

Juicio Contencioso Administrativo

Expediente: JCA/II/105/2022.

Parte actora: *****

Autoridades demandadas: Director General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit y otro.

Acto impugnado: Orden de Visita de Inspección y/o Verificación y Acta de Visita de Inspección y/o Verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós.

Magistrada ponente: Dra. Sairi Lizbeth Serrano Morán.

Tepic, Nayarit; diez de noviembre del dos mil veintidós.

Integrada la **Segunda Sala Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit**, por el Magistrado Presidente¹ Licenciado **Juan Manuel Ochoa Sánchez**, Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala en funciones de Magistrado² Licenciado **Jorge Luis Mercado Zamora** y la Doctora **Sairi Lizbeth Serrano Morán**, Magistrada Ponente, con la asistencia del Secretario Coordinador de Acuerdos y

¹ Conforme al acuerdo TJAN-P-070/2022, de fecha primero de agosto del año dos mil veintidós, en la Vigésima Segunda Sesión Extraordinaria del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit.

² Conforme al acuerdo TJAN-P-069/2022, de fecha primero de agosto del año dos mil veintidós, en la Vigésima Segunda Sesión Extraordinaria del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit.

Proyectos, habilitado como Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala³, Licenciado **Guillermo Lara Morán**; y

VISTO para resolver los autos del Juicio Contencioso Administrativo número **JCA/II/105/2022**, formado con motivo de la demanda promovida por *****⁴ en contra del **Director General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, así como del Visitador e Inspector adscrito a la citada Dirección**, se dicta la siguiente resolución; y

RESULTANDO

PRIMERO. Demanda. Con fecha veinticinco de febrero del dos mil veintidós, la parte actora presentó ante la Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, demanda de Juicio Contencioso Administrativo, por la nulidad de la orden de inspección y/o verificación, y el Acta de Inspección y/o Verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós.

SEGUNDO. Admisión. El veinticinco de febrero del dos mil veintidós, la Magistrada Instructora **admitió** a trámite la demanda, señalando fecha para la audiencia correspondiente; negó la suspensión del acto reclamado y ordenó correr traslado a la autoridad con las copias de la demanda.

TERCERO. Contestación de demanda. En fecha veinticinco de marzo del dos mil veintidós, se tuvo ***** , con el carácter de Directora General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, dando contestación a la demanda promovida en su contra,

³ Conforme al acuerdo TJAN-P-071/2022, de fecha primero de agosto del año dos mil veintidós, en la Vigésima Segunda Sesión Extraordinaria del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit.

⁴ En adelante "actor" o "parte actora".

resaltando en sus manifestaciones que no se le corrió traslado de los anexos de la demanda.

Motivo por el que se le corrió traslado de los anexos de la demanda, y en fecha doce de mayo del dos mil veintidós, una vez que la autoridad demandada se impuso de los anexos de la demanda, solicitó se le tuviera por presentada en los mismos términos la contestación.

CUARTO. Se tiene por confesados los hechos de la demanda. En fecha dieciséis de mayo del dos mil veintidós, se tuvo por confesados los hechos que hace valer la parte actora, salvo que prueba rendida legalmente o por hechos notorios, resultaren desvirtuados, al Visitador o Inspector de nombre ***** adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, al no haber presentado la contestación de demanda dentro del término que le fue concedido.

QUINTO. Se recibe prueba superveniente. En fecha uno de junio del dos mil veintidós, se tuvo a la parte actora ofreciendo en copia certificada y como prueba superveniente, el Dictamen de Impacto Vial ***** de fecha cuatro de mayo del dos mil veintidós, expedido por el Director General de Seguridad Pública y Vialidad del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, a favor de "*****."

SEXTO. Audiencia. Debidamente integrado el presente expediente, y previo diferimiento de la audiencia de Ley, en fecha trece de junio del dos mil veintidós, día señalado para la celebración de la audiencia, se hizo constar la inasistencia de las partes, acto seguido se desahogaron las pruebas ofrecidas por el actor y la parte demandada; del mismo modo, consultada que es la Oficialía de Partes de este Tribunal se apreció que no se presentó escrito alguno, por lo que no se formularon alegatos; y se ordenó turnar los autos para el dictado de la resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 103 y 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; 1, 4, fracción XIII, 5, fracción II, 6, fracción II, 27, 29, 32 y 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit; y 1, 109, fracción II, 230 y 231 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, en adelante Ley de Justicia.

SEGUNDO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Por ser una cuestión de orden público, es procedente analizar, la posible actualización de alguna causal de improcedencia del juicio; así, en término de lo dispuesto por el artículo 148 de la Ley de Justicia, el estudio de las causales de improcedencia y sobreseimiento se realiza a petición de parte o de oficio una vez contestada la demanda.

Al respecto, la autoridad al contestar la demanda, manifestó que resultaba improcedente el Juicio Contencioso Administrativo conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 54 de la Ley de Justicia, debiéndose decretar su sobreseimiento, dado que la resolución impugnada constituye un requerimiento de obligaciones, por lo que no afectaba los intereses de la parte actora. Agregando que el requerimiento de las obligaciones omitidas no puede constituir una resolución definitiva.

Dicho motivo de improcedencia propuesto por la autoridad demandada es infundado.

Se sustenta lo anterior en las consideraciones siguientes: el artículo 109 fracciones I y II de la Ley de Justicia, textualmente dispone:

ARTÍCULO 109.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo; en este último caso, cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades señaladas en la fracción anterior, así como sus omisiones que afecten derechos de particulares;

De los supuestos de procedencia señalados, se desprenden dos modalidades del acto administrativo, primero de los denominados principales, es decir, los actos básicos de la administración como las decisiones y resoluciones administrativas; el segundo, el acto simple, identificado por la forma de manifestación de la voluntad, es decir, aquel en el que solo interviene la voluntad unilateral de la administración.

Al respecto, como ya fue precisado, la autoridad demandada funda su motivo de improcedencia en que el requerimiento de obligaciones no constituye una resolución definitiva (Artículo 109 fracción I).

Sin embargo, la parte actora al señalar el acto impugnado no se refiere a una resolución administrativa, sino a actos administrativos simples (Artículo 109 Fracción II), aquellos que surgen de la manifestación unilateral de voluntad de la autoridad administrativa dentro del procedimiento administrativo, al referirse a la orden de visita y/o de verificación de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, y al acta de inspección y/o verificación de misma fecha.

Por tanto, contrario a lo manifestado por la autoridad demandada, en el sentido de que no procedía el juicio contencioso administrativo porque

los actos impugnados por la parte actora no constituían una resolución definitiva; la procedencia del juicio contencioso administrativo se encuentra justificada en lo previsto en el artículo 109 fracción II de la Ley de Justicia, por ser los actos impugnados actos administrativos ordenados y ejecutados por autoridades locales, como posible afectación a los intereses de la parte actora.

Motivos por los que se sustenta como infundada la causa de improcedencia que buscó hacer valer la autoridad demandada, y, en consecuencia, no es procedente el sobreseimiento al no actualizarse los supuestos previstos en el artículo 225 de la Ley de Justicia.

Asimismo, al no advertirse – *de oficio* – la actualización de alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento prevista en los artículos 224 y 225 de la Ley de Justicia, se procede al estudio de fondo con relación al acto impugnado.

TERCERO. Antecedentes del acto impugnado. La parte actora manifestó que, su representada es una empresa que se dedica entre otras actividades a la compra-venta y operación de todas las formas permitidas por la Ley de gas licuado de petróleo y el ejercicio de actividades que se relacionen directamente con lo mismo.

Siendo el caso que, su representada obtuvo de la "Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, la autorización o procedencia para la realización de un proyecto de *****", en esta ciudad de Tepic, Nayarit.

Que su representada obtuvo el permiso de construcción bajo el folio número ***** por parte de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, el día quince de septiembre del dos mil veintiuno, con vigencia de seis meses, para la *****".

Al obtener el permiso de construcción su representada inició con los trabajos de construcción de la citada ***** . Pero que dichos trabajos se vieron interrumpidos el día tres de febrero del dos mil veintidós cuando llegó al lugar de la construcción una persona quien manifestó ser Inspector de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Tepic, Nayarit, y que llevaba una orden de visita, sin que haya requerido la presencia de la parte actora como representante legal de la persona moral, y comenzó a llenar unos formatos en el lugar y procedió a clausurar la obra en construcción, entregándole los documentos a un trabajador de su representada. Y que de lo anterior tuvo conocimiento la parte actora hasta el día cinco de febrero del dos mil veintidós.

CUARTO. Precisión de los puntos controvertidos. La parte actora señala como acto impugnado la orden de visita de inspección y/o verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, así como el acta de inspección o verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, elaborada por el Inspector de nombre ***** , adscrito a la citada Dirección.

En cuanto a la autoridad demandada, señaló que los actos impugnados al ser un requerimiento de obligaciones omitidas no constituían una resolución definitiva, dado que si bien es cierto la parte actora había solicitado la Licencia de Construcción, sin embargo, en la respuesta que se le otorgó a la actora se le estableció que para en caso de la autorización de construcción de la ***** . para Carburación debería presentar, por los riesgos que amerita, conforme a lo dispuesto en los artículos 250 y 251 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, así como el artículo 15 del Reglamento de Construcciones y Seguridad Estructural para el Municipio de Tepic, Nayarit, los requisitos que le fueron requeridos a la parte actora. Por lo que la concesión de la licencia

se encontraba condicionada al cumplimiento de los requisitos que le fueron señalados a la parte actora.

Agregando que, si bien es importante atender las formalidades del procedimiento, es de mayor trascendencia e importancia que, por el giro del negocio que se construye y los riesgos que conlleva, la empresa cumpla todos y cada uno de los requisitos de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Proyección al Medio Ambiente que se deben cumplir en el Diseño, Construcción, Pre-arranque, Operación, Mantenimiento, Cierre y Desmantelamiento de las Estaciones de Servicio con Fin Específico para el Expendio al Público de *****
*****.

QUINTO. Estudio de fondo. La parte actora hizo valer **cinco conceptos de impugnación, resultando fundados y suficientes el primero, segundo y quinto para declarar la invalidez del acto impugnado** consistente en la orden de visita de inspección y/o verificación número *****, de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, así como, el acta de inspección y/o verificación número *****, de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, elaborada por el Inspector *****, adscrito a la citada Dirección General, con las reservas correspondientes que se precisaran en los puntos siguientes.

De los conceptos de impugnación se desprenden las manifestaciones y argumentos que la parte actora estimó pertinentes, del cual no se realizará su transcripción, pues no se considera necesario para efectos de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad, ya que, en el caso, esta Segunda Sala Administrativa realizará el debido análisis del agravio, atendiendo integralmente a lo aducido por el demandante, de modo que la falta de transcripción de los motivos de disenso no le causa afectación jurídica alguna.

A lo anterior es aplicable la Jurisprudencia⁵ de 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.”

En dichos conceptos de impugnación se señala esencialmente que, resulta procedente que se declare la invalidez de la orden de visita de inspección y/o verificación y el acta de inspección y/o verificación ambas de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, por haber sido emitidas sin apegar a lo establecido en la normatividad administrativa a la que debieron sujetarse, en virtud de que se omitieron requisitos formales, no se dejó citatorio previo y la actuación se llevó a cabo sin la presencia del propietario o representante legal de la persona moral.

⁵ Localizable en el registro digital 164618; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia Común; Tesis: 2a./J. 58/2010; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830; Tipo: Jurisprudencia.

A. Como se precisó en acápite anterior, **los conceptos de impugnación primero, segundo y quinto resultan fundados y suficientes**, para declarar la invalidez de la orden de visita de inspección y/o verificación, así como del acta de inspección o verificación número *****. Esto es así porque, en efecto, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 231 de la Ley de Justicia, se establecen claramente los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como que, la omisión de requisitos formales que legalmente deben revestir los actos es una causa de invalidez. Al respecto establecen lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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.

[...]"

Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit

ARTÍCULO 231.- Serán Causas de invalidez de los actos impugnados:

[...]

II.- La omisión de los requisitos formales que legalmente deban revestir los actos, cuando ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de éstos.

De los preceptos jurídicos reproducidos, se desprende lo siguiente:

- Que las autoridades se encuentran obligadas a respetar en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento, donde estas son las que resultan necesarias para garantizar una defensa adecuada antes del acto de privación.

- Para que el acto administrativo adquiriera plena validez jurídica, las autoridades deben cumplir con cuatro supuestos: que se contengan en mandamiento escrito; que sean emitidos por autoridad competente; que se encuentren debidamente fundados y que estén correctamente motivados.
- Que la omisión de un requisito formal, como lo es en el caso de estudio, se considera como causal de invalidez del acto impugnado.

De lo antes citado, se determina que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado conforme al precepto Constitucional, y que ha de entenderse por el primero, la obligación de precisar el precepto legal aplicable al caso en concreto, y por motivación, señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; sin embargo, no basta que el acto de autoridad cumpla con una motivación pro forma, con argumentos insuficientes o imprecisos, sino que además de precisar el precepto legal aplicable al caso en concreto, deben precisarse las circunstancias que expliquen y justifiquen el acto de autoridad, y posibiliten al justiciable conocer el para qué de la conducta de la autoridad, y pueda tener una real y auténtica defensa.

En ese sentido, dentro de nuestro marco normativo se otorga una especial protección al domicilio de los particulares respecto de injerencias arbitrarias de las autoridades, limitándolas a contar con un mandamiento escrito, debidamente fundado y motivado, para efectos de ingresar legalmente a un domicilio, siendo que cada injerencia, dependiendo del acto, tendrá sus propios requisitos. Asimismo, se otorga a las autoridades administrativas, para la comprobación de las disposiciones legales, la práctica de visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares; lo anterior conforme a lo previsto en el artículo 54 de la Ley de Justicia, que se cita textualmente:

"ARTÍCULO 54.- Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, podrán llevar a cabo visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, en los casos en que señalen las leyes y reglamentos aplicables, conforme a las siguientes reglas:

I. Sólo se practicarán las visitas por mandamiento escrito de autoridad administrativa competente, en el que se expresará:

- a) **El nombre de la persona que deba recibir la visita.** Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalarán datos suficientes que permitan su identificación;
- b) El nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita. Si se efectúan sustituciones de éstos o se agregan otros, deberá notificarse al particular cualquiera de estas situaciones;
- c) El lugar o zona en que ha de verificarse;
- d) **El objeto y alcance que ha de tener la visita;**
- e) Las disposiciones legales que fundamenten la verificación, y
- f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que la emite.

II. La visita se realizará en el lugar o zona señalados en la orden. En caso de ser necesario ampliar los lugares de la visita, se dará a conocer al visitado tal circunstancia por escrito debidamente fundado y motivado;

III. Los visitadores entregarán la orden al visitado o a su representante, y si no estuvieren presentes, se dejará un citatorio para una hora hábil del día siguiente para efectos de que espere al notificador en el domicilio; si el citado no atiende el citatorio, la diligencia se practicará con quien se encuentre en el domicilio del visitado;

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

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

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

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

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

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

X. El visitado, su representante o la persona con la que se haya entendido la verificación, podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta, o bien hacer uso de ese derecho, por escrito, dentro del término de diez días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta.

B. Y en el caso que nos ocupa, los actos impugnados consisten en la orden de visita de inspección y/o verificación número *****, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, y el acta de visita de inspección y/o verificación número *****, elaborada por el Inspector *****, ambas de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, admitidos a la parte actora como medios de prueba para acreditar dichos actos, mismos que obran agregados en autos en fojas cuarenta a la cuarenta y tres; documentos a los que se les concede valor probatorio pleno conforme a lo dispuesto en los artículos 218 y 223 de la Ley de Justicia, en virtud de que son documentos públicos y que no fueron objetados por la autoridad demandada que acudió a juicio.

Al respecto, la orden de visita de inspección y/o verificación, en cuanto a los puntos observados por la parte actora, de una simple lectura se advierte que:

- Es un documento "pre-formato" con espacios de texto ya insertos y espacios que fueron requisitados por quien la suscribió o redactó.
- En su estructura se observa que el número asignado es *****;
- Redactada en la ciudad de Tepic, Nayarit, el día tres de febrero del dos mil veintidós;
- Dirigida "Al propietario y/o Representante Legal";
- Con domicilio en "*****";
- Precizando como comisionado al inspector y/o visitador de nombre "*****";
- El objeto y alcance fue el siguiente: "verificar si cuenta con los documentos en regla autorizados por la autoridad (DGDUE)";
- Firmada por ***** , Directora General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit.

En cuanto al Acta de Inspección y/o Verificación número ***** , elaborada por el Inspector ***** , de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, se advierte que es un documento "pre-formato" con espacios de texto ya insertos y espacios que fueron requisitados por quien la suscribió o redactó

En su estructura se observa que:

- Su denominación es "Acta de inspección y/o verificación";
- Visitado: "*****";
- Orden de inspección y/o verificación: (vacío);
- Número de acta: "*****";
- Número de expediente: "DGDUE-DDU- _____ 2022";
- Elaborada en el domicilio ubicado en ***** , por el Inspector *****.

- Entendida la diligencia con *****, quien por su dicho dijo ser encargado de obra, a quien se le hizo entrega de la Orden de Inspección y/o Verificación, y ante la presencia de dos testigos;
- En la etapa donde se ejecutó el objeto y alcance de la visita, se asentó por parte del Inspector textualmente lo siguiente: "Se procede a la suspensión de la obra por no presentar el documento que fue requerido en el dictamen de compatibilidad urbanística número de folio ***** , infringiendo los artículos 451 y 452 fracción II del Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural del Municipio de Tepic, Nayarit; Estudio de impacto vial o dictamen autorizado por la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Movilidad; por no contar con dictamen forestal con base al Reglamento de Forestación de Poda de Árboles del Municipio de Tepic, Nayarit."
- Acta firmada por el Inspector, el visitado y los dos testigos.

C. Del análisis de los elementos normativos y fácticos precisados en los puntos anteriores, se advierte que los actos administrativos en ellos ordenados y ejecutados, se apartan de los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 Constitucionales, 54 y 231 de la Ley de Justicia, al haberse emitido y elaborado al margen de lo dispuesto en dichos preceptos.

Lo anterior se determina en ese sentido, en principio, porque si bien es cierto que la orden de visita de inspección y/o verificación número ***** , de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, fue expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, autoridad competente y en cumplimiento a las atribuciones y funciones encomendadas y reconocidas en los artículos 54 de la Ley de Justicia y 4 del Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Municipio de Tepic, Nayarit. También lo es que, en relación a la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales, de los requisitos que debe contener el escrito de la autoridad administrativa competente en términos del artículo 54 fracción I de la Ley de Justicia, la orden de visita de

inspección y/o verificación impugnada, no cumple dos requisitos formales previstos en la fracción I incisos a y d del citado artículo la Ley de Justicia. Es decir, no se encuentra satisfecho el requisito relativo a el nombre de la persona que deba recibir la visita y respecto a la precisión del objeto y alcance que debía tener dicha visita.

No se encuentra satisfecho lo previsto en el artículo 50 fracción I inciso a de la Ley de Justicia, en virtud de que, en la orden de visita de inspección y/o verificación solo se asentó que iba dirigida "*Al propietario y/o Representante Legal*". Sin que se hubieran especificado otros datos de los que se revelara y precisara el particular a visitar, dado que, en los términos fijados en la orden de visita de referencia, la denominación de quién sería visitado es genérica e incompleta. Cuando de lo dispuesto en el supuesto normativo señalado, se advierte que debe asentarse el nombre de la persona que deba recibir la visita, lo que permite suponer que previo a elaborar la orden de visita, la autoridad administrativa puede contar con dicha información, o en su caso, cuando se ignore el nombre de ésta, se deben señalar datos suficientes que permitan su identificación.

Y resulta indispensable el cumplimiento de dicho requisito formal, toda vez que, este constituye un elemento básico para otorgar certeza jurídica a los particulares ante cualquier acto de molestia generado por la autoridad dado el derecho a la legalidad, seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio que toda persona tiene reconocido constitucionalmente, bien sea persona física o persona moral, como lo es en el presente caso. Dado que en los únicos supuestos que constitucionalmente se encuentra permitido generar actos de molestia en el domicilio de los particulares, es a través de una orden de cateo o a través de las visitas domiciliarias, bajo el cumplimiento de la norma constitucional y de las disposiciones previstas en la ley de la materia que corresponda.

Por ello, si la autoridad administrativa en el cumplimiento de sus atribuciones, planeó realizar la visita de inspección en el domicilio de la parte actora, y al ser esta una persona moral, para satisfacer el requisito de análisis, lo mínimo que tuvo que haber realizado es verificar en sus archivos los antecedentes de la persona moral, y de ahí tomar los datos correspondientes al nombre del propietario y/o representante legal de la empresa, para que se asentaran de manera precisa en el apartado correspondiente y así quedara plenamente identificada la persona a quien se dirigiría la orden de visita de inspección y/o verificación, y de esa manera cumplir con la normatividad anteriormente citada. O en su caso, si se ignoraba el nombre de ésta, se tuvieron que señalar los datos suficientes que permitieran su identificación.

Ahora bien, respecto al requisito formal de asentar el objeto y alcance de la visita de inspección y/o verificación, al ser un elemento fundamental, debe encontrarse expresamente determinado conforme a lo dispuesto en el artículo 54 fracción I inciso d de la Ley de Justicia, lo que implica la obligación a cargo de la autoridad que la emite de precisar qué documentos, áreas, servicios, que de acuerdo a la naturaleza, actividad o giro que desarrolle el particular a visitar, quedarán sujetas a la inspección o verificación; toda vez que, tal señalamiento permite que el visitado conozca de manera cierta en qué consistirá esa verificación y, además, constriñe a los visitadores a sujetarse a los puntos a verificar que fueron previamente determinados por la autoridad ordenadora.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 23/97⁶, concluyó que el objeto no sólo debe concebirse como propósito, intención, fin o designio, que dé lugar a la facultad comprobatoria que tienen las autoridades correspondientes, sino también debe entenderse como cosa, elemento, tema o materia, esto es, lo que produce certidumbre en lo que se revisa;

⁶ Localizable en el registro digital 197273; Segunda Sala; Novena Época; Materia Administrativa; Tesis: 2a./J. 59/97; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VI, Diciembre de 1997, página 333; Tipo: Jurisprudencia

con base en esto último, el objeto de la orden de que se trata no debe ser general, sino determinado, para así dar seguridad al gobernado.

Lo anterior se considera así, ya que si se dejara al arbitrio de los inspectores determinar en qué debe recaer la verificación del cumplimiento de las obligaciones en materia de construcción o seguridad estructural, ambiental o de vialidad, se causaría un estado de inseguridad jurídica al visitado y, por tanto, se violaría el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 constitucional.

Y en el caso en concreto, la autoridad demandada, emisora de la orden de inspección y/o verificación *****, en el espacio en blanco del apartado correspondiente de dicha acta, asentó que el objeto y alcance de la visita era *"Verificar si cuenta con los documentos en regla autorizados por la autoridad (DGDUE)"*, y posterior a este párrafo, en el texto inserto del formato "pre elaborado", se encuentra sentado que el objeto y alcance de la visita es *"Verificar si cuenta con Licencia y/o Permiso de Construcción, las características de la obra previamente descrita, si la obra obstruye la vía pública y demás regulaciones establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Municipio de Tepic, Nayarit y Reglamento Interno de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología."*

Del análisis de lo anterior, se advierte que el objeto y alcance asentado en la orden de visita impugnada, es evidente que no satisface ni cumple su fin, es decir, de precisar la materia de la inspección o verificación que otorgue certidumbre y certeza jurídica al visitado respecto a lo que se revisa; dado que lo asentado en dicha orden es ambiguo y contradictorio.

Ambiguo por que no precisa cuáles son los documentos que estarán sujetos a revisión durante el desarrollo de la inspección. Y es

contradictorio porque no tendría sentido verificar si se encuentran "en regla" aquellos documentos autorizados por la autoridad ("DGDUE"), es decir, cuál sería el fin de revisar documentos que ya fueron autorizados por la autoridad competente.

Asimismo, esta Segunda Sala considera básico que en el objeto y alcance de la visita se señale a la autoridad ordenadora de forma precisa y no mediante siglas, es decir, debe precisarse la expresión correcta de su denominación, dado que, como ya se dijo, debe otorgarse certidumbre y certeza al visitado de la materia y alcance de la visita a desarrollarse.

Circunstancias y consideraciones que permiten a esta Segunda Sala determinar que, la orden de visita de inspección y/o verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, además de no satisfacer los requisitos formales previstos en el artículo 54 fracción I incisos a y d de la Ley de Justicia, no se encuentra debidamente motivada, en virtud de que, la autoridad demandada fue imprecisa y omitió señalar el nombre de la persona a visitar o en el supuesto de ignorarlo, no precisó los datos que permitieran su identificación; asimismo, en el objeto y alcance de la visita no precisó qué áreas o cuáles eran los documentos que se encontraban sujetos a revisión o verificación, los que deben tener relación con la naturaleza o actividad que desarrolla el particular a visitar, como lo es en el presente caso la empresa "*****".

Lo que constituye una deficiencia en la obligación de toda autoridad competente de motivar de manera precisa y suficiente todo acto de molestia, conforme se encuentra previsto en el artículo 16 constitucional, es decir, la obligación de señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; dado que no basta que el acto de autoridad cumpla con una motivación pro forma, con argumentos insuficientes o imprecisos, sino que además de

precisar el precepto legal aplicable al caso en concreto, deben precisarse las circunstancias que expliquen y justifiquen el acto de autoridad, y posibiliten al justiciable conocer el para qué de la conducta de la autoridad, y pueda tener una real y auténtica defensa.

Sin embargo, como ya se señaló en párrafos anteriores, el acto impugnado ordenado por la autoridad demandada denominada Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, al no cumplir lo dispuesto en el artículo 54 fracción I incisos a y d de la Ley de Justicia, carece de una debida motivación que se aparta de lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional y 231 de la Ley de Justicia anteriormente citados, vulnerando los principios de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de la parte actora.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 231 fracción II de la Ley de Justicia, resulta legalmente procedente declarar la invalidez de la orden de inspección y/o verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit.

Ahora bien, respecto del acto impugnado consistente en el acta de inspección y/o verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, elaborada por el Inspector *****, al haberse declarado la invalidez de la orden de visita de inspección y/o verificación del mismo número y fecha de emisión, como consecuencia también se declara su invalidez y resulta innecesario su análisis. Sirve como criterio de orientación, la jurisprudencia⁷ de rubro y texto siguiente:

“ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos

⁷ Localizable en el registro digital 252103; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Séptima Época, Materia Común; Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Sexta Parte, página 280; Tipo: Jurisprudencia.

serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal."

Ahora bien, respecto a lo argumentado por la autoridad demanda al buscar justificar la procedencia de los actos impugnados, señalando que es de mayor trascendencia e importancia que por el giro de negocio que se construye y los riesgos que conlleva, la empresa cumpla todos y cada uno de los requisitos de seguridad industrial, seguridad operativa y proyección al medio ambiente que se deben cumplir en el diseño, construcción, pre-arranque, operación, mantenimiento, cierre y desmantelamiento de las estaciones de servicio con fin específico para el expendio al público de ***** , esta Segunda Sala considera que parcialmente le asiste la razón, pero sin que sean suficientes esos argumentos para sustentar la legalidad de los actos impugnados, en base a las siguientes consideraciones:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Asumiendo dicha obligación, esta Segunda Sala se pronuncia respecto a la protección y garantía del derecho a un medio ambiente sano, así como a la seguridad y protección de las personas y su patrimonio respecto a los riesgos que puede implicar la construcción e instalación de una ***** .

El derecho a un medio ambiente sano, se encuentra constitucionalmente reconocido en el artículo 4 párrafo quinto de nuestra Norma Suprema, y pertenece a los derechos de solidaridad o colectivos o categorizados en lo que se ha llamado la tercera generación de los derechos humanos, cuyo estudio aún se encuentra en estudio y evolución a través de la disciplina jurídica denominada derecho ambiental, cuyo propósito es conservar o preservar los recursos

naturales, así como mantener el equilibrio natural y optimizar la calidad de vida de las personas en el presente y en el futuro, bajo normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado, regidas por principios de observancia y aplicación obligatoria, como lo son: prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, sustentabilidad y congruencia, tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y de conservación del medio ambiente.

De ahí que, como garantía y protección de dicho derecho humano, se establece la obligación del Estado de proteger dicha prerrogativa y disponer a los agentes vinculados a esta materia el deber de garantizar una adecuada protección al ambiente y a determinar consecuencias para quien provoque su deterioro.

Para ello, un instrumento fundamental para garantizar y proteger el medio ambiente, lo constituye el principio de precaución, cuya aplicación válida se sustenta en una interpretación progresiva de los artículos 1 párrafo tercero y 4 párrafo quinto de la Constitución Federal, en relación con el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas. Atendiendo a dicho principio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸, ha considerado que es constitucionalmente válida la toma de decisiones ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales, aunque no se tenga la certeza científica o técnica al respecto, al señalar que, una vez identificado el riesgo la falta de prueba científica o técnica no es motivo para no tomar las medidas necesarias, para garantizar una adecuada protección del medio ambiente.

En ese sentido, esta Segunda Sala comparte lo manifestado por la autoridad demandada, respecto a que la parte actora cumpla con las condiciones y requerimientos que deban observarse tanto en la etapa

⁸ Jurisprudencias con registro digital números 2024376 y 2024387.

previa al inicio de la obra o actividad, como en sus etapas de construcción, operación y culminación, con la finalidad de garantizar una adecuada protección al medio ambiente, que también trascenderá en la protección y seguridad y patrimonio de las personas que colinden con la construcción de la ***** que pretende ejecutar la parte actora.

Sin embargo, contrario a lo argumentado por la autoridad demandada, en el sentido de que es de mayor trascendencia e importancia sobre atender las formalidades del procedimiento, que la parte actora cumpla con todas las condiciones y requisitos que se le requieran en la obra que pretende construir, esta Segunda Sala determina que, si bien es cierto requiere especial atención el garantizar y proteger el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; lo anterior no implica dejar de observar el respeto de los principios de legalidad y seguridad jurídica en la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales por parte de la autoridad, relativos a la protección de la inviolabilidad del domicilio de la parte actora.

Aunado a lo anterior, en el caso que nos ocupa, no existe una colisión u oposición de derechos para realizar un ejercicio de ponderación, y así determinar que disposición normativa se le puede considerar de mayor beneficio su aplicación. Dado que, el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el derecho a un medio ambiente sano, no se contraponen ni colisionan en su contenido para hacer efectiva su protección. En virtud de que, la autoridad en el ejercicio de sus atribuciones y para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, basta con que se sujete a lo dispuesto en las normas constitucionales y en lo previsto en el artículo 54 de la Ley de Justicia, contando con la posibilidad de hacer uso efectivo del principio de precaución antes señalado, en el supuesto de que sea necesario tomar medidas que garanticen una adecuada protección del medio ambiente y la seguridad de los colindantes a la obra en construcción.

En consecuencia, para el efectivo cumplimiento de la presente resolución, la autoridad demandada deberá sujetarse a lo dispuesto en los artículos 1 párrafo tercero, 4 párrafo quinto, 14 y 16 Constitucionales, así como en el artículo 54 de la Ley de Justicia. Del mismo modo, se exhorta a la parte actora para que dé cumplimiento a las condiciones y requisitos que le sean requeridos por parte de la autoridad competente, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la seguridad y patrimonio de las personas colindantes al domicilio en donde se pretende construir la *****.

Por las razones expuestas, y con fundamento a lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley de Justicia, al haberse declarado la invalidez de la orden de inspección y/o verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, así como del acta de visita de inspección y/o verificación, los efectos de la presente resolución es para que quede sin validez:

a) La orden de visita de inspección y/o verificación número ***** de fecha tres de febrero del dos mil veintidós expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit; y

b) El acta de visita de inspección y/o verificación número ***** , de fecha tres de febrero del dos mil veintidós, elaborada por el Inspector *****.

Sin que tenga el efecto antes citado, el alcance de validar las omisiones en que pueda estar incurriendo la persona moral aquí actora, en el desarrollo de la obra o ***** , ni tiene el efecto de extenderse al grado de que el particular no pueda ser objeto de una nueva visita de inspección o de otra diferente, porque el ejercicio de las facultades que son propias de la autoridad administrativa competente, derivan de la ley y no de lo señalado en la

presente sentencia, en la que se invalidó la formalidad de la orden de visita de inspección, así como el acta correspondiente, y no se entró al estudio de la validez de las licencias, permisos, dictámenes u otras disposiciones que deba cumplir la parte actora. Es decir, el citado efecto no impediría que la autoridad administrativa competente, en el ejercicio de sus funciones, verificara el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la naturaleza de la obra y/o construcción que el particular este realizando, como en su momento le fueron observados la falta del estudio de impacto vial o el dictamen forestal entre otros.

Por lo anteriormente expuesto y fundado en los artículos 1, 54 fracción I incisos a y d, 109 fracción II, 230 y 231, fracción II de la Ley de Justicia; **ésta Sala**

RESUELVE

PRIMERO. Se declaran fundados el primero, segundo y quinto conceptos de impugnación, conforme a las consideraciones expuestas en el considerando quinto de la presente resolución.

SEGUNDO. Se **declara la invalidez de los actos impugnados**, en los términos y por los motivos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO. Se declara infundada la causal de improcedencia de la autoridad demandada, y, en consecuencia, como no procedente dictar el sobreseimiento solicitado.

CUARTO. Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, sin previo acuerdo, archívese el presente expediente como asunto totalmente concluido.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas.

Así lo resolvió la **Segunda Sala Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit**, con fundamento en los artículos 17 fracción XXIII, 24 párrafo segundo y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit, por unanimidad de votos de sus integrantes, quienes firman ante el Secretario de Acuerdos de la Sala, quien autoriza y da fe.

Cuatro firmas ilegibles.

El suscrito Licenciado Román Duarte Mejía, adscrito a la Ponencia "F" de la Segunda Sala, con fundamento en los artículos 2, fracciones VII, XV, XVI, XX y XXXVII, 64, 65, 66, 79 y 82 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit; 4, fracciones VIII y IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Nayarit; Trigésimo octavo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas, y en los Lineamientos para la Elaboración y Publicación de Versiones Públicas de las Sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit; elaboró la versión pública de la sentencia antes identificada, de la que se testan los datos considerados legalmente como información clasificada por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos.

Información testada:

Nombre actor

Número de oficio de acto impugnado

Nombre de representante legal de autoridad demandada

Nombre de inspector

Domicilios



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Ponencia "F".
JCA/II/105/2022.

Nombre de proyecto

Números de dictámenes

OFICIAL