TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA

ACTUACIONES

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA
SALA SUPERIOR

REVISIÓN: 2806/2016

JUICIO Y SALA DE ORIGEN: 2650/2016-1 SALA REGIONAL ZONA NORTE.

RECURRENTE: DIRECTOR DE INSPECCIÓN Y NORMATIVIDAD DEL MUNICIPIO DE AHOME, SINALOA, Y OTRO, AUTORIDADES DEMANDADAS.

MAGISTRADO PONENTE: LIC. JESÚS IVÁN CHÁVEZ RANGEL.

Culiacán Rosales, Sinaloa, en sesión ordinaria de Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, correspondiente al día trece de diciembre del dos mil diecisiete, integrada por los CC. Magistrados: Dr. Héctor Samuel Torres Ulloa, en su carácter de Presidente, Lic. Jesús Iván Chávez Rangel y M.C. Jorge Antonio Camarena Ávalos, actuando el segundo en mención como ponente de conformidad con el artículo 114 cuarto párrafo de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, se emitió **resolución al recurso de revisión citado al rubro,** interpuesto por el Director de Inspección y Normatividad del Municipio de Ahome, Sinaloa, y por el inspector adscrito a dicha dirección, autoridades demandadas en el juicio principal, en contra del acuerdo admisorio de fecha veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, dictado por la Sala Regional Zona Norte de este tribunal.

ACTUACIONES

I.- ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1.- La C.**********, por su propio derecho, a través del escrito inicial y anexos recibidos por la Sala Regional Zona Norte, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, se presentó a demandar a los CC. DIRECTOR DE INSPECCIÓN Y NORMATIVIDAD DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DE AHOME, SINALOA, y al NOTIFICADOR-EJECUTOR ADSCRITO A LÑA CITADA DIRECCIÓN, por la nulidad de la orden y el acta de inspección, identificadas con el número 0284 de fecha veinte de septiembre de dos mil dieciséis, y de la notificación y ejecución correspondientes.

2.- El día veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, la referida Sala, dictó acuerdo de admisión, concedió la suspensión del acto solicitada y ordenó correr traslado a las partes.

3.- Mediante auto de fecha veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, la Sala Regional aludida, ordenó remitir a este órgano superior el recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada, en contra del acuerdo admisorio, el cual fue recibido el día siete de noviembre de dos mil dieciséis.

4.- En sesión de esta Sala de segunda instancia, de fecha once de mayo de dos mil dieciséis, se acordó admitir a trámite el recurso, en los términos previstos por los artículos 112, fracción I, 113 fracción I, 113 BIS y 114 de la ley que rige la materia, y se designó como ponente a la Dra. Lucila Ayala de Moreschi.

5.- Con motivo de la nueva integración de Sala Superior, mediante acuerdo de fecha tres de mayo de dos mil diecisiete, se reasignó el recurso de revisión a la ponencia del **Lic. Jesús Iván Chávez Rangel, Magistrado Propietario de Sala**

Superior, dándose vista a las partes para que en un plazo de tres días manifestaran lo que a su derecho conviniera respecto de tal designación, mismo que ha transcurrido en exceso sin que hubiesen hecho manifestación alguna.

II.- COMPETENCIA

Esta *ad quem* es competente para conocer y resolver el recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 fracción III, 112, fracción V, 113, 113 BIS y 114 de la ley antes referida.

III.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO.- Se procede al análisis del primer concepto de agravio expuesto por la autoridad recurrente, a través del cual señala que la admisión de la demanda le causa afectación ya que los actos impugnados no se pueden considerar como definitivos.

ACTUACIONES

Aunado a lo anterior señala que toda vez que en los referidos actos, la autoridad demandada otorgó un plazo a la parte actora para que acreditara la existencia del permiso o licencia de uso de suelo correspondiente, lo cual implica que dichos actos no resultan ser la última resolución del procedimiento administrativo, por lo cual, la demanda interpuesta deviene improcedente.

