, este Tribunal procede al estudio de los conceptos de impugnación hechos valer por la parte actora, con el objeto de determinar la legalidad del acto impugnado y resolver el fondo de la *Litis*.

SÉPTIMO. Estudio de fondo

1. Metodología

Tomando en cuenta el principio pro persona y de acceso de tutela jurisdiccional establecidos en los diversos 1º y 17 de nuestra Carta Magna, este Tribunal debe de garantizar la protección más amplia al gobernado, teniendo como obligación el promover, respetar y proteger los derechos de los individuos. En ese sentido, el presente procedimiento jurisdiccional debe de acatar las pautas de interpretación establecidas en estricto apego a la nueva tendencia proteccionista incorporada al régimen constitucional.

Esta instancia jurisdiccional considera en *prima facie* analizar de manera integral el acto que inicialmente se reclama, así como los documentos en los que funda su acción (acto impugnado), con la finalidad

de tener los elementos jurídicos (formales y materiales) para resolver conforme a las pretensiones de la hoy persona actora, sin menoscabar el principio pro persona, su esfera jurídica y excitativa de justicia tutelada en nuestro máximo ordenamiento legal; principios tutelados de manera efectiva en la emisión de las resoluciones por este órgano administrativo.

Seguido, para que proceda el estudio de los conceptos de agravios basta con que en ellos se exprese la *causa de pedir*, esto es, que se diga mediante razonamientos jurídicos que por alguna causa o motivo existe una situación de hecho contraria a derecho, sin que deban plantearse necesariamente a manera de *silogismo jurídico* o bajo cierta redacción sacramental rigorista.

Al respecto tienen aplicación por identidad jurídica sustancial las tesis de jurisprudencia que a continuación se señalan:

Registro digital: 195518. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a./J. 63/98. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 323. Tipo: Jurisprudencia.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO-JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal

contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.

Registro digital: 166683. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: I.7o.A. J/46. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009, página 1342. Tipo: Jurisprudencia.

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU EXAMEN NO SÓLO DEBE ATENDER A SU APARTADO DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN, SINO A CUALQUIER PARTE DE ELLA DONDE SE ADVIERTA LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ESENCIALES DE LA CAUSA DE PEDIR.

Conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (correlativo del precepto 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben resolver la pretensión efectivamente planteada en la demanda, pudiendo invocar hechos notorios e, incluso, examinar, entre otras cosas, los agravios, causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes. Consecuentemente, la citada demanda constituye un todo y su análisis no sólo debe atender a su apartado de conceptos de anulación, sino a cualquier parte de ella donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, con la finalidad de resolver la pretensión efectivamente planteada, pues el hecho de que las sentencias del referido tribunal se funden en derecho y resuelvan sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, implica el estudio de ésta en su integridad y no en razón de uno de sus componentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, a efecto de estudiar y resolver las cuestiones que han sido propuestas en la demanda y no existiendo obligación legal de seguir el orden propuesto por la parte actora, este Tribunal procederá a estudiar los agravios en diverso orden al que se propone, estando facultado para hacerlo de manera individual, conjunta o por grupos.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia siguiente:

Registro digital: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2018. Tipo: Jurisprudencia.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.

Así, debe puntualizarse que este Tribunal, atiende al **principio de mayor beneficio** en el estudio de los agravios; ello a fin de garantizar a las partes su derecho al acceso real, completo y efectivo a la justicia.

Cobra aplicación por analogía e identidad jurídica sustancial el criterio orientador siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2005651. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.72 A (10a.). Página: 2165.

