



313

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO EN QUERÉTARO.

EXPEDIENTE:

ACTOR:

AUTORIDAD DEMANDADA:

- 1) DIRECTOR DE LA COORDINACIÓN MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE HUIMILPAN, QUERÉTARO.
- 2) INSPECTORES ADSCRITOS A LA COORDINACIÓN MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE HUIMILPAN, QUERÉTARO.



ESTADIA
IVA
QUERÉTARO
JUNDO
TVO

SENTENCIA DEFINITIVA

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QUERÉTARO, 1 (PRIMERO) DE JUNIO DE 2023 (DOS MIL VEINTITRÉS).

VISTOS para resolver los autos del Juicio Contencioso Administrativo **2206093-QII**, encontrándose debidamente integrados los autos del mismo, la Juez Segundo Administrativo en Querétaro del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, con las facultades previstas en el artículo 22 fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, ante el Secretario de Acuerdos adscrito a este Juzgado, que da fe en términos del artículo 46 fracción II de la citada Ley, con base en los artículos 54 y 55, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro¹, se dicta la presente sentencia en base a los siguientes:

RESULTANDOS

1º. INGRESO DE LA DEMANDA. Mediante escrito ingresado en la Oficialía de Partes común de este Juzgado, el 28 (veintiocho) de junio de 2022

¹ Reformada mediante la "Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Administración Pública del Estado de Querétaro", publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el 30 (treinta) de septiembre de 2021 (dos mil veintuno).

(dos mil veintidós), en representación legal de la persona moral " , Sociedad Anónima de Capital Variable, compareció a demandar la nulidad de los actos siguientes:

- a) La orden de visita de inspección y/o verificación contenida en el oficio , de fecha 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós).
- b) La inminente orden de clausura o suspensión de trabajos y servicios de manera definitiva, como consecuencia del procedimiento administrativo iniciado, en el que se ha llevado a cabo la clausura o suspensión de trabajos de manera temporal.
- c) El acta circunstanciada de hechos número , de fecha 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós).
- d) El acta de clausura o suspensión de trabajos y servicios número , de fecha 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós).
- e) La aplicación y ejecución de la medida de seguridad temporal, contenida en el acta de clausura , de fecha 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós).
- f) Los efectos consecuentes que deriven de los actos impugnados, de manera concreta: 1) la imposición de los sellos de suspensión de actividades y 2) la clausura o suspensión de trabajos y servicios o también denominada clausura de obra del parador integral visitado.
- g) El dictado y suscripción del acta circunstanciada número , de fecha 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós).

Actos que atribuyó al Director de la Coordinación Municipal de Protección Civil de Huimilpan, Querétaro, así como, a los inspectores adscritos a ésta última, y respecto de los cuales solicitó la suspensión.

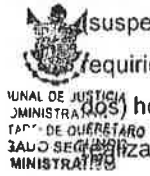


314

2º. ADMISIÓN DE DEMANDA. Por auto de fecha 29 (veintinueve) de junio de 2022 (dos mil veintidós), se admitió a trámite la demanda de nulidad, se tuvieron por ofrecidas y admitidas las pruebas señaladas en el capítulo correspondiente, y con copia del escrito inicial de demanda se ordenó al actuario adscrito a este órgano jurisdiccional, emplazar a las autoridades demandadas, a efecto de que formulara su contestación de demanda.

Por otro lado, respecto de la solicitud de suspensión formulada por el apoderado legal de la actora en el escrito inicial de demanda, se ordenó formar la carpeta respectiva y se procedió al trámite de la misma.

3º. CUADERNO DE SUSPENSIÓN. Por acuerdo del 29 (veintinueve) de junio de 2022 (dos mil veintidós), se admitió a trámite la medida cautelar solicitada (suspensión) y de manera provisional se negó la concesión de la misma, y se requirió a las autoridades demandadas para que en el término de 72 (setenta y dos) horas, rindieran el informe relativo al incidente de medidas cautelares, lo que se cumplió. Asimismo, se requirieron, mediante oficios sin número, ingresados en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional los días 6 (seis) y 8 (ocho) de julio de 2022 (dos mil veintidós).



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
TAPALCATEPEC DE QUERÉTARO
JALISCO SECCION
MINISTRATIVA

Por auto del 18 (dieciocho) de julio de 2022 (dos mil veintidós), se tuvieron por presentados los oficios antes mencionados y al no existir promociones pendientes por agregar en autos se ordenó dictar la interlocutoria correspondiente a la suspensión definitiva.