Esta Sala superior estima que el agravio que se analiza resulta infundado con base en las siguientes consideraciones:

En primer término es necesario precisar que el acto impugnado consistente en la orden de inspección número 0284[1], de fecha veinte de septiembre de dos mil dieciséis, misma que fue emitida en los siguientes términos:

> "(…)
>
> ORDEN DE INSPECCIÓN
>
> Y AUTORIZA AL C. INSPECTOR MIGUEL ANGEL AHUMADA PAREDES _____
> ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN Y NORMATIVIDAD DEL H. AYUNTAMIENTO DE AHOME, A REALIZAR INSPECCIÓN EN EL DOMICILIO: BLV. ANTONIO ROSALES ESQ. CON AGUSTINA RAMIREZ
> PROPIEDAD DE: TACOS JAIME
> MOTIVADA POR LAS VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE AHOME ASENTADOS EN LA INSPECCIÓN No. _____
> SE LE ORDENA HACER SABER AL PROPIEDARIO O ENCARGADO DE LA OBRA, QUE SE HARÁ ACREEDOR A LAS SANCIONES CONTEMPLADAS EN EL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE AHOME, PASADO EL TÉRMINO CONCEDIDO EN EL ACTA DE (SIC) CORRESPONDIENTE.
>
> (…)

De lo antes transcrito se advierte que en la orden de referencia, se autoriza al C. ********** para que realice una inspección en el domicilio ubicado en Blvd. Antonio Rosales esquina con Agustina Ramírez, motivada por violaciones al Reglamento de Construcciones del Municipio de Ahome, es decir, a través del documento de referencia se está ordenando a un inspector para que en ejercicio de sus facultades de verificación, se introduzca en el domicilio de la negociación del hoy actor con el objeto de verificar el cumplimiento del Reglamento de Construcciones del Municipio de Ahome.

[1] Visible a hoja número 18 del expediente principal

En ese contexto, es indudable que la mencionada orden de inspección debe respetar los requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución General de la República, el cual establece textualmente:

> "Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
>
> (…)
>
> En toda orden de cateo, sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.
>
> La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía: y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

ACTUACIONES

Del precepto constitucional transcrito anteriormente, se advierte que la orden de visita domiciliaria expedida por una autoridad administrativa debe satisfacer los requisitos siguientes:

1) Constar en mandamiento escrito.
2) Ser emitida por autoridad competente legalmente.
3) El objeto que persiga la diligencia, y
4) Satisfacer los demás requisitos que fijan las leyes de la materia.

Así, la omisión de cumplir los lineamientos descritos con anterioridad conlleva la ilegalidad de la orden.

En ese contexto, el artículo 16 Constitucional consagra el principio de legalidad de los actos de autoridad, y prevé como un derecho subjetivo público de los gobernados el no ser molestados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, lo cual implica en principio la inviolabilidad del domicilio, sin embargo la autoridad sí puede practicar actos de molestia a los particulares e introducirse a sus domicilios, siempre y cuando se cumplan con determinadas condiciones o requisitos y con un propósito definido, respetando siempre el principio de legalidad y de seguridad jurídica en beneficio del particular afectado.

La protección a la inviolabilidad del domicilio ha sido reconocida por la comunidad internacional, al firmar diversos tratados, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, en la cual en su artículo 11, punto 2 señala:

> "Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad
>
> (…)
>
> 2. Nadie puede ser objeto de ingerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o correspondencia, ni de ataque ilegales a su honra o reputación."

En ese sentido, se desprende la importancia de que la orden de visita, punto de soporte del ejercicio de la facultad de verificación, cumpla con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales que permiten la irrupción de las autoridades al domicilio de los particulares y la inspección de sus papeles y bienes.

Vistos los argumentos expuestos con anterioridad, es posible concluir que la emisión de la orden de visita como conducta de la autoridad debe cumplir cabalmente todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, en virtud de que implica molestia a la esfera jurídica del demandante.

ACTUACIONES

Lo anterior es así, pues con la expedición de la orden de visita se legitima a la autoridad administrativa a ingresar al domicilio del particular con el objeto de revisar su interior y sus documentos, cuyos datos serán consignados en el acta de inspección correspondiente, y en esa medida debe tenerse en cuenta que la orden de inspección puede transgredir diferentes

derechos sustantivos por la intromisión de la autoridad en el domicilio del gobernado.