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE EL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. CON BASE EN EL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, DEBEN ANALIZARSE TODOS LOS VERTIDOS POR EL INCONFORME, TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO, DE OFICIO, SE DECLARE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA POR FALTA DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, al abordar el estudio de los asuntos, los juzgadores deben atender al principio de mayor beneficio jurídico, criterio con el que pretende privilegiarse el derecho contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que se diluciden preferentemente aquellas cuestiones que tengan aparejado un mayor beneficio jurídico para el gobernado, y no retardar, con apoyo en tecnicismos legales, el ejercicio de aquél, propiciando con ello, en gran medida, la resolución en menor tiempo y en definitiva del fondo de los asuntos. Ahora bien, del contenido

integral de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, vigente en 2008, se advierte que es omisa en establecer el orden de prelación en el estudio de los agravios en el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad; no obstante, con base en el citado principio este órgano está obligado a analizar todos los agravios vertidos por el inconforme en su escrito de revisión, tendentes a controvertir el fondo del asunto, aun cuando, de oficio, declare la nulidad de la resolución impugnada por la falta de competencia de la autoridad demandada, porque al ser un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, está constreñido a la observancia de los principios que integran el derecho de acceso a la justicia, previstos en favor de los gobernados, en los artículos 17 citado y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre los que destacan, el 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, resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional solicitada. Considerar lo contrario posibilitaría a la autoridad que se estimó competente emitir una nueva resolución y subsanar las irregularidades hechas valer en la demanda de nulidad, aunado a que con ello también se infringiría el diverso principio de justicia pronta, puesto que aquélla daría inicio a un nuevo juicio.

2. Manifestaciones de la parte actora

En esencia, los agravios formulados por la parte actora se dirigen a destacar la vulneración a los **principios de legalidad** y **seguridad jurídica**, así como al **derecho de audiencia** previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello, al sostener que nunca le fue notificado algún procedimiento instaurado en su contra, donde le dieran a conocer los motivos que originaron la imposición de la multa que impugna.

Caso contrario, refiere que el 24 de enero de 2023, tuvo conocimiento de la multa controvertida, pues al acudir a las oficinas del Municipio de Villa de Álvarez para realizar diversos trámites relacionados con el impuesto predial, le fue expedido el estado de cuenta correspondiente, documento en el que advirtió, por primera vez, la inclusión de un concepto relativo a una multa en materia de construcción y desarrollo urbano.

A partir de ello, afirma que con anterioridad a esa fecha, nunca le fue notificado procedimiento administrativo alguno instaurado en su contra, ni resolución mediante la cual se determinara la existencia de una infracción en materia de construcción y desarrollo urbano, desconociendo así, los hechos, motivos y fundamentos que dieron origen a la imposición de dicha sanción.

Bajo esa premisa, aduce que la autoridad demandada omitió instaurar un procedimiento administrativo que observara las **formalidades esenciales del procedimiento** y le permitiera ejercer oportunamente su derecho de defensa, particularmente el poder ser oído y vencido en juicio antes de que fuera afectada su esfera jurídica.

3. Manifestaciones de la autoridad demandada

Por su parte, la autoridad demandada refiere que sí notificó a la parte actora el procedimiento administrativo instaurado en su contra. Al respecto, señala que el 25 de julio de 2022 personal adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano practicó una visita de inspección en el inmueble ubicado en la calle del en el municipio de Villa de Álvarez, Colima, diligencia de la cual se levantó el acta de inspección correspondiente.

Asimismo, manifiesta que durante dicha inspección se detectó que la parte actora ejecutaba trabajos consistentes en la ampliación de una cochera sin contar con el permiso de construcción respectivo, por lo que se le requirió para que compareciera ante las oficinas de la Dirección de Desarrollo Urbano, a efecto de dar seguimiento al procedimiento administrativo correspondiente.

Finalmente, sostiene que derivado de las irregularidades advertidas en dicha inspección, con fundamento en los artículos 356 y 365 del Reglamento de Desarrollo Urbano y Seguridad Estructural del Municipio de Villa de Álvarez, fue impuesta la multa a la parte actora; razón por la

cual, considera que su actuación se ajustó a la normativa aplicable y que, en consecuencia, no se vulneraron los principios previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Análisis del Tribunal

Se consideran sustancialmente **fundados** los motivos de inconformidad hechos valer por la actora, en atención a las consideraciones que se mencionan a continuación:

Esta Instancia Jurisdiccional considera que existen evidentes violaciones al derecho subjetivo que le asiste al disconforme para que todo acto administrativo dirigido a su persona contenga una serie de formalidades y requisitos establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que en su parte conducente señalan lo siguiente:

*"**Artículo 14.***

(…)

Nadie podrá ser privado 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.