Por interlocutoria de la misma fecha, se concedió de manera definitiva la suspensión de la ejecución del acto impugnado, en apariencia del buen derecho, para el efecto de que el Director de la Coordinación Municipal de Protección Civil de Huimilpan, Querétaro, en el término de 24 (veinticuatro) horas, procediera a:

- 1) Levantar mediante acta circunstanciada la suspensión decretada en el parador Huimilpan, ubicada en la carretera federal Palmillas-Apaseo El Grande, en el kilómetro 59+640, o bien en el kilómetro 56+550 de la autopista, a través del retiro de sellos impuestos en fecha 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós), mediante acta de "clausura o suspensión de trabajos y servicios" de folio

- 2) Hecho lo anterior, se mantuvieron las cosas en el estado en que se encontraban, hasta en tanto se dictara resolución en el presente juicio.

4°. SE DICTA MEDIDA PARA MEJOR PROVEER. Con acuerdo del 14 (catorce) de julio de 2022 (dos mil veintidós), por un lado, se informó a las partes materiales que con fecha 4 (cuatro) de julio de 2022 (dos mil veintidós) fue nombrada Juez Segundo Administrativo en Querétaro, la SECRETARÍA DE ECONOMÍA, a efecto de que dentro del plazo de 3 (tres) días hábiles manifestaran lo que a su derecho conviniera respecto de dicho nombramiento, apercibidas que para el caso de no hacerlo se tendría por precluido su derecho para ello.

Y por el otro, se decretó como medida para mejor proveer, requerir a la actora para que dentro del plazo de 3 (tres) días hábiles, exhibiera ante este órgano jurisdiccional, los documentos consistentes en:

- 1) Concesión de fecha 28 (veintiocho) de febrero de 2013 (dos mil trece).
- 2) Anexo 13 (trece) de dicho título de concesión.

Advertido de que, de no ser exhibidos los documentos señalados se proveería lo que en derecho correspondiera una vez que obrara agregada en autos el escrito de contestación de demanda, por lo que, mediante escrito ingresado en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, la actora exhibió las documentales que le fueron requeridas y que transcritas quedaron en supra líneas.

5°. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. Por oficio sin número, prestado ante este Tribunal, el 29 (veintinueve) de agosto de 2022 (dos mil veintidós), las autoridades demandadas formularon su contestación de demanda, por lo que, con proveído del 8 (ocho) de septiembre de la anualidad en cita, la misma se tuvo por recibida y al haber sido omisas en adjuntar al oficio de mérito las copias de traslado suficientes, se les requirió, para que dentro del plazo de 5 (cinco) días hábiles, las exhibieran, apercibidas que para el caso de ser omisas se tendría por no contestada la demanda.

Atento a lo anterior, por oficio sin número, ingresado en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, el 19 (diecinueve) de septiembre de 2022 (dos mil



316

veintidós), las autoridades demandadas exhibieron las copias de traslado requeridas, por lo que, con auto del 29 (veintinueve) de septiembre de 2022 (dos mil veintidós), se tuvo por hecha la contestación de demanda, se tuvieron por ofrecidas y admitidas las pruebas señaladas y se determinó concluida la substanciación del juicio.

6°. PLAZO PARA ALEGATOS. Por auto del 18 (dieciocho) de octubre de 2022 (dos mil veintidós), se concedió a las partes materiales el término legal de 5 (cinco) días hábiles para que formularan los alegatos que a su parte corresponden.

7°. CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Por oficio sin número, ingresado en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, el 3 (tres) de noviembre de 2022 (dos mil veintidós), las autoridades demandadas formularon los alegatos que a su parte corresponden.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO

Asimismo, por escrito presentado ante este Tribunal en fecha 4 (cuatro) de noviembre de 2022 (dos mil veintidós) la actora compareció a formular sus alegatos.

Por lo anterior, con fecha 10 (diez) de noviembre de 2022 (dos mil veintidós), se dictó el acuerdo correspondiente, en el que se tuvieron por formulados los alegatos de las partes y con fundamento en el artículo 52 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, se declaró cerrada la instrucción del juicio, y se ordenó turnar el presente asunto para la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

Una vez que se han asentado los resultados del juicio de nulidad, se procede al dictado de la definitiva, conforme a los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. COMPETENCIA. Este Juzgado Segundo Administrativo en Querétaro, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro², es competente materialmente, para conocer del presente juicio de conformidad con los artículos 17, 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos

² En lo subsecuente Juzgado.