Así entonces, resulta que la orden de visita domiciliaria, es un acto administrativo de molestia no sólo del domicilio, sino también de la persona, familia y papeles así como la privacidad e intimidad.

En consecuencia, tenemos que la orden de inspección 0284, de fecha veinte de septiembre de dos mil dieciséis, constituye un acto impugnable a través del juicio contencioso administrativo seguido ante este Tribunal, pues genera una afectación a la esfera jurídica del particular.

Sirve de sustento a la determinación anterior la tesis de jurisprudencia sustenta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual cobra aplicación por analogía, cuyo rubro y texto es el siguiente[2]:

> **ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PUEDE SER IMPUGNADA EN AMPARO CON MOTIVO DE SU DICTADO O, POSTERIORMENTE, EN VIRTUD DE QUE SUS EFECTOS NO SE CONSUMAN IRREPARABLEMENTE AL PROLONGARSE DURANTE EL DESARROLLO DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA AL TRASCENDER A LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.** Conforme al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la orden de visita domiciliaria expedida en ejercicio de la facultad

[2] *"Décima Época, Registro: 2000611, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 2/2012 (10a.), Página: 61*

del Estado para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes debe: a) constar en mandamiento escrito; b) ser emitida por autoridad competente; c) contener el objeto de la diligencia; y, d) satisfacer los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. **Ahora bien, en virtud de dicho mandamiento, la autoridad tributaria puede ingresar al domicilio de las personas y exigirles la exhibición de libros, papeles o cualquier mecanismo de almacenamiento de información, indispensables para comprobar, a través de diversos actos concatenados entre sí, que han acatado las disposiciones fiscales, lo que implica la invasión a su privacidad e intimidad.** En esa medida, al ser la orden de visita domiciliaria un acto de autoridad cuyo inicio y desarrollo puede infringir continuamente derechos fundamentales del visitado durante su práctica, ya sea que se verifique exclusivamente en una diligencia o a través de distintos actos vinculados entre sí, debe reconocerse la procedencia del juicio de amparo para constatar su apego a lo previsto en la Constitución General de la República y en las leyes secundarias, con el objeto de que el particular sea restituido, antes de la consumación irreparable de aquellos actos, en el goce pleno de los derechos transgredidos por la autoridad administrativa. Por ende, la orden de visita se puede impugnar de inmediato a través del juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 114, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo, dentro del plazo legal establecido para ese efecto en el propio ordenamiento y hasta que cese la violación al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio, lo cual no implica la imposibilidad de plantear posteriormente en el juicio de amparo, promovido contra la liquidación respectiva o la resolución que ponga fin a los medios ordinarios de defensa procedentes en su contra, al tenor de los párrafos tercero y cuarto de la fracción XII del artículo

ACTUACIONES

> 73 de la Ley referida, los vicios constitucionales o legales que pudiese tener la señalada orden cuando no haya sido motivo de pronunciamiento en diverso juicio de amparo.”

Por otra parte, también resulta infundado el argumento relativo al acta de inspección número 284 de fecha veinte de septiembre de dos mil dieciséis[3], ya que en dicho documento se puede advertir que el inspector hizo constar que en el recorrido de la obra observó la falta de permiso para uso de suelo, determinando que con tal circunstancia se infringía el artículo 18 fracción III del Reglamento de Construcciones del Municipio de Ahome, lo cual implica que emitió un pronunciamiento a través del cual imputó al visitado la comisión de una infracción, afectando de esta manera su esfera jurídica.

Por lo tanto, este órgano de alzada coincide con la Sala regional, al considerar que en este caso, tanto la orden de inspección, como el acta correspondiente, constituyen actos de autoridad que causan una afectación a la parte actora, y que en consecuencia pueden ser impugnados a través del juicio contencioso administrativo.

SEGUNDO.- En el segundo concepto de agravio la autoridad recurrente argumenta que la Sala primigenia subsanó omisiones que la parte actora no planteó en su escrito inicial, pues al no configurarse la definitividad del acto impugnado y admitir a trámite la demanda, implica que se consideren situaciones que nunca fueron expresadas por la actora, violando de esta manera el principio de congruencia.

[3] Visible a hoja 19 del expediente principal

En estima de este órgano de impartición de justicia, el concepto de agravio que se analiza resulta **inoperante** por genérico, superficial e impreciso, ya que si bien esta Sala Superior ha reiterado en diversos fallos que basta expresar la pretensión o *causa petendi*, para que el órgano jurisdiccional se encuentre en condiciones de realizar el análisis de los argumentos hechos valer por la parte recurrente, no se puede dejar de considerar que en los casos en que el argumento expresado por el peticionario de revisión sea impreciso o bien no señale ni concrete algún razonamiento capaz de ser analizado y como consecuencia de ello no pueda determinarse cuál es la afectación que reclama, dichos argumentos resultarán inoperantes por ser ambiguos y superficiales.

ACTUACIONES

Refuerzan el razonamiento anterior la siguiente tesis cuyo rubro y texto se transcriben[4]:

> **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES.** Los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una

[4] Novena Época Registro: 173593 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Enero de 2007 Materia(s): Común Tesis: I.4o.A. J/48 Página: 2121.

presunción de validez que debe ser destruida. Por tanto, **cuando lo expuesto por la parte quejosa o el recurrente es ambiguo y superficial, en tanto que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al porqué de su reclamación**. Así, tal deficiencia revela una falta de pertinencia entre lo pretendido y las razones aportadas que, por ende, no son idóneas ni justificadas para colegir y concluir lo pedido. Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los conceptos de violación de la demanda de amparo o en los agravios de la revisión deben, invariablemente, estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos non sequitur para obtener una declaratoria de invalidez.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

(Énfasis añadido por Sala Superior)

TERCERO.- En su tercer concepto de agravio argumenta que la concesión de la suspensión resulta ilegal, ya que ésta fue concedida para que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban en ese momento, tomando en cuenta sólo lo expuesto por la parte actora, y sin que la litis estuviera totalmente fijada, lo cual ocurriría hasta el momento de la contestación de la demanda.

Aunado a lo anterior, señala que el otorgamiento de la suspensión no cumple con la debida motivación y fundamentación, ya que la Sala de origen invoca el artículo 68, ultima parte, con el propósito de sustentar los perjuicios irreparables que pueda sufrir el actor, sin embargo dicho numeral no previene disposición alguna relacionada con el propósito de referencia.

Esta Sala Superior estima infundado el agravio que se analiza, ya que la figura de la suspensión se encuentra regulada entre otros artículos, por el numeral 68 de la ley de la materia, que dispone lo siguiente:

> **"ARTÍCULO 68.-** Los actos impugnados y su ejecución podrán ser objeto de suspensión en los casos, bajo las condiciones y modalidades que prevé esta Ley. La suspensión se concederá por el Magistrado de la Sala que conozca del asunto, de oficio o a petición de parte, desde el mismo acuerdo que admita la demanda y hasta que se dicte sentencia y ésta quede ejecutoriada. La cual surtirá efectos desde luego, en el auto que se conceda. (…)"

ACTUACIONES

Tal y como se advierte de lo antes transcrito, y contrario al argumento que pretende hacer valer la revisionista, en el sentido de que la figura de la suspensión debe abordarse hasta el momento en que la autoridad demandada presente su contestación, el referido artículo prevé que la concesión de la

suspensión debe realizarse desde el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

Por otra parte, resulta igualmente infundado el argumento relativo a que la Sala de origen invocó indebidamente mencionado artículo 68, última parte, al pretender sustentar los perjuicios irreparables que pudiera sufrir el actor, ya que del análisis realizado por este órgano de alzada al acuerdo[5] traído a revisión, se puede advertir de la parte conducente el siguiente texto:

> "(…) se concede la **SUSPENSIÓN** del acto impugnado, para efecto de que las cosas queden en el estado que actualmente guardan, hasta en tanto se dicte sentencia y esta (sic) cause ejecutoria o bien, la citada medida cautelar sea revocada por actualizarse las hipótesis contenidas en el último párrafo del artículo 68 de la Ley en cita; (…) "

Del texto transcrito se puede observar que la invocación a la disposición contenida en la última parte del artículo 68 de la ley de la materia, no se realizó con la intención de sustentar la protección a los perjuicios irreparables que pudiera sufrir el actor, sino que se refiere a que la suspensión otorgada pudiera ser revocada en el caso de que se actualizara la hipótesis contenida en dicho precepto legal, esto es, si variaran las condiciones bajo las cuales se otorgó la suspensión.

CUARTO.- En su cuarto concepto de agravio la recurrente argumenta que le causa perjuicio el hecho de que la Sala del primer conocimiento no haya fijado una garantía a cargo de la demandante a efecto de conceder la suspensión solicitada, ya

[5] Visible a hojas 33 a la 34 del expediente principal

que al permitirle actuar sin cumplir con las disposiciones de orden urbano, comercial y sobre todo sanitarias, es necesario responder por un posible evento de intoxicación que derive de la ingesta de los alimentos que expende el actor.

A consideración de esta Sala Superior, el argumento que se analiza resulta infundado ya que a través del estudio a los autos que integran el expediente principal se puede observar que el acto impugnado derivó de posibles infracciones contenidas en el Reglamento de Construcciones del Municipio de Ahome, lo cual implica que ante tal circunstancia no es posible advertir que se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a terceros por ingerir los alimentos que se elaboran en el domicilio donde se realizó la inspección impugnada, como lo pretende hacer valer la recurrente, ya que ningún momento la autoridad demandada señaló vulneración o incumplimiento a disposiciones de índole sanitarias.

ACTUACIONES

Atento a lo dispuesto por los artículos 17 fracción III y 114 último párrafo y 114 BIS, fracción I, ambos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, se:

IV. R E S U E L V E:

PRIMERO.- Los agravios formulados por la **Dirección de Inspección y Normatividad del Municipio de Ahome, Sinaloa, y otro, autoridades demandadas** en el juicio de origen, son infundados e inoperantes, en consecuencia:

SEGUNDO.- Se confirma el auto admisorio dictado por la Sala Regional Zona Norte de este tribunal, el día veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, según lo expuesto en el apartado denominado Consideraciones y Fundamentos de esta resolución.

TERCERO.- Comuníquese a la Sala de origen el contenido del fallo, corriéndole traslado con copia certificada del mismo, y en su oportunidad, hágase entrega del expediente principal, así como el archivo del recurso de revisión como asunto concluido.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, en sesión ordinaria número **47/2017**, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, los Magistrados Propietarios que integran la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, así como la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe:

DR. HÉCTOR SAMUEL TORRES ULLOA
MAGISTRADO PRESIDENTE

M.C. JORGE ANTONIO CAMARENA ÁVALOS
MAGISTRADO PROPIETARIO DE SALA SUPERIOR

LIC. JESÚS IVÁN CHÁVEZ RANGEL
MAGISTRADO PROPIETARIO DE SALA SUPERIOR

M.C. EDNA LIYIAN AGUILAR OLGUIN
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

JICR/ggi
Id.- 19467

RECURSO: 2806/2016

RECURRENTE: DIRECTOR DE INSPECCIÓN Y NORMATIVIDAD DEL MUNICIPIO DE AHOME, SINALOA, Y OTRO, AUTORIDADES DEMANDADAS.

ELIMINADO. Corresponde a datos personales de las partes del juicio. Fundamento legal: artículos 3 fracción XXVI, 149, 155 fracción III, 156 y 165 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, en relación con los numerales Trigésimo Octavo fracción I, Quincuagésimo Segundo párrafo segundo, Quincuagésimo Tercero, Quincuagésimo Noveno, Sexagésimo Segundo y Sexagésimo Tercero de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como la elaboración de versiones públicas.

ACTUACIONES