(…)"

***"Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."*

En ese sentido, el artículo 14 constitucional tutela las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho de audiencia previa, al

establecer que ninguna persona podrá ser privada de sus derechos, propiedades, posesiones o intereses sino mediante juicio seguido ante autoridad competente, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución Federal consagra el principio de legalidad y seguridad jurídica, al disponer que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino mediante mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; de ahí que toda actuación administrativa deba sustentarse en elementos objetivos, suficientes y razonables que permitan conocer con certeza las causas particulares que justifican la actuación de la autoridad.

De ahí, se obtiene que el **principio de legalidad** previsto constitucionalmente constriñe a las autoridades administrativas a emitir sus determinaciones en estricto apego al marco normativo aplicable, observando en todo momento las **formalidades esenciales del procedimiento** y garantizando certeza jurídica a los particulares respecto de los actos desplegados en ejercicio de sus facultades.

Mientras que, el derecho fundamental de **seguridad jurídica** tutela que los gobernados tengan pleno conocimiento de las razones y fundamentos por los cuales la autoridad afecta su esfera de derechos, de manera que los actos administrativos no pueden sustentarse en apreciaciones ambiguas, insuficientes o carentes de respaldo objetivo que impidan conocer con claridad las circunstancias que justifican la actuación administrativa.

Fortalece lo anterior, el criterio orientador que se cita:

Época: Octava Época. Registro: 217539. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI, Enero de 1993. Materia(s): Común. Página: 263.

"GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. *La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad".*

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el **derecho de audiencia**, consagrado en el precepto antes referido, obliga a las autoridades, antes de la emisión de un acto privativo, a seguir un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y que, de no cumplirse con ellas, se infringiría la referida garantía de audiencia, cuya finalidad es evitar que el particular quede en estado de indefensión.

Cobra aplicación la tesis jurisprudencial siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 200234. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo II, Diciembre de 1995. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 47/95. Página: 133.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 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. De no respetarse estos requisitos, se

dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Bajo ese parámetro constitucional, este Tribunal advierte que la actuación desplegada por la autoridad demanda no cumple plenamente con los principios de legalidad, seguridad jurídica y garantía de audiencia previstos en los artículos constitucionales antes citados, al existir inconsistencias respecto de la correcta notificación de la parte actora del procedimiento de sanción instaurado en su contra.

Ello es así, pues de las constancias que integran el expediente se advierte que las autoridades demandadas incumplieron las formalidades legalmente previstas para la práctica de la visita de inspección que dio origen al procedimiento administrativo del cual derivó la multa controvertida, circunstancia que impide tener por acreditado que dicho procedimiento se hubiera instaurado y tramitado con estricto apego al principio de legalidad y con pleno respeto al derecho de audiencia de la parte actora.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, resulta importante señalar lo que los artículos 65, 66, 68, 69 y 70 del Reglamento de Procedimiento Administrativo para el Municipio de Villa de Álvarez[2] establecen:

*"**ARTICULO 65.-** Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de inspección, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo."*

*"**ARTICULO 66.-** Los inspectores, 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."*

*"**ARTICULO 68.-** Al iniciar la visita, el inspector deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por el H. Ayuntamiento,*

[2] Reglamento utilizado para la elaboración del acta de inspección de fecha 25 de julio de 2022.

que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a la que se refiere el artículo 66 del presente reglamento, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento."