Mexicanos; 34, apartado A, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro; 1, 2, 3 fracción I, 4 fracción XIII, y 22, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro; 1 fracción I, 3, 4, 52, 54, 55, 57 y 58, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, y competente territorialmente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 18 y 19, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, 46, segundo párrafo³, del Reglamento Interior del Tribunal Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, y en términos de lo aprobado por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, en la Octava Sesión de 2019 (dos mil diecinueve), celebrada el 26 (veintiséis) de ese año, cuyo extracto (acuerdo aprobado en el punto 2 (dos) de la orden del día de dicha sesión), se publicó en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el 6 (seis) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve), como: "*Acuerdo que autoriza la redistribución de los Juzgados Administrativos del Tribunal de Justicia Administrativa*"⁴.

SEGUNDO. INTERÉS JURÍDICO. En otro orden de ideas, esta Juzgadora estima necesario abordar el estudio del interés jurídico de [redacted] para solicitar la nulidad de las resoluciones impugnadas, ya que, el párrafo cuarto, del artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, dispone que solo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo o jurídico en el mismo.

Así que, para que se considere que el acto que pretende impugnar afecta su interés jurídico, es necesaria la existencia de una afectación a su esfera jurídica, de manera que existe interés jurídico, cuando tiene derecho a exigir de la autoridad, determinada conducta, derivado de alguna disposición legal.

En ese sentido, obra agregada, de folio 212 (doscientos doce) a 243 (doscientos cuarenta y tres) del cuaderno de suspensión [redacted] copia

³ 46. Para efectos del artículo 18 de la Ley Orgánica, los Distritos Judiciales en los que se dividirá el territorio del Estado y los Juzgados Administrativos que atenderán los asuntos correspondientes a la circunscripción territorial de aquéllos, serán los siguientes:

Distrito Judicial de Querétaro: con sede en el municipio de Querétaro, integrado por los municipios de: Querétaro, Colón, Corregidora, El Marqués, Huimilpan, Pedro Escobedo y Tolimán; y [..]

⁴ ACUERDO. Por UNANIMIDAD de votos de los integrantes del Pleno de la Sala Superior del Tribunal, acuerdan lo siguiente:

2. Se autoriza que a partir del 8 ocho de enero de 2020 dos mil veinte, la redistribución de los Juzgados Administrativos de este Tribunal quede de la siguiente manera:

PRIMER DISTRITO: Con sede en el Municipio de Querétaro, Gro., integrado por los municipios de Querétaro, Corregidora, Colón, El Marqués, Huimilpan, Pedro Escobedo y Tolimán. y [..]



236

certificada del expediente administrativo _____, del índice de la Coordinación Municipal de Protección Civil Huimilpan, Querétaro, valorado en términos del artículo 51, fracción I, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, del que se desprende que obran los siguientes documentales:

- La orden de visita número _____
- El acta circunstanciada de hechos número _____
- El acta de clausura número _____

Documentales de las que se desprende que la construcción realizada por la actora fue objeto de una orden y visita de inspección que culminó en la imposición de una medida de seguridad consistente en “

secciones A y B, respectivamente [...]”, de ahí que el demandante detente un interés jurídico para comparecer en la causa.

TERCERO. EXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. La existencia de las resoluciones impugnadas, se encuentra acreditada en autos, en los términos de los artículos 51, fracción I, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; 289 fracción II, 337 fracción II, y 424 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro de aplicación supletoria a la Ley de la materia, ya que, la parte actora, las exhibió en copia certificada y la autoridad demandada las reconoció plenamente en su oficio de contestación.

CUARTO. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA. Atento a lo previsto en el artículo 17, fracción I, inciso a), de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en correlación con el artículo 35 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, **el presente juicio de nulidad fue interpuesto oportunamente**, por quien tiene legitimación para hacerlo y en contra de un acto administrativo definitivo, pues la presentó **Emilio Robles Miaja**, en representación legal de la persona moral _____, en fecha **28 (veintiocho) de junio de 2022 (dos mil veintidós)**, señalando que la fecha en que tuvo conocimiento de las resoluciones impugnadas en la fecha de su emisión, esto es, el **23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós)**, encontrándose dentro del plazo de 30 (treinta) días hábiles, el cual comprendió del **24**

(veinticuatro) de mayo al 4 (cuatro) de julio de 2022 (dos mil veintidós), sin tomarse en cuenta los días sábados y domingos, de conformidad con lo establecido por el artículo 77 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, por lo que si la demanda se presentó en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional el día 28 (veintiocho) de junio de 2022 (dos mil veintidós), su presentación fue oportuna dentro del plazo previsto en ley.

QUINTO. ESTUDIO DE CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, EXCEPCIONES Y DEFENSAS. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12, último párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, la procedencia