



14

Toluca, México, a **treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.**

VISTO para resolver el recurso de revisión número **892/2017** interpuesto por el **Titular de la Dirección Jurídica y Consultiva e Inspector adscrito a la Subdirección de Procedimientos Administrativos, ambos del Ayuntamiento de Toluca**, en contra de la **sentencia** de fecha **ocho de junio de dos mil diecisiete**, emitida por la Magistrada de la Primera **Sala Regional** del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en el expediente **565/2017** referente al juicio administrativo en vía sumaria, promovido por [REDACTED]; y

RESULTANDO

1.- Mediante escrito presentado el día **diecinueve de mayo de dos mil diecisiete**, ante la Oficialía de Partes de la Primera y Séptima Salas Regionales del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, [REDACTED], formuló demanda administrativa en contra del Titular de la Dirección Jurídica, e Inspector adscrito a la Subdirección de Procedimientos Administrativos, ambos del Ayuntamiento de Toluca, señalando los siguientes:

Actos Reclamados.

- I. La **orden** de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de fecha **nueve de mayo de dos mil diecisiete**, emitida por Titular de la Dirección Jurídica, e Inspector adscrito a la Subdirección de Procedimientos Administrativos, ambos del Ayuntamiento de Toluca; y
- II. El **acta** de visita de Inspección y verificación, de fecha **dieciocho de mayo de dos mil diecisiete**, ejecutada por el inspector verificador de la Dirección de Procedimientos Administrativos, dependiente de la Dirección Jurídica del Ayuntamiento de Toluca, México.

2.- Substanciado el juicio en todas sus partes, la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dictó sentencia en fecha **ocho de junio de dos mil diecisiete**, declarando la **invalidez** de los actos impugnados, por las consideraciones expuestas en el cuerpo de la resolución que por esta vía se revisa.

3.- Mediante escrito presentado el día **veintiuno de junio** del año dos mil **diecisiete**, ante esta Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, la representante legal autorizada por las autoridades demandadas, interpuso recurso de revisión, en contra de la **sentencia** de fecha **ocho de junio de dos mil diecisiete**, dictada por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, al que por turno correspondió el **recurso de revisión 892/2017**.

4.- Por acuerdo de fecha **veintidós de junio** del **dos mil diecisiete**, la Presidenta de esta Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, admitió a trámite el Recurso de revisión promovido.

5.- Por acuerdo de fecha **siete de julio de dos mil diecisiete**, se tuvo por desahogada la vista concedida a [REDACTED]; y se ordenó turnar el presente expediente al Magistrado ponente para la emisión de la resolución que en derecho corresponda; y



03 oct 17

CONSIDERANDO

I.- **COMPETENCIA.** 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 221 fracción II, 285 fracción V, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad y 13 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Es importante puntualizar que la presente sentencia se rige por las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, vigente hasta el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, y que fuera reformado por el artículo cuarto del Decreto número 207, publicado en la Gaceta del Gobierno, el treinta de mayo de dos mil diecisiete; así como por las disposiciones del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno el dieciocho de noviembre de dos mil tres, en razón de que el juicio administrativo que se revisa inició su trámite conforme a los citados ordenamientos legales.

Lo anterior, por así estar previsto en el artículo décimo quinto transitorio del Decreto número 207, publicado en la Gaceta del Gobierno el treinta de mayo de dos mil diecisiete, en vigor al día siguiente de su publicación; así como por el artículo cuarto transitorio del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno el veintitrés de junio de dos mil diecisiete, en vigor a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, los cuales estipulan:

"TRANSITORIOS--- [...] --- DÉCIMO QUINTO. Los procedimientos en curso anteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, se substanciarán conforme a la legislación vigente al momento de su inicio."

"TRANSITORIOS--- [...] --- CUARTO. Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente reglamento, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes en su inicio."