*"**ARTICULO 69.-** De toda visita de inspección 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."*

*"**ARTICULO 70.-** 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, colonia, población, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio, código postal y entidad federativa 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.- El señalamiento claro y específico de la infracción o infracciones cometidas;

VIII.- Artículo o artículos de la ley, reglamento o disposición municipal que se hayan infringido;

IX.- Declaración de la persona con quien se entendió la diligencia, en su caso, o su negativa en el caso de que no sea su deseo hacerla;

X.- Nombre, firma y domicilio de dos testigos propuestos por la persona con quien se entendió la diligencia o por los inspectores municipales, en ausencia o negativa de aquélla; y

XI.- Nombre y firma autógrafa del inspector y de quien atendió la diligencia. Si se negare a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el inspector asentar la razón relativa."

Los artículos citados con anterioridad, establecen las formalidades esenciales que deben observarse en las visitas de inspección. En particular, disponen que toda inspección debe practicarse con una orden escrita emitida por autoridad competente, debidamente fundada y firmada; que al inicio de la diligencia el inspector debe identificarse y entregar copia de dicha orden; y que de la visita debe levantarse un acta circunstanciada

en presencia de dos testigos, en la que se asienten los requisitos y datos previstos por la norma, incluyendo las firmas correspondientes o, en su caso, la razón de la negativa a firmar.

Aclarado lo anterior, este Tribunal advierte que la autoridad demandada no acreditó haber observado las formalidades esenciales que regulan la práctica de las visitas de inspección, previstas en los artículos 65, 66, 68, 69 y 70 del Reglamento del Procedimiento Administrativo para el Municipio de Villa de Álvarez. Si bien, la autoridad exhibió un acta de inspección de fecha 25 de julio de 2022 (con el objeto de evidenciar que la parte actora fue debidamente notificada del procedimiento instaurado), sin embargo, lo cierto es que, ésta, resulta insuficiente para demostrar la legalidad de dicha actuación.

Lo anterior es así, porque la autoridad omitió exhibir la orden escrita que debió preceder a la diligencia de inspección, documento que constituye el acto habilitante para que la autoridad pueda ejercer válidamente sus facultades de verificación. En consecuencia, al no obrar en autos dicho documento, no existe elemento alguno que permita corroborar que la visita fue ordenada por autoridad competente, dentro del ámbito de sus atribuciones y con las formalidades que exige la normativa aplicable.

Aunado a ello, el acta de inspección carece de los requisitos formales indispensables para otorgarle eficacia jurídica. Del análisis de su contenido, se advierte que la diligencia no fue desahogada en presencia de dos testigos, ni constan sus nombres y firmas, sin que la autoridad hubiese asentado circunstancia alguna que justificara dicha omisión. En consecuencia, el documento carece de uno de los elementos esenciales para dotarlo de autenticidad y certeza respecto de las circunstancias en que fue practicada la diligencia.

Las irregularidades descritas no pueden estimarse como meras deficiencias formales, pues inciden directamente en la validez del

procedimiento administrativo. La observancia de las formalidades previstas para la práctica de las visitas de inspección constituye una garantía en favor de los gobernados, al permitir que los actos de molestia se desarrollen conforme al principio de legalidad y bajo condiciones que otorguen certeza sobre su emisión, contenido y desarrollo.

Así, se concluye que la demandada no acreditó haber observado las formalidades esenciales que rigen la práctica de las diligencias de inspección y la instauración del procedimiento administrativo, por lo que no existe certeza jurídica de que la parte actora hubiera sido legal y oportunamente enterada de los hechos que dieron inicio del procedimiento seguido en su contra.

En este caso, no darle la oportunidad al actor de conocer que se había instaurado un procedimiento de inspección en su domicilio con el objeto de comparecer, formular manifestaciones y ofrecer las pruebas pertinentes, constituye una **infracción al derecho de audiencia** previsto por el artículo 14 de la Constitución General de la República, toda vez que implica vedarle a la parte actora la oportunidad de que se analice su planteamiento a través del procedimiento administrativo correspondiente, esto es, de ser escuchado.

A tales condiciones, este órgano jurisdiccional concluye que la autoridad demandada incumplió con las exigencias constitucionales de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y derecho a audiencia previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no acreditar que la visita de inspección y el procedimiento administrativo instaurado en contra del actor, se hubieran desarrollado con observancia de las formalidades esenciales previstas en la normativa aplicable.

