

**RECURSO DE REVISIÓN: 1659/2019**

**RECURRENTE(S):** DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO, DIRECTOR DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA E INSPECTOR ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO, TODOS DEL AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

**TERCERO INTERESADO:** [REDACTED]

Toluca, México, treinta y uno de enero de dos mil veinte.

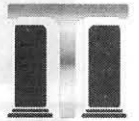
**Visto** para resolver en definitiva el Recurso de Revisión número **1659/2019**, interpuesto por el DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO, DIRECTOR DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA E INSPECTOR ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO, TODOS DEL AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, a través de su representante legal [REDACTED], en contra de la resolución de siete de octubre de dos mil diecinueve, dictada por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente 984/2019, referente al juicio administrativo promovido por [REDACTED]: y

### RESULTANDO

1.- Por escrito presentado el cinco de septiembre dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, [REDACTED], por derecho propio formuló demanda administrativa en contra del DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO, DIRECTOR DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA E INSPECTOR ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO, TODOS DEL AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, señalando como actos impugnados:

- La Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio **1296** de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve; y
- El Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

2. Substanciado el juicio en todas sus partes, la Magistrada de la Primera Sala de este Tribunal, dictó resolución el siete de octubre de dos mil diecinueve, documento original agregado en el expediente de juicio administrativo 984/2019.



3. Inconforme con esa determinación las autoridades demandadas, a través de su representante legal, promovió recurso de revisión el trece de noviembre de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correspondencia Común de este Tribunal, expresando los agravios que estimaron convenientes en el escrito que obra en las primeras fojas del expediente en que se actúa.

4.- Mediante acuerdo de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, la Primera Sección de la Sala Superior, admitió a trámite el Recurso de Revisión promovido, designando como ponente al **Magistrado Gerardo Rodrigo Lara García** y se ordenó dar vista al tercero interesado.

5.- Mediante acuerdo de presidencia de diez de diciembre de dos mil diecinueve, se hizo constar que el tercero interesado desahogó en tiempo y forma la vista respectiva, en consecuencia de ello se ordenó turnar el presente asunto al Magistrado ponente para la emisión de la resolución que en derecho corresponda; y

### CONSIDERANDO

I.- La Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 285 fracción V, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad; 29 Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en Gaceta de Gobierno del Estado de México el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho; así como 9, 28, 29 y 30 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" Estado de México, el primero de agosto de dos mil diecinueve.

II.- El Lic. [REDACTED], se encuentra legitimado para tramitar el presente recurso de revisión, al ostentar el carácter de representante legal de las autoridades demandadas en el juicio administrativo de origen, de acuerdo con lo establecido por los artículos 230 fracción II, 234 y 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

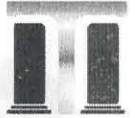
III.- Del estudio a las constancias que obran integradas al sumario de origen, ésta Sala Juzgadora advierte que el escrito de agravios formulado por las recurrentes se presentó dentro del plazo genérico de **ocho días** que establece el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

IV.- Las autoridades recurrentes hacen valer los agravios siguientes:

#### Primer Agravio

Que supuestamente se realizaron consideraciones sobre las causales de improcedencia y sobreseimiento, sin embargo las mismas no constituyen un verdadero análisis como lo ordena el artículo 273 fracción I, del Código de





Procedimientos Administrativos del Estado de México, por razón de que la actora no acreditó tener interés jurídico, que solo le proporciona el ordenamiento legal aplicable al caso, cuando está en el supuesto de tener autorización o permiso para el ejercicio de su actividad comercial y que el Magistrado le otorga sin prueba idónea; esto es, un derecho subjetivo público tutelado por el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, la libertad de trabajo se puede ejercer solo si se tiene permiso legal como lo establecen los artículos 80, 81, 85, 86, 88 y 92, del Bando Municipal de Toluca 2017, que se debe obtener de forma previa para dedicarse a la actividad comercial ambulante.

Cita las jurisprudencias:

□ **GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. LA LICENCIA CORRESPONDIENTE ES REQUISITO NECESARIO PARA DEMOSTRAR EL INTERES JURÍDICO EN EL AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).**

□ **INTERES JURÍDICO. SOLO EL PERMISO MUNICIPAL OBTENIDO PREVIAMENTE AL EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD COMERCIAL AMBULANTE, ACREDITA EL. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).**

□ **EJERCICIO DEL LIBRE COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA REALIZADO POR PERSONAS DEPENDIENTES O TRABAJADORES, REQUIERE LICENCIA O PERMISO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).**

#### Segundo Agravio

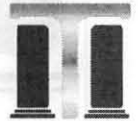
Que en relación a la causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en los artículos 267 fracción XI en relación con el numeral 229 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, propuesta por las recurrentes, fue tachada por la Magistrada de improcedente bajo el argumento de que la orden de visita de inspección y verificación y el acta circunstanciada tiene una ejecución de imposible reparación sin que se señale con qué medio de convicción se arribó a tal conclusión, transgrediendo con ello lo dispuesto por el artículo 273 fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

#### Tercer Agravio

Que el Magistrado supuestamente valoró las pruebas ofrecidas por las partes, sin embargo, dichos argumentos no constituyen un verdadero análisis de los medios de convicción que obran en el expediente formado con motivo del acto impugnado, como lo ordena el artículo 95 y 273 fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, toda vez que el Tribunal está constreñido a exponer los razonamientos tomados en cuenta para desestimar u otorgar valor probatorio a los medios de convicción ofrecidos por los particulares y no limitarse a señalar de manera genérica que se valoraron y que se arribó a la conclusión de que le asiste la razón jurídica al actor.