Por otra parte, se clarifica que en términos del artículo décimo noveno transitorio del Decreto número 207, publicado en la Gaceta del Gobierno el treinta de mayo de dos mil diecisiete, todas las menciones que se hagan en el presente fallo, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se entenderán referidas al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

II.- **CONCEPTOS DE AGRAVIO.-** En términos de los artículos 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 1, 3 y 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, 23 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Entidad, este Tribunal de Alzada procede al estudio y análisis de los conceptos de agravio expuesto por el **Titular de la Dirección Jurídica y Consultiva e Inspector adscrito a la Subdirección de Procedimientos Administrativos, ambos del Ayuntamiento de Toluca**, los cuales no se transcriben en su totalidad por no causar ningún perjuicio a las partes y no existir disposición legal que obligue a ello, sustentando tal determinación de manera análoga en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es:



“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.”¹

El recurrente expresa como agravios:

- Que el Magistrada de Sala Regional no realizó el debido estudio de las causales de improcedencia, donde sustancialmente las autoridades demandadas sostienen que la parte actora no acreditó tener interés jurídico o legítimo para impugnar los actos reclamados, asimismo en relación a la causal de improcedencia en la cual se señala que el acto impugnado no es un acto de imposible reparación.

Conceptos de agravio **infundados** por las siguientes consideraciones.

Debe decirse a la autoridad recurrente que este Tribunal de Alzada no comparte su argumento; ya que la parte actora en este proceso administrativo, sí acredita tener interés legítimo para combatir los actos de autoridad, consistentes en la **orden** de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de **nueve de mayo de dos mil diecisiete** y el **acta** de visita de inspección y verificación de fecha **dieciocho de mayo de dos mil diecisiete** por las consideraciones siguientes.

En primer lugar, este Tribunal Ad quem considera conveniente precisar lo que se debe entender por interés jurídico, interés simple e interés legítimo.

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. 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. 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.

Tales concepciones sobre el interés simple, jurídico y legítimo se corroboran con la jurisprudencia [TA]; 7ª. Época; Pleno; S. J. F.; Volumen 37, Pleno Primera

¹ 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. (1003219. 1340. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte - SCJN Décima Primera Sección - Sentencias de amparo y sus efectos, Pág. 150).

Parte; Pág. 25, con número de registro I. U. S. 233516 y la jurisprudencia [TA]; 8ª. Época; T. C. C.; S. J. F.; Tomo V, Segunda Parte-1, Enero – Junio de 1990; Pág. 264, con número de registro I. U. S. 225766, del rubro siguiente:

"INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN." ²

"INTERES JURIDICO. SUS ACEPCIONES TRATÁNDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS." ³

Ahora bien, 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..."

² 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 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 puede 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. (918267. 104. Pleno. Séptima Época. Apéndice 2000. Tomo VI, Común, P.R. SCJN, Pág. 81.)

³ 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 Inventiones 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. (225766. - Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1990, Pág. 264.)



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

Por su parte, las Jurisprudencias números SE-35, SE-36 y SE-82 visibles en la compilación del sistema Jurisprudencial de este Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México vía electrónica en el enlace <http://www.edomexico.gob.mx/tribunal/tribcamtvo.htm>, emitidas y aprobadas por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, del rubro siguiente:

“INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE.”

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

“INTERÉS LEGÍTIMO. SU RECONOCIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”

Con base en lo anterior, puede decirse que [REDACTED] tiene interés legítimo para impugnar en el juicio contencioso administrativo la orden de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de fecha **nueve de mayo de dos mil diecisiete** y el acta de visita de inspección de fecha **dieciocho de mayo de dos mil diecisiete**, sin soslayar que es verdad que el interés legítimo de [REDACTED] pudiera derivar de no acreditar la circunstancia de tener el carácter que ostenta; empero, de acuerdo con lo que se expuso en renglones anteriores y de conformidad con lo previsto en el artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el juicio contencioso administrativo pueden intervenir los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión, esto es; no por el sólo hecho de impugnar, sino porque la autoridad responsable reconoció emitir la orden de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de fecha **nueve de mayo de dos mil diecisiete** y el acta de visita de inspección fecha **dieciocho de mayo de dos mil diecisiete**, acto del que se adolece y que es protegido por el orden jurídico. Lo anterior, aún y cuando suponiendo sin conceder que de las documentales públicas no se pueda advertir el nombre de la parte actora, lo que no sucede en la especie, toda vez que sí se advierte del acta circunstanciada de visita de inspección y verificación el nombre de la parte actora, su interés legítimo pudiera derivar de dos circunstancias; la primera, del hecho de que es [REDACTED] quien acciona ante este Tribunal combatiendo un acto de autoridad y la segunda, que la parte actora, exhibe el documento base de la acción.

Así, por un lado al accionar ante este Tribunal la legalidad de dicha infracción, se acredita que el particular sufre una lesión en su esfera jurídica con la emisión del acto de autoridad; por lo que, se debe concluir, que de los hechos narrados en el escrito de demanda y los referidos en la contestación de la misma, se desprende el interés legítimo para impugnar ese acto administrativo; amén de que no está en tela de juicio el dilucidar quién ostentaba la propiedad de los bienes decomisados y sí, por el contrario, se acredita que [REDACTED] entendió la diligencia de la orden de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de **nueve de mayo de dos mil diecisiete** y es la persona quien promueve el juicio contencioso administrativo.

En tales circunstancias, no resulta procedente revocar la sentencia del juicio contencioso administrativo por la falta de interés legítimo de [REDACTED], como lo propone la autoridad recurrente en la presente vía.

Por otra parte, respecto de la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 267, en relación con la fracción II del artículo 229 ambos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la Magistrada de la Primera Sala Regional determinó acertadamente que dicha causal no se actualiza en el caso concreto.

Ciertamente, el acto impugnado consistente en la orden de inspección y verificación con número de folio **0573 de nueve de mayo de dos mil diecisiete** el cual, constituye una orden de visita, si bien es cierto no versa sobre una resolución que pone fin a un procedimiento administrativo, también lo es que la orden para que se realice una visita debe cumplir con las exigencias del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, debe ser emitida por escrito, por autoridad competente, constar el fundamento legal y motivo por el cual se expide, además de las formalidades prescritas en la fracción I del artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las cuales deben acatarse y satisfacerse al momento de su emisión.

En ese sentido, tratándose de las órdenes de visita que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los particulares, por un principio lógico y de seguridad jurídica, deben cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, deben estar fundadas y motivadas y expresar el objeto o propósito de que se trate; requisitos para cuya completa satisfacción es necesario que se precisen en dichas órdenes, pues ello permitirá que la persona visitada conozca cabalmente las obligaciones a su cargo que se van a revisar y que los visitadores se ajusten estrictamente a los renglones establecidos en la orden, solo mediante tal señalamiento, por tratarse de un acto de molestia para el gobernado, se cumple con el requerimiento del artículo 16 Constitucional.

En esas condiciones, el artículo 229 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en la parte conducente, establece:

“...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;...”

Dispositivo legal del cual se puede advertir los requisitos de procedibilidad del juicio contencioso administrativo, refiriendo esencialmente que el juicio administrativo es procedente contra actos administrativos de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de la Administración Pública del Estado y municipios, que afecten derechos de particulares de imposible reparación. En relación a este artículo, resulta de similar importancia establecer que en asuntos como el que nos ocupa, que ponen en debate la interpretación de los derechos de imposible reparación; al respecto tiene apoyo la tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito ya han establecido un criterio sólidamente aceptado por los juzgadores, cuyo rubro es el siguiente:

"EJECUCION IRREPARABLE, ACTOS DE (INTERPRETACION DEL ARTÍCULO 114, FRACCION IV, DE LA LEY DE



17

AMPARO).”⁴

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.

Así mismo, lo 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 Justicia Administrativa del Estado de México, cuyo rubro es el siguiente: **“ACTOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES DE TRÁMITE. ES IMPROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN CUANDO NO AFECTEN DERECHOS DE PARTICULARES DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.”**

Jurisprudencia de la cual se puede desprender que excepcionalmente el juicio contencioso 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 aquí el argumento por el que se considera que la orden de visita de inspección y verificación con número de folio **0573 de nueve de mayo de dos mil diecisiete** y el acta de visita de inspección de fecha **dieciocho de mayo de dos mil diecisiete**, 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 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 irremediadamente, 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 la autoridad responsable.

En tal virtud, resulta infundada la causal de improcedencia contenida en la fracción IX del artículo 267 en relación con la fracción II del artículo 229, ambos del Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México.

⁴ Anteriormente al quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, 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 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 de 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 aquellos 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. (231983. I.4o.C.I. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1988, Pág. 829.)

Se continúa con el estudio y análisis de los conceptos de agravio tercero y cuarto, propuesto por la autoridad recurrente:

- Causa agravio el considerando IV de la sentencia pues contrario a lo señalado por el Magistrado, los actos impugnados cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Que la Sala, no hace un análisis e interpretación adecuada del artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos, puesto que al ejecutar el acto impugnado se cumplen con todos y cada uno de los requisitos estipulados en el mismo.

Los conceptos de agravio son **ineficaces** para revocar la determinación tomada por la Magistrada instructor, por los razonamientos jurídicos que en seguida se exponen.

El criterio de la Magistrada de Sala Regional es compartido por este Tribunal de Alzada, con base en las siguientes precisiones jurídicas:

El artículo 128 del Código Adjetivo Administrativo converge las reglas que se han de observar ante la emisión de una orden de visita de verificación, como lo es la **orden** de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de **nueve de mayo de dos mil diecisiete**; por lo que, su estudio y análisis debe regirse necesariamente por dicho contenido, quedando de la siguiente manera:

Las autoridades administrativas del Estado para llevar a cabo visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares conforme a las siguientes reglas:

I. "...Sólo se practicarán las visitas por mandamiento escrito de autoridad administrativa competente..."

Circunstancia que en la especie se actualiza y se acredita con la documental pública consistente en la **orden** de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de **nueve de mayo de dos mil diecisiete**, misma que hace prueba plena en términos de los artículos 97, 98 y 100 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para el efecto de certificar que previo al **acta** de visita de inspección, de fecha **dieciocho de mayo de dos mil diecisiete** se emitió un mandamiento escrito de autoridad competente, que es la prueba que en este párrafo se valora.

En el mandamiento escrito de autoridad competente se expresará:

a) El nombre de la persona que deba recibir la visita. Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalaran datos suficientes que permitan su identificación.

Circunstancia que en la especie no se actualiza, toda vez que del análisis de la orden de visita se desprende que en ésta no se encuentra el nombre o datos suficientes del destinatario, hecho que se acredita con la documental pública consistente en la **orden** de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de **nueve de mayo de dos mil diecisiete**, misma que hace prueba plena en términos de los artículos 97, 98 y 100 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para el efecto de certificar que el Titular de la Unidad de Verificación Administrativa no señala el nombre o datos suficientes



que permitan la identificación del destinatario.

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.

Lo cual en la especie se actualiza y se acredita con la documental pública consistente en la orden de visita de inspección y verificación con número de folio **0573 de nueve de mayo de dos mil diecisiete**, misma que hace prueba plena en términos de los artículos 97, 98 y 100 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para el efecto de certificar que el **C. Miguel Ángel Ortega Ramírez** es el servidor público que ha de practicar la diligencia de inspección y verificación.

c) El lugar o zona que ha de verificarse. Las visitas de verificación en materia fiscal sólo podrán practicarse en el domicilio fiscal de los particulares.

Circunstancia que si bien pudiera acreditarse con la orden de visita **0573 de nueve de mayo de dos mil diecisiete**; con la sola enunciación **dentro Polígono del Centro Histórico del Municipio de Toluca**, ello no constituye una causa, razón, motivo o circunstancia suficiente para tener por colmado los requisitos de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 Constitucional en relación con el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México pues el mismo es genérico, y para su explicación es necesario realizar las siguientes precisiones:



El artículo 16 Constitucional, cuyo contenido alberga el principio rector de la legalidad consistente en las figuras fundamentación y motivación, figuras de las cuales se pueden desprender dos aspectos sustanciales: el primero de ellos es el aspecto formal, aspecto que debe entenderse como la enunciación, tanto de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, así como los motivos, razones o causas que le dan cabida; el segundo de ellos es el material, que no es más que la relación precisa entre los preceptos jurídicos aplicables y las razones, motivos y causas que le dan cabida, debiendo existir congruencia entre la norma jurídica y los motivos por los cuales se actualiza la hipótesis legal en el caso particular.

A mayor abundamiento, se indica que la fundamentación es la enunciación de los preceptos jurídicos que soportan el acto, mismos que deben encontrarse en la normatividad previamente establecida; esto es, la Ley aplicable debe contemplar la hipótesis jurídica exactamente ajustable al caso concreto.

Por su parte, la motivación entraña las causas, razones o circunstancias de hecho, que en su conjunto dan cabida al supuesto normativo; condiciones que integran el aspecto formal del acto administrativo. No obstante, para cumplir cabalmente con los principios en estudio, debe existir una relación precisa y congruente, entre las normas preestablecidas y los motivos de hecho aducidos, sin ir más allá de los planteamientos expuestos, ni tampoco aplicar la norma de manera incompleta, sino que ambos aspectos deben conformar un todo armónico y entendible; es decir, el acto de autoridad debe verificar también el aspecto material, que en suma, conforman el derecho fundamental de legalidad; ello con el objeto de dejar al particular en un estado de certidumbre jurídica, respecto del nacimiento de la determinación del ente gubernamental, conociendo desde las causas que le dieron origen, hasta los alcances propios de la determinación, para que en su caso, el particular sujeto a esa expresión unilateral de voluntad, pueda articular una defensa adecuada.

Reafirma lo anterior, las tesis jurisprudenciales 2 y 9 que obran en la edición denominada "Jurisprudencias Administrativas Actualizada Primera, Segunda y Tercera Épocas 1987-2004", Tercera Edición, cuyos rubros y contenido se enuncian de la siguiente manera.

JURISPRUDENCIA 2

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO.

JURISPRUDENCIA 9

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. SE DEBEN EXPRESAR EN EL MOMENTO DE PRODUCIRSE.-

Jurisprudencia de la cual se puede advertir, las exigencias que debe colmar todo acto administrativo; exigencias consistentes en la debida fundamentación y motivación, y que sin las cuales un acto administrativo no puede considerarse como válido, ya que se generaría una incertidumbre jurídica ante quien debe observar y cumplir una determinación de autoridad. Por lo que en las referidas circunstancias la autoridad responsable tiene la obligación legal de emitir y dictar actos que estén debidamente fundados y motivados, ya que una vez cumplido con tales presupuestos se generaría certidumbre jurídica.

Por lo que el señalamiento dentro Polígono del Centro Histórico del Municipio de Toluca, es genérico, y no otorga certidumbre que permita establecer detalladamente si la parte actora que impugna el acto en el **juicio administrativo en vía sumaria 565/2017** se encontraba dentro del lugar señalado en la **orden** de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de **nueve de mayo de dos mil diecisiete**, lo anterior en base al criterio tomado por los Tribunales Colegiados de Circuito en la tesis XIV.1o.12 A publicado en el Diario Oficial de la Federación y su Gaceta en Julio del dos mil doce, cuyo rubro y contenido es del literal siguiente:

"ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. EN SU EMISIÓN ES INDISPENSABLE SE PRECISE CLARAMENTE EL LUGAR EN DONDE DEBE EFECTUARSE."

Criterio el anterior aserto, ya que la autoridad responsable debe de señalar de manera clara y precisa el lugar donde se ha de llevarse a cabo la visita de verificación de tal manera de que no exista la menor duda de que el lugar diligenciado es el indicado en la orden respectiva, lo anterior con la finalidad de que el particular tenga la certidumbre jurídica de que se encuentra dentro del supuesto previsto por la orden de visita; circunstancia que conduce a esta autoridad a desvirtuar la legalidad de los actos reclamados por [REDACTED]



Se continúa con el estudio y análisis de los incisos de la fracción I del artículo 128 del Código Adjetivo de la Materia.

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

Circunstancia que si bien pudiera acreditarse con la sola enunciación del contenido de los incisos A), B), C), D), E), F), G) y H) que obran en la **orden** de visita de inspección y verificación con número de folio **0573** de **nueve de mayo de dos mil diecisiete** dicha exposición de los incisos no son fundamentos suficiente para justificar el alcance de la visita de inspección y mucho menos para cumplir con lo previsto por el artículo 16 Constitucional, bajo el entendido de que si bien el objeto de la inspección tiende a constatar:

- A) Cuento con licencia, autorización o permiso expedido por la Autoridad municipal competente para el ejercicio de la actividad comercial;
- B) Que la actividad se realice en días y horarios de funcionamiento autorizado;
- C) No se invada algún bien de dominio público en el ejercicio de las actividades comerciales, industriales o prestación de servicios;
- D) No utilice la vía pública para el desarrollo de actividades comerciales;
- E) Tenga a la vista el original de la licencia o permiso que avala el ejercicio de la actividad comercial;
- F) No continúe ocupando un bien de dominio público o lugar de uso común cuando haya sido cancelado, anulado, o extinguido el permiso o licencia, por el que se haya concedido su uso o aprovechamiento;
- G) El puesto móvil, semifijo o ambulante, en vía pública, no se localice **dentro Polígono del Centro Histórico del Municipio de Toluca;**
- H) No cumpla con cualquier otra obligación o prohibición que sobre la materia señale la reglamentación municipal vigente.

Cierto lo es también que el artículo 16 Constitucional, como se ha determinado con anterioridad, establece la obligación imperativa que tiene la autoridad responsable de indicar de manera clara y precisa las disposiciones legales que dan cavidad al objeto de la visita de inspección y verificación, en razón de que la autoridad debe de basar su actuación en el marco normativo vigente, adicionando que además de ello, tiene que realizar una relación lógica jurídica entre el objeto de la visita y el alcance que está debe tener para poder cumplir con el aspecto material que le exige el multicitado precepto constitucional; de aquí que la autoridad responsable infringe en perjuicio del particular lo dispuesto por los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1.8 fracción VII del Código Administrativo del Estado de México al no fundar y motivar el objeto y alcance de la visita de verificación siendo éste argumento bastante y suficiente para desvirtuar la legalidad de los actos impugnados.

Así las cosas y ante lo infundado de los conceptos de agravio de la autoridad recurrente, en términos del artículo 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo procedente es **CONFIRMAR** la sentencia de fecha **ocho de junio de dos mil diecisiete** dictada por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, en el juicio administrativo en vía sumaria **565/2017**, por las consideraciones expuestas en el cuerpo de la presente resolución.

En mérito de lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO.- Se confirma la sentencia de fecha ocho de junio dos mil diecisiete, dictada por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo en vía sumaria 565/2017, por las consideraciones expuestas en el cuerpo de la presente resolución.

SEGUNDO.- Notifíquese personalmente a la actora [REDACTED] y por oficio a la autoridades responsables; así como al Titular 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 agosto de dos mil diecisiete por unanimidad de votos de la Magistrada Presidenta Blanca Dannaly Argumedo Guerra, y los Magistrados Rafael González Osés Cerezo y Claudio Gorostieta Cedillo, siendo ponente el tercero de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria General de Acuerdos de la Primera Sección de la Sala Superior, quien da fe.

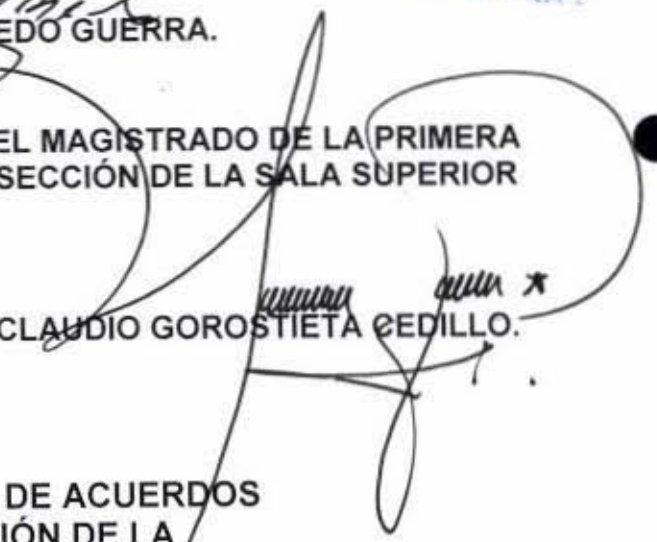
**LA MAGISTRADA PRESIDENTA DE LA PRIMERA SECCIÓN
DE LA SALA SUPERIOR**


BLANCA DANNALY ARGUMEDO GUERRA.

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


RAFAEL GONZÁLEZ OSÉS CEREZO.

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


CLAUDIO GOROSTIETA CEDILLO.

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


PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS.

La que suscribe, Licenciada Patricia Vázquez Ríos, Secretaria General de Acuerdos de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con fundamento en las fracciones IV y V, del artículo 46 del Reglamento Interior de dicho Tribunal, CERTIFICA que el texto y firma contenidas en la presente foja, forma parte integrante de la sentencia del recurso de revisión número 892/2017, dictada en fecha treinta y uno de agosto del año dos mil diecisiete.