Dicha actuación administrativa resulta contraria al derecho de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 constitucional, toda vez que las irregularidades advertidas en la práctica de la diligencia y en la integración

de las constancias que le sirven de sustento, generan incertidumbre respecto de la legalidad y validez del procedimiento administrativo, así como de los efectos jurídicos derivados del acto impugnado.

Bajo las consideraciones anteriores, ante la actualización de las violaciones a los derechos humanos y principios legítimamente tutelados en la Máxima Norma, debe declararse la **nulidad** del acto que en el presente sumario se impugna.

Sirve de apoyo a lo expuesto, el siguiente criterio orientador:

Registro No. 2010568.- Localización: Décima Época. - Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.- Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación . Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo IV.- Página: 3567.- Tesis: I.1o.A.E.94 A (10a.).- Tipo: Aislada - Materia(s): Administrativa

ORDEN DE VERIFICACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA SUSTENTADA EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBE CUMPLIR, TANTO LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN ESE PRECEPTO, COMO LOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RELATIVOS A LAS FORMALIDADES PRESCRITAS PARA LOS CATEOS.

El artículo 63 mencionado prevé que los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de una orden escrita con firma autógrafa, expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que verificarán, así como el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones en que se funde. Asimismo, ese tipo de actuaciones debe ajustarse al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a las formalidades prescritas para los cateos, entre las que se encuentran que: 1) nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito; 2) éste debe ser emitido por autoridad competente; 3) que funde y motive la causa legal del procedimiento; 4) exprese el lugar que ha de inspeccionarse; 5) la persona o personas a las cuales se dirige; 6) el objeto de la visita; 7) se levante un acta circunstanciada ante la presencia de dos testigos; 8) el visitado sea quien los designe y, únicamente en su ausencia o ante su negativa, la autoridad que practique la diligencia podrá nombrarlos; y, 9) que se sujete a lo dispuesto por las leyes respectivas. Por tanto, para que la actuación de la autoridad al momento de llevar a cabo una visita de verificación administrativa se ajuste a derecho, es indispensable que se realice conforme a lo regulado en los preceptos mencionados, pues de su contenido se advierte que la afectación a la privacidad del domicilio de una

persona exige, para considerarse válida, el cumplimiento de ciertas formalidades, por tratarse de un derecho público subjetivo.

Ahora bien, la nulidad, conceptualizada en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos que se desaparten de los requisitos de forma o fondo que dispongan las normas jurídicas que les sean aplicables o que se han originado en un procedimiento viciado.

Así, de conformidad con los artículos 15 y 16 de la Ley del Procedimiento Administrativo están previstas dos clases de nulidad: la **nulidad absoluta**, calificada en la práctica jurisdiccional como ***lisa y llana***, que puede deberse por vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, por la falta de competencia, y la **nulidad relativa** o ***para efectos***, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo, caso en el cual, si se ha infringido el procedimiento la resolución debe anularse, quedando la autoridad vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva.

Atendiendo al tipo de vicio, deficiencia o irregularidad que se advierta, sea de fondo, forma o procedimiento, con fundamento en el artículo 118 de la Ley de Justicia Administrativa, el Tribunal puede en la sentencia declarar la nulidad lisa y llana del acto o resolución impugnado o, en su caso, la nulidad del acto o resolución para determinados efectos, precisando la forma y términos en que la autoridad debe cumplir, pudiendo también ordenarse la reposición de algún acto o procedimiento. Asimismo, puede reconocerse a la parte actora, cuando así proceda la existencia de un derecho subjetivo y establecer el cumplimiento de la obligación correlativa, así como restituirle en el uso y goce de los derechos afectados o desconocidos.