#### Cuarto Agravio

Que los actos impugnados no infringen de manera alguna lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y



1.8 fracción VII del Código Administrativo del Estado de México, ya que contrario a lo que señala la Magistrada se puede observar que el Verificador señala de manera clara y precisa cuales fueron las razones, motivos y circunstancias, objetivas y subjetivas al momento de encontrar en flagrancia administrativa a la actora para determinar que era procedente aplicar la medida preventiva.

#### Quinto Agravio

Que la sentencia transgrede lo dispuesto por los artículos 22 y 273 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que no existe violación a lo dispuesto por el artículo 128 fracción I inciso c) y d) del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, pues se precisó el lugar y zona a verificar así como el objeto y alcance dentro de dicha orden.

V. Se procede al análisis de los agravios formulados por las autoridades recurrentes de la siguiente manera.

Por cuanto hace al estudio de los argumentos formulados en el Primer Agravio, una vez que se llevó a cabo el análisis de la resolución de siete de octubre de dos mil diecinueve, se aprecia que la Magistrada de la Primera Sala Regional, si llevó a cabo un estudio de las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por las autoridades demandadas dentro de su contestación a la demanda.

En efecto, es dable señalar que en la contestación de demanda, las autoridades demandadas, hicieron valer la causal de improcedencia contenida en la fracción IV del artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, argumentando que la parte actora no sufría una afectación a su esfera jurídica con la emisión de los actos de autoridad.

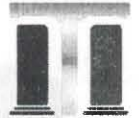
Atinente a lo anterior, la A quo determina en la resolución de siete de octubre de dos mil diecinueve, dentro del juicio administrativo 984/2019 que *"la parte actora al promover ante este tribunal juicio contencioso administrativo manifestando la ilegalidad de los actos impugnados, se presume que sufre una lesión en su esfera jurídica con la emisión de tales actos"*. (SIC).

En ese sentido se debe indicar que dentro de la determinación recurrida, el resolutor de origen si efectuó un análisis respecto a las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por las demandadas, sosteniendo que la parte actora si acreditó contar con interés legítimo para impugnar los actos administrativos; de ahí que resulte evidente que el agravio propuestos por las recurrentes sean infundado

Al respecto, se indica que ésta Sala Superior comparte el criterio sostenido por la Magistrada de Origen, en atención a las consideraciones siguientes.

De inicio resulta necesario precisar que el artículo 5 ° de la Constitución Política





de los Estado Unidos Mexicanos consagra la protección a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a las personas, siendo lícitos.

Dispositivo legal del cual se puede advertir de manera clara que el ejercicio de la libertad de trabajo sólo puede ser restringida mediante determinación judicial, y sólo cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictadas en términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

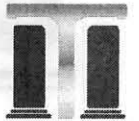
Ahora bien, por otra parte, del estudio hecho a las constancias que integran el expediente que se revisa, esta Primera Sección no comparte el argumento sostenido por la autoridad inconforme en el sentido de que la particular carece de interés para instar el juicio administrativo; ya que se corrobora que efectivamente la parte actora sí acredita el interés legítimo para impugnar los actos de autoridad, consistentes en la Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve y el Acta Circunstanciada de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Conforme a lo anterior conviene precisar lo que se entiende por interés jurídico, legítimo y simple.

El interés jurídico es lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del Derecho. El derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables, a saber: Una facultad para exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia.

Así mismo, el interés simple que se da cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna, ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiario, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue dicha facultad para obtener coactivamente su respeto.

Por su parte, el interés legítimo es aquel que ostentan quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad, que se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, ya sea porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, o bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas. Tiene apoyo la tesis jurisprudencial cuyo rubro señala: **"INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE."**



Tales concepciones sobre el interés simple, jurídico y legítimo se corroboran con la siguiente jurisprudencia del Pleno del Poder Judicial de la Federación, cuyos datos de identificación, rubro y texto son los siguientes:

**INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN.** *El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente.*

**INTERES JURIDICO. SUS ACEPCIONES TRATÁNDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS.** *Para examinar la*



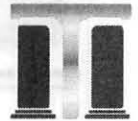


procedencia de los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas, debe examinarse el concepto de "interesado" frente a una triple distinción: el interés como derecho subjetivo, el interés legítimo o de grupo y el interés simple. La primera de tales categorías ha sido frecuentemente delineada por los tribunales de amparo, para quienes resulta de la unión de las siguientes condiciones: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida. La segunda categoría, poco estudiada, ya no se ocupa del derecho subjetivo, sino simplemente del interés jurídicamente protegido (generalmente grupal, no exclusivo, llamado legítimo en otras latitudes) propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas; diversas normas administrativas conceden a estos sujetos instancias, acciones o recursos, por ejemplo, los artículos 79 de la Ley Federal de Derechos de Autor (previene la participación de sociedades y agrupaciones autorales en la fijación de tarifas), 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión (establece la obligación de conceder audiencia a quienes consideren inconveniente el otorgamiento de una concesión en favor de un solicitante), 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (dispone la audiencia en favor de las agrupaciones de trabajadores interesados en permisos para ejecutar maniobras de servicio particular), 46 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles (consagra la inconformidad de quienes estimen violado un procedimiento de licitación pública) y 151 de la Ley de Invenciones y Marcas (da la acción de nulidad para remediar incluso la infracción de normas objetivas del sistema marcario). Por último, en la tercera categoría se hallan los interesados simples o de hecho que, como cualquier miembro de la sociedad, desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo previene la denuncia o acción popular.

Asimismo, el artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en la parte de interés establece:

*"...Artículo 231.- Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad..."*

Dispositivo legal del cual se puede advertir el presupuesto legal que debe cumplir las partes que intervienen en el juicio administrativo.



Por su parte la Jurisprudencia número SE-35 visible a fojas doscientos setenta y tres de la compilación denominada Jurisprudencia Administrativa Actualizada Primera, Segunda y Tercera Épocas 1987/2004, Tercera Edición, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en la parte conducente, determina:

**INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE.-**

*Al señalar el numeral 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado a las personas que pueden intervenir en el proceso administrativo, exige la tenencia de un interés jurídico o de un interés legítimo que funde su pretensión. Para tal efecto, tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público, es decir, los gobernados que cuentan con la facultad legal de exigir a la administración pública la satisfacción de una solicitud concreta. Por su parte, tienen interés legítimo quienes invocan situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad. Como se observa, para que exista el interés jurídico es necesario que los gobernados sufran, en forma directa y real, una privación o molestia en sus derechos, propiedades o posesiones; en cambio, para que exista el interés legítimo es suficiente que los particulares, principalmente los pertenecientes a un grupo diferenciado de la sociedad, resulten afectados por actos contrarios a la ley, por lo que la tutela jurisdiccional de éste es mayor que la de aquél.*

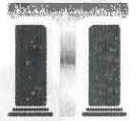
**INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. LOS TIENEN LOS DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO O FISCAL.-**

*Conforme al artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, sólo podrán intervenir en el juicio contencioso administrativo los particulares que tengan un interés jurídico o un interés legítimo que funde su pretensión, aclarando la propia norma, que tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público, e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad. Tratándose de las personas a quienes se dirige un acto administrativo o fiscal, es evidente que tienen el interés jurídico o el interés legítimo para impugnar dicho acto, según el caso, precisamente por ser los destinatarios de una declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública Estatal o Municipal, que pudiera infringir, en su perjuicio, las disposiciones legales aplicables.*

**INTERÉS LEGÍTIMO. SU RECONOCIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

*El numeral 231 del Código de Procedimientos Administrativos Local, establece que solamente podrán intervenir en juicio administrativo, los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. En este sentido, dentro del sistema procesal administrativo del Estado de México, se concibe que existe el interés jurídico de una persona, cuando se reúnen las siguientes condiciones: a) La existencia de un derecho subjetivo público tutelado por las normas jurídicas; y b) La aptitud de exigir su*



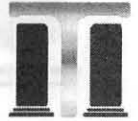


*satisfacción o respeto a las autoridades públicas. En cambio, el interés legítimo no está dirigido al goce en forma directa de derechos subjetivos públicos, sino a los intereses jurídicamente protegidos en favor de personas diferenciables, es decir, de aquellas cuya situación de hecho se particulariza por estar afectada de manera indirecta por el incumplimiento del derecho positivo. En consecuencia, cuando en un juicio administrativo, un particular alega un interés legítimo, sin aportar datos que denoten la diferenciabilidad del sujeto así como de la manera en que le afecta, y por el contrario, la afectación que motiva su inconformidad ante el Tribunal Administrativo, se manifiesta en su calidad de miembro de la sociedad en general, que desea que las leyes se cumplan, su situación constituye la de un interés simple que no le permite acudir en demanda administrativa, pues se actualiza la hipótesis de improcedencia contemplada en la fracción IV del precepto 267 del Código Adjetivo de la Materia. En suma, para que este Organismo Jurisdiccional tenga por acreditado el interés legítimo que alegue un gobernado, es preciso que a partir de las constancias de autos, se vislumbre claramente la existencia de la circunstancia o el hecho del que éste deriva y que se traduce en la afectación a la persona que lo alude.*

De lo que se colige que el juicio contencioso administrativo puede iniciarse en contra de actos de autoridad que afecten derechos subjetivos (**interés jurídico**); y, contra violaciones que no lesionen propiamente un interés jurídico, bastando un interés legítimo por ser suficiente una lesión objetiva a su esfera jurídica derivada de su especial situación frente al orden jurídico.

Es decir, las resoluciones o actos administrativos se pueden impugnar por violaciones cuyo reclamo implica disponer de un interés legítimo, o que lo debatido son las violaciones erga omnes, en cuyo caso la reparación no exige ni implica alguna condición o presupuesto y la protección debe otorgarse a cualquier afectado con plenitud de efectos, tales como el caso de las violaciones al contenido de los derechos derivados de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es inviolabilidad del domicilio y de seguridad jurídica.

Por tanto, cuando se demanden actos cuyo fondo implica violaciones a dos tipos de intereses, interés legítimo y jurídico, la irregularidad en el primer supuesto, será reclamable por la simple afectación a la esfera jurídica (supuesto en que apenas es exigible disponer de un interés legítimo o derecho subjetivo erga omnes) y, en el segundo caso, es necesario que exista la titularidad de un derecho subjetivo preciso y concreto que habilite para la realización de actividades regladas, lo que exige como presupuesto contar con la licencia o permiso correspondiente. Por tanto, en ese tipo de resoluciones o actos que involucran a diversos pronunciamientos, unos vinculados con violación a un derecho subjetivo explícito y concreto (suspensión o clausura de actividades regladas) y otros cuya exigencia es la simple afectación a la esfera de derechos erga omnes (como en el caso de las multas consideradas arbitrarias o derechos derivados del contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede establecer que el mero planteamiento de pretensiones por violaciones a un interés legítimo o derecho erga omnes, es suficiente para admitir, tramitar y resolver el juicio contencioso administrativo.



Con base en lo anterior, puede decirse que [REDACTED], tiene interés legítimo para impugnar los actos consistentes en la la Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve y el Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Aunado a lo anterior, se advierte que [REDACTED] es a quien se dirige el acta circunstanciada de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Por lo que resulta claro que [REDACTED], **tiene interés para poder impugnar los actos referenciados, por lo tanto se considera infundado el argumento sostenido por la autoridad responsable.**

Ahora bien, continuando con el estudio de los agravios formulados por las autoridades recurrentes, se procede al estudio del Segundo Agravio, mismo que resulta infundado en virtud de lo siguiente.

Tal como lo refiere el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el juicio administrativo procede respecto de diversos supuestos establecidos en el propio precepto legal.

Así, de conformidad con el la fracción II del precepto legal en mención tenemos la siguiente referencia:

***“Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:***

...

***II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;***

...”

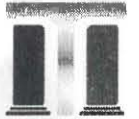
Luego entonces, se estima conveniente precisar que los actos impugnados en el juicio administrativo de origen consistieron en:

- La Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve; y
- El Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

En ese sentido, contrario a lo referido por las recurrentes, los actos impugnados en el juicio de origen si pueden ser impugnados a través del juicio administrativo desde el momento en que tenga conocimiento de los mismos.

Ello es así toda vez que al hacer del conocimiento del particular la orden de visita





cuyo objeto consista en efectuar un aseguramiento de bienes a través de una acta de visita de verificación por el incumplimiento a alguna de las disposiciones normativas que las propias autoridades señalen o sus leyes respectivas, trae consigo una afectación a la esfera jurídica del particular a quien se le ejecutan esos actos de autoridad.

Lo anterior tiene sustento con el siguiente criterio jurisprudencial 252956 de la Séptima Época, que a la letra refiere lo siguiente:

**VISITAS DE INSPECCIÓN O AUDITORIA. OPORTUNIDAD DE SU IMPUGNACIÓN.**

*Del contenido de la tesis sostenida por este tribunal con anterioridad, respecto de la oportunidad para impugnar una visita de auditoría, se desprende que el afectado por una orden de visita puede impugnarla desde que tenga conocimiento de ella, si por sí sola le depara un perjuicio legal, o puede impugnar la visita al iniciarse, o en cualquier momento de su desarrollo en que estime que se le ha deparado un perjuicio difícilmente reparable, o imposible de reparar, con posterioridad. O bien, sin que se estime consentida necesariamente la visita, y menos aún sus resultados, el afectado puede esperar a que, con base en las actas relativas, se le finque algún crédito o responsabilidad, para impugnar, en ese momento, la orden misma, o el desarrollo de la visita, si así estima que tiene mejor oportunidad de evaluar la lesión a sus derechos y la conveniencia de impugnar esa lesión. Pero si el afectado por una orden de visita no impugna en amparo esa orden dentro del término legal, ni impugna oportunamente la práctica de la visita, mientras se está efectuando, o al concluir, es claro que, una vez concluida la visita ya no podrá promover el juicio de amparo contra los actos de que se trata, sino hasta el momento en que alguna resolución, con base en las actas correspondientes, o en los resultados de la visita, le finque alguna responsabilidad, o le finque algún crédito, momento en el que podrá impugnar tanto esta resolución, como las órdenes de visita y los actos del desarrollo de la visita, excepto aquellos hechos que hubiere confesado expresa, libre y espontáneamente, o aquellas violaciones formales ya consumadas que hubiere expresamente consentido. Pues es así como este tribunal considera que deben aplicarse, a estos casos, las fracciones XI y XII del artículo 73 de la Ley de Amparo.*

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Séptima Época, Sexta Parte:*

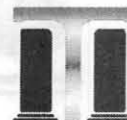
*Volumen 49, página 71. Amparo en revisión 454/72. El Correo Textil, S.A. 8 de enero de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.*

*Volúmenes 103-108, página 281. Amparo en revisión 27/75. D'Scourpios Palace, S.A. 26 de febrero de 1975. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Volúmenes 103-108, página 281. Amparo directo 141/75.*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



*Tecnoplásticos, S.A. 29 de abril de 1975. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Volúmenes 103-108, página 281. Amparo en revisión 621/76. "Ramez Vega". 15 de marzo de 1977. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

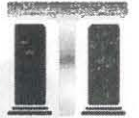
*Volúmenes 103-108, página 253. Amparo directo 787/77. Felipe García Moreno. 3 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

En ese sentido, dentro del asunto que nos ocupa, se pone en debate la interpretación de los derechos de imposible reparación.

Al respecto los Tribunales Colegiados de Circuito ya han establecido un criterio incontrovertiblemente aceptado por los juzgadores, cuyo contenido es del literal siguiente:

**EJECUCION IRREPARABLE, ACTOS DE (INTERPRETACION DEL ARTÍCULO 114, FRACCION IV, DE LA LEY DE AMPARO).** Anteriormente al quince de enero de 1988, en que entraron en vigor las últimas reformas al artículo 107 constitucional y a la Ley de Amparo, por actos de imposible reparación para determinar la procedencia del juicio de amparo judicial indirecto, se debía considerar a aquéllos que tuvieran una ejecución de carácter material sobre las personas en sus derechos personales, reales o del estado civil, cuyos efectos ya no se pudieran reparar en el curso del juicio del que dimanaran tales actos procesales, aunque se obtuviera una sentencia definitiva favorable, entre los que podríamos citar, el embargo trabado en bienes del quejoso, la imposición de multas, el decreto de alimentos provisionales o definitivos, así como aquéllos que tuvieran por efecto impedir el dictado de la sentencia definitiva que decida las pretensiones de las partes en última instancia, como sería el desechamiento de la demanda, la declaración de caducidad de la instancia, el acuerdo que tiene por desistido al actor de la acción o la instancia, el que declara desierto el recurso de apelación contra la sentencia que decidió el negocio en primera instancia, etcétera, esto, en razón de los daños o perjuicios que pueden resentir los particulares con esa clase de actos, ya que no se les puede resarcir en ninguna actuación posterior dentro del juicio de que se trata, pues la privación de derechos a usar los bienes embargados, que prevalece durante el tiempo que dura el secuestro, ya no se puede reparar posteriormente; el menoscabo sufrido y los perjuicios resentidos al hacerse efectiva la multa tampoco son restituibles en el procedimiento y los alimentos pagados tienen las mismas consecuencias; los efectos de la caducidad de la instancia, del acuerdo que tiene por desistido al actor, del que declara desierto el recurso aludido, llevan a la imposibilidad jurídica de que pueda dictarse sentencia definitiva en el juicio, con lo que impiden que las violaciones cometidas en tales procedimientos, sean reparadas material o jurídicamente con una sentencia favorable al afectado con las violaciones procesales. En el sistema constitucional y legal vigente subsiste dicha situación, excepto respecto de los actos procesales que ponen fin al juicio, que son actos reclamables en el juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.





Criterio jurisprudencial que puede considerarse como argumento esencial y orientador en la identificación de los derechos de imposible reparación, en razón de que los particulares les asiste el derecho de impugnar todos aquellos actos de trámite que por su naturaleza no puedan ser restituidos mediante resolución aún siendo favorable a particular; criterio el anterior que se fortalece con la jurisprudencia **SE-53** que obra en la publicación denominada Jurisprudencia Administrativa Actualizada **Primera, Segunda y Tercera Épocas 1987/2004**, Tercera Edición, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**JURISPRUDENCIA SE-53**

**ACTOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES DE TRÁMITE. ES IMPROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN CUANDO NO AFECTEN DERECHOS DE PARTICULARES DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.-** *En observancia de las fracciones I y II de los artículos 187 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, procede el recurso administrativo de inconformidad o el juicio contencioso administrativo en contra de 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 Auxiliares de carácter estatal y municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones, así como en contra de los actos administrativos y fiscales de trámite, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las propias autoridades, que afecten derechos de particulares de imposible reparación. De dichas disposiciones legales se desprende, que por regla general el recurso administrativo de inconformidad y el juicio contencioso administrativo proceden en contra de resoluciones administrativas y fiscales, que consisten en los actos que deciden o ponen fin al procedimiento administrativo, y excepcionalmente son admisibles en contra de actos administrativos y fiscales de trámite, que afecten derechos de particulares de imposible reparación, es decir, tratándose de actos de trámite del procedimiento administrativo que causen una afectación a los derechos de los gobernados que no pueda repararse a través del diverso recurso o juicio que hagan valer en contra de las resoluciones que pongan fin a tal procedimiento. De ahí que resulte improcedente el recurso administrativo de inconformidad o el juicio contencioso administrativo que se promueva en contra de actos administrativos y fiscales de trámite, cuando no afecten derechos de particulares de imposible reparación en el distinto medio de defensa que pudieran intentar en contra de las aludidas resoluciones.*

Jurisprudencia de la cual se puede desprender que excepcionalmente el juicio administrativo es admisible en contra de actos administrativos y fiscales de trámite, que afecten derechos de particulares de imposible reparación, es decir, tratándose de actos de trámite del procedimiento administrativo que causen una afectación a los derechos de los particulares que no pueda repararse mediante sentencia aunque esta sea favorable al particular.



De ahí que el argumento por el que se considera que la Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve y el Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, pese a ser actos consumados, tienen una ejecución de imposible reparación ya que sus consecuencias son susceptibles de afectar inmediatamente en la esfera de derechos del particular, sin que sea posible retroceder las consecuencias que produjeron, respecto de alguno de alguno de los derechos sustantivos del particular consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como la propiedad, ya que esa afectación y sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien la sufrió obtenga posteriormente resolución definitiva favorable a sus pretensiones en el medio de defensa que se interponga en su contra, pues en el caso la violación subsistiría irremediablemente, por ya haberse ejecutado el acto y, por ende, haber incidido en los derechos sustantivos en comento, razón por la cual resulta improcedente la causal de improcedencia y sobreseimiento invocada por las autoridades recurrentes

Ahora bien, por lo que hace al identificado como Tercer Agravio, el mismo se considera infundado toda vez que del análisis a las constancias que integran el sumario de origen, se advierte que la parte actora ofreció como pruebas las siguientes:

#### **“IX. PRUEBAS**

...  
a) **DOCUMENTAL PUBLICA:** consistente en la Orden de Visita de Inspección y Verificación con número de folio **1296**, emitido por el Director de Verificación y Control de comercio en Vía Pública, del Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, Acta de Visita de Inspección, de fecha cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, que se ejecutó supuestamente por el Inspector adscrito a esa dependencia de nombre Eduardo Estrada Avilés....

b) **PRESUNCIONAL:** en su doble aspecto legal y humana.

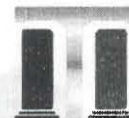
c) **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES:** en todo lo que favorezca mi acción.”

Mientras que las autoridades demandadas ofrecieron como pruebas las siguientes:

#### **“PRUEBAS**

...  
1) **DOCUMENTAL PUBLICA:** consistente en la Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio **1296** de fecha **VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE**, que a su vez contiene el





Acta de Visita de Inspección y Verificación de fecha **CUATRO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE**, que el propio actor exhibe en original, y que en este acto hacemos nuestra en ejercicio de los principios de sencillez, celeridad y buena fe..." (Sic)

Ahora bien, del estudio a la resolución de siete de octubre de dos mil diecinueve, se advierte que la Sala Regional, realizó diversos pronunciamientos en relación a la Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve; así como del al Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, determinando declarar su invalidez por adolecerse de los requisitos de fundamentación y motivación al transgredir lo establecido por los artículos 1.8 fracción VII del Código Administrativo del Estado de México y 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en relación con el numeral 16 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Sin embargo la falta de pronunciamiento respecto a las pruebas ofrecidas por el actor consistentes en la instrumental de actuaciones, así como la presuncional en su doble aspecto legal y humana, no resulta en afectación a los intereses de las hoy recurrentes, toda vez que en esencia bastó con el análisis de los actos antes mencionados, mismos que sirvieron de base para declarar su invalidez por ser las pruebas esenciales en el juicio de origen.

Derivado de ello, es evidente que las pruebas que dejó de valorar la Sala A quo resultan insuficientes para revocar la resolución recurrida, pues tal omisión no cambia el resultado del fallo al beneficiar al actor, ya que con las mismas se demuestra y se deduce la ilegalidad de los actos impugnados.

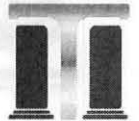
Por tanto, la falta de valoración a los medios de convicción referidos, resulta una ilegalidad insuficiente para revocar la resolución que se revisa, ya que no altera el sentido de la determinación de la Sala A quo, respecto a la ilegalidad e invalidez de los actos impugnados, lo que podría encuadrarse en lo que se conoce como "ilegalidades no invalidantes" respecto de las cuales, por supuesto, no procede declarar su nulidad o revocar su determinación, sino confirmarla, luego entonces, es necesario que tales vicios afecten las defensas de las partes y trasciendan al sentido de la resolución que se revisa, lo cual, no acontece en el caso concreto.

En cuanto al Cuarto Agravio, el mismo en atención al artículo 273 fracción III se deja de estudiar en razón de que el Quinto Agravio se considera fundado y suficiente para MODIFICAR el fallo en revisión, en atención a lo siguiente:

Del análisis de los actos impugnados se aprecia que en la Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, si se señaló el objeto y alcance de la diligencia efectuada; así como también **se precisó el lugar o zona** en la que debería efectuarse la diligencia, ello al establecer que se realizaría a "*puestos ambulantes y/o semifijos y/o móviles en la vía pública, que se ubiquen dentro del Polígono de las Delegaciones la Maquinita 04, Independencia 05, San Sebastian 06, Universidad 07, Santa Maria de las Rosa 08, Del Parque 09, Metropolitana 10, Colón 11, Moderna de la Cruz 12, Felipe Chavez Becerril 13, Seminario Conciliar 14, Seminario 2 de marzo 15, Seminario Las Torres 16, Morelos 17, Ciudad*



## TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



Universitaria 18, Nueva Oxtotitlan 19, Adolfo Lopez Mateos 20, Sanchez 21, Cacalomacan 22, Calixtlahuaca 23, Capultitlan 24, San Andres Cuexcoltitlan 25, San Antonio Buenavista 26, San Buena Ventura 27, San Cristobal Huichochitlan 28, San Felipe Tlalmimilolpan 29, San Juan Tilapa 30, San Lorenzo Tepaltitlan, San Marcos Yachihualtepec 32, San Martin Toltepec 33, San Mateo Oztacatipan 34, San Mateo Oxtotitlan 35, San Pablo Autopan 36, San Pedro Totoltepec 37, Santa Ana Tlapaltitlan 38, San Mateo Atzacapotzaltongo 39, Santa Maria Totoltepec 40, Santiago Miltepec 41, Santiago Tlacotepec 42, Santiago Tlaxomulco 43, Tecaxic 44, Tlachaloya 45, San Cayetano Morelos 46, El cerrillo vista hermosa 47, , así como en cada una de las Unidades Territoriales Básicas que las conforman, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 13 del Bando Municipal vigente”.

Determinación que dejó en claro que la visita de inspección y verificación se llevaría a cabo en **el Territorio que delimita el Municipio de Toluca.**

Al respecto el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México refiere lo siguiente:

**“Artículo 128.-** 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 se señalen en 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, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará al visitado.

**c) Los lugares o zonas que han de verificarse.** Las visitas de verificación en materia fiscal solo podrán practicarse en el domicilio fiscal de los particulares.

d) El objeto y alcance que ha de tener la visita.

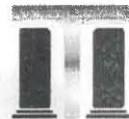
e) Las disposiciones legales que fundamenten la verificación.

f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que la emite (...).”

Disposición jurídica de la que se destaca la precisión realizada en el inciso “c” de la fracción I, en la que se **estima que solo en el caso de verificaciones en materia fiscal** deberán practicarse en el domicilio de los particulares, **contrario a ello** únicamente la autoridad puede por mandamiento escrito, realizar la visita debiendo señalar el lugar o zona a verificar, lo cual no acontece en el caso que nos ocupa.

Lo anterior es así, porque como ha quedado evidenciado en los actos reclamados, **sí se estableció el lugar o zona** en la que debería efectuarse la inspección y verificación a “puestos ambulantes y/o semifijos y/o móviles en la vía





*pública, que se ubiquen dentro del Polígono de las Delegaciones la Maquinita 04, Independencia 05, San Sebastian 06, Universidad 07, Santa Maria de las Rosa 08, Del Parque 09, Metropolitana 10, Colón 11, Moderna de la Cruz 12, Felipe Chavez Becerril 13, Seminario Conciliar 14, Seminario 2 de marzo 15, Seminario Las Torres 16, Morelos 17, Ciudad Universitaria 18, Nueva Oxtotitlan 19, Adolfo Lopez Mateos 20, Sanchez 21, Cacalomacan 22, Calixtlahuaca 23, Capultitlan 24, San Andres Cuexcoltitlan 25, San Antonio Buenavista 26, San Buena ventura 27, San Cristobal Huichochitlan 28, San Felipe Tlalmimilolpan 29, San Juan Tilapa 30, San Lorenzo Tepaltitlan, San Marcos Yachihualtepec 32, San Martin Toltepec 33, San Mateo Oztacatipan 34, San Mateo Oxtotitlan 35, San Pablo Autopan 36, San Pedro Totoltepec 37, Santa Ana Tlapaltitlan 38, San Mateo Atzacapotzaltongo 39, Santa Maria Totoltepec 40, Santiago Miltepec 41, Santiago Tlacotepec 42, Santiago Tlaxomulco 43, Tecaxic 44, Tlachaloya 45, San Cayetano Morelos 46, El cerrillo vista hermosa 47, , así como en cada una de las Unidades Territoriales Básicas que las conforman, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 13 del Bando Municipal vigente”..*

Bajo ese orden de ideas, si del El Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, se corrobora que la diligencia se realizó dentro del Municipio de Toluca, **y de manera precisa en la calle** [REDACTED]

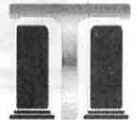
además de establecer que el particular transgredía los artículos 1, 17 fracción II, inciso a y f, 84, 85, 89, 93, 97 del Bando Municipal vigente; así como 8.5 párrafos segundo, tercero y cuarto y 8.61 del Código Reglamentario del Municipio de Toluca, tal y como se corrobora en la orden de inspección y verificación, visible a foja cinco del juicio administrativo de origen, es evidente que cumple con dicho requisito.

Así mismo, es importante ilustrar que al tratarse de una orden de visita de verificación a puestos semifijos y/o móviles y/o ambulantes en la vía pública, no se puede vincular a la demandada a precisar un lugar fijo determinado y/o específico, en atención a la naturaleza de la **actividad comercial informal**.

Para sostener la anterior aseveración, es necesario ilustrar que se entiende por comercio ambulante, comercio en puesto fijo y comercio en puesto semifijo, lo cual se hace en los siguientes términos:

**1. COMERCIO AMBULANTE:** *Toda actividad comercial realizada de manera cotidiana en la vía o lugares públicos por personas físicas que transportan sus mercancías sobre su cuerpo o algún medio de transporte, deteniéndose en algún lugar solamente por el tiempo indispensable para la realización de una sola transacción.*

**2. COMERCIO EN PUESTO FIJO:** *Toda actividad comercial que se realiza en la vía pública en un local, puesto o estructura determinando para tal efecto, anclado o adherido al suelo o construcción permanente, aun formando parte del periodo o finca*



*privada, se considera dentro de esta modalidad la comercialización de cualquier producto realizada a través de máquinas expendedoras en la vía pública.*

**3. COMERCIO EN PUESTO SEMIFIJO:** *Toda actividad comercial en la vía pública que se lleva a cabo de manera cotidiana; valiéndose de la instalación y el retiro al término de su jornada de cualquier tipo de estructura; vehículo, remolque, instrumento, charola, artefacto u otro bien mueble, sin estar o permanecer anclado o adherido al suelo o construcción alguna.*

Acotaciones que ponen de manifiesto la imposibilidad de la autoridad demandada para establecer de manera exacta un lugar para la realización de la diligencia en mención, sobre todo en tratándose de las órdenes de visitas y verificación realizadas al comercio ambulante, como en la especie, ello atendiendo a la movilidad del comerciante; por tanto, es inconcluso que para sostener la juridicidad de la Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, basta la mención general de la zona o lugar a verificar, para considerar agotado el requisito previsto en el artículo 128 fracción I, inciso c, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, mismo que como se indicó en líneas precedentes exige solamente la mención de la zona o lugar a verificarse, considerar lo contrario implicaría violentar el principio general del derecho que establece que **“nadie está obligado a lo imposible”**.

Bajo ese tenor, contrario a lo sostenido por el Magistrado instructor, dentro de la La Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, **sí se estableció el lugar o zona** en la que debería efectuarse la inspección y verificación a puestos semifijos y/o móviles y/o ambulantes en la vía pública, en atención a las consideraciones expuestas con antelación.

En ese mismo orden de ideas, es factible afirmar que en la especie también se verifica el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 128 fracción I, inciso d), del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que exige que en la orden de visita de inspección y verificación se precise el objeto y alcance de la diligencia, ello al haberse plasmado en la misma lo siguiente:

*“... de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117, párrafo primer y segundo del bando Municipal de Toluca 2019, dichos notificadores inspectores comisionados, de forma conjunta o separada procederán a inspeccionar el puesto ambulante y/o semifijo y/o móvil en la vía pública con el objeto de constar que:*

*A.- Cuento con licencia, autorización o permiso expedido por la autoridad municipal competente para el ejercicio de la actividad comercial.*

*B.- No se invada algún bien de dominio público o del equipamiento urbano en el ejercicio de las actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios.*

*C.- Tenga a la vista el original de la licencia o permiso que avale el ejercicio de la actividad comercial.*





D.- No continúe ocupando un bien de dominio público o lugar de uso común.

...  
Con el **OBJETO** de comprobar que se cumplan las disposiciones legales que regulan la actividad de comercio y que son competencia de esta autoridad municipal, esto es, que toda actividad comercial que realicen las personas físicas o jurídicas colectivas requieren de licencia y/o permiso y/o autorización; luego entonces, el ejercicio del comercio en la vía pública requiere de autorización de la Dirección General de Desarrollo Económico Municipal, por tanto se prohíbe el comercio ambulante, semifijo y móvil dentro del polígono que delimita el Centro Histórico, según lo dispone el artículo 12 del Bando Municipal de Toluca, 2019, incluyendo la restricción en ambas aceras de la vialidad o edificio de que se trate, así como en los respectivos camellos y pasajes, y en su párrafo tercero prohíbe el comercio en la vía pública en un radio menor a 200 metros de los edificios públicos, como escuelas, hospitales, oficinas de gobierno, terminales de servicio de transporte colectivo, puentes peatonales, parques, zonas industriales, templos e instalaciones similares.

Determinándose como **ALCANCE** la imposición de algunos medios de apremio o medidas disciplinarias o medias preventivas establecidas en los artículo 19 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, 99 y 100 párrafo primero, fracción III del Bando Municipal de Toluca 2019..."

Cita que pone de relieve el alcance y objeto de la diligencia, y que se hiciera consistir de manera esencial en lo precisado en el punto Cuarto transcrito, y en la facultad de aplicar la medida preventiva, en los casos que así lo ameritara, por lo cual se insiste, la orden de vista de inspección se ajustó a los requisitos establecidos por el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

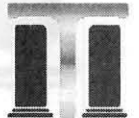
En ese orden de ideas, resulta fundado el agravio formulado por la recurrente mediante el que sostuvo que la sentencia recurrida es incongruente y dejó de analizar todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, pues como se ha visto, la La Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio **1296** de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, si cumple con los requisitos establecido en el numeral 128 fracción I incisos c) y d); y por ende lo procedente es reconocer su **VALIDEZ**, en términos del numeral 1.10 del Código Administrativo del Estado de México.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 288 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se procede al análisis de las demás cuestiones que fueron dejadas de analizar por el Magistrado de Primera Instancia.

VI. Ahora bien, con fundamento en el artículo 273 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, este Cuerpo Colegiado se ciñe al estudio del **cuarto** concepto de invalidez propuesto por la parte actora dentro del cual argumenta que no se le permitió nombrar testigos tal como lo señala el artículo 128 fracción V del Código de Procedimientos Administrativos del



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Estado de México, ya que el verificador es quien los nombra sin darle oportunidad para ello; concepto de invalidez que resulta fundado y suficiente para declarar la invalidez por cuanto hace al Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Al respecto debemos precisar que el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su fracción V, establece lo siguiente:

**Artículo 128.-** *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 se señalen en las leyes y reglamentos aplicables, conforme a las siguientes reglas:*

...

**V.** *La persona con quien se entienda la diligencia será requerida por los visitadores para que nombre a dos testigos 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 para su nombramiento;*

...

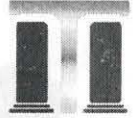
Destacándose que de dicha precisión que al momento de efectuarse una diligencia de inspección y verificación como en el asunto en estudio, las autoridades facultadas para tales efectos deben otorgar al particular a quien se efectúa la misma, el derecho a que designe dos testigos para intervenir en la diligencia, mismos que solo podrán ser sustituidos por causa debidamente fundada y justificada.

Asimismo, sólo para el supuesto de que la persona con quien se entienda la diligencia, se niegue a señalar a los testigos de asistencia, es el servidor público facultado para llevar a cabo la dicha diligencia, quien podrá designarlos

Ahora bien, del estudio al El Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, se corrobora que es el Notificador-Inspector comisionado [REDACTED], fue quien designa a los testigos [REDACTED], sin establecerse expresamente la oportunidad que se diera al visitado para que fuera este quien designara a dichos testigos o bien, que éste se haya negado a designarlos para que con base en esto fuera el verificador quien procediera a su designación.

Por ende, resulta evidente que el acta de visita de inspección en controversia, no fue emitida en términos de lo previsto por el numeral 128 fracción V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, pues no se dio oportunidad al visitado de señalar los testigos de asistencia, de ahí que dicho acto carezca de los requisitos de validez previstos por dicho ordenamiento y en consecuencia, lo procedente es con fundamento en el diverso numeral 1.8 fracción VIII del Código Administrativo del Estado de México, declarar su invalidez.





En conclusión, las anteriores consideraciones hacen arribar a este Cuerpo Colegiado a la firme convicción de que en términos de lo establecido por el artículo **288** del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se debe **MODIFICAR** la resolución de siete de octubre de dos mil diecinueve, dictada por la **Magistrada de la Primera Sala Regional**, en el juicio administrativo 984/2019, para el efecto de reconocer la **VALIDEZ** de la Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve y declarar la **INVALIDEZ** del EI Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, pero por las consideraciones aquí esgrimidas.

### RESUELVE

**PRIMERO.-** Se **MODIFICA** la resolución de siete de octubre de dos mil diecinueve, dictada por la **Magistrada de la Primera Sala Regional**, en el juicio administrativo 984/2019, pero por los motivos indicados en la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Se reconoce la **VALIDEZ** del acto impugnado consistente en la La Orden de Visita de Inspección y Verificación número de folio 1296 de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve.

**TERCERO.** Se declara la **INVALIDEZ** del acto impugnado consistente en el Acta de Visita de Inspección y Verificación de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Notifíquese personalmente al particular, y por oficio a las autoridades demandadas del juicio administrativo de origen, así como a la **Magistrada de la Primera Sala Regional** del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

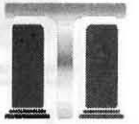
Así lo resolvió la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el treinta y uno de enero de dos mil veinte, por unanimidad de votos de los Magistrados Gerardo Rodrigo Lara García, Claudio Gorostieta Cedillo y Miguel Ángel Vázquez Del Pozo, siendo ponente el primero de los nombrados, quienes firman ante la Secretaría de Acuerdos de la Sección, que da fe.

**EL PRESIDENTE DE LA PRIMERA SECCIÓN  
DE LA SALA SUPERIOR**

  
**GERARDO RODRIGO LARA GARCÍA**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



**EL MAGISTRADO DE LA PRIMERA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

**CLAUDIO GOROSTIETA CEDILLO**

**EL MAGISTRADO DE LA PRIMERA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

**MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ DEL POZO**

**LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DE LA  
PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

**PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS.**

LA QUE SUSCRIBE, LICENCIADA PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS, SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO, CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN VII, DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO, CERTIFICA QUE LAS FIRMAS CONTENIDAS EN LA PRESENTE HOJA, FORMAN PARTE INTEGRANTE DE LA SENTENCIA DICTADA EN FECHA TREINTA Y UNO DE ENERO DEL AÑO DOS MIL VEINTE, DENTRO DEL EXPEDIENTE DE RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 1659/2019.

ELIMINADO. Fundamento legal: Artículos 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Así como lo dispuesto en los artículos 2 fracción I, VII, VIII y XII, 6 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. En virtud de tratarse de información concerniente a una persona identificada o identificable.

EL PRESIDENTE DE LA PRIMERA SECCIÓN  
DE LA SALA SUPERIOR  
GERARDO RODRIGO LARA GARCÍA