En consecuencia, a efecto de salvaguardar el derecho de tutela judicial efectiva del accionante, la cual supone el acceso a la jurisdicción y obtención de una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, es procedente declarar la **nulidad** lisa y llana de la multa

en materia de construcción y desarrollo urbano impuesta dentro del estado de cuenta identificado con el número de referencia , por la cantidad de

Debe precisarse que no existe la necesidad por parte de este Ente Jurisdiccional, de pronunciarse en relación a las manifestaciones que en vía de alegatos presentó la parte demandada en el procedimiento contencioso administrativo de marras, pues cierto es que en el juicio que nos ocupa, se advirtieron los señalamientos vertidos en el escrito inicial de demanda, así como de la contestación, por tanto, no constituye una obligación jurídica sustentable el estudio de los razonamientos esbozados en esos términos, pues no variarían el sentido de la presente sentencia en su carácter de definitiva.

Se apoya lo anterior, bajo el siguiente criterio jurisprudencial:

Época: Décima Época. Registro: 2018276. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 26/2018 (10a.). Página: 5

ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.

En términos del artículo 181 de la Ley de Amparo, después de que hayan sido notificadas del auto admisorio de la demanda, las partes tendrán 15 días para formular alegatos, los cuales tienen como finalidad que quienes no ejercieron la acción de amparo directo puedan ser escuchados, al permitírseles formular opiniones o conclusiones lógicas respecto de la promoción del juicio de amparo, por lo que se trata de una hipótesis normativa que garantiza un debido proceso en cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esa forma, el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar las manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia, en tanto que no todo ejercicio analítico que realiza un órgano jurisdiccional respecto del estudio de las constancias debe reflejarse forzosamente en una consideración. Por todo lo anterior, el órgano jurisdiccional es el que debe determinar, en atención al caso concreto, si plasma en la resolución el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el

entendido de que en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo en la sentencia, como por ejemplo, el análisis de una causal de improcedencia hecha valer. Así, el ejercicio de esta facultad debe darse en cumplimiento al artículo 16 constitucional que ordena a las autoridades fundar y motivar sus actos, así como al diverso artículo 17 constitucional que impone una impartición de justicia pronta, completa e imparcial.

Por lo anteriormente expuesto y fundado en los artículos 117 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima y 66 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, es de resolverse y

S E R E S U E L V E:

PRIMERO. Se sobresee parcialmente el juicio respecto de la autoridad demandada, H. Ayuntamiento Constitucional de Villa de Álvarez, Colima; lo anterior, en atención a los razonamientos señalados dentro del considerando sexto de la presente sentencia definitiva.

SEGUNDO. Se declara la **nulidad** de la multa en materia de construcción y desarrollo urbano impuesta al actor dentro del estado de cuenta identificado con el número de referencia por la cantidad de

lo anterior, en atención a las consideraciones mencionadas dentro de la presente sentencia con el carácter de definitiva.

TERCERO. Se **vincula** a las autoridades demandadas al inmediato y diligente cumplimiento de esta resolución, apercibidas que no hacerlo, se podrán hacer acreedoras a los medios de apremio y, en su caso, a las sanciones previstas en la ley.

Notifíquese como en derecho proceda.

Así, lo resolvieron por unanimidad y firman las Magistradas y los Magistrados integrantes del pleno del Tribunal de Justicia Administrativa

del Estado de Colima, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

YARAZHET CANDELARIA VILLALPANDO VALDEZ

MAGISTRADO

ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

MAGISTRADO

FRANCISCO MIGUEL URZÚA BORJAS

MAGISTRADA

MÓNICA LILIANA CAMPOS MAGAÑA

MAGISTRADA

NORMA ARACELI CARRILLO ASCENCIO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ERIKA ZUGHEY PEÑA LLERENAS

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima el día **veintiséis** de **junio** de **dos mil veintiséis**, recaída dentro del expediente contencioso administrativo identificado bajo la clave **TJA-399/2023-Y.**

Notificada a la parte actora de la sentencia definitiva que antecede, el día:

Notificada a la autoridad demandada de la sentencia definitiva que antecede, mediante oficio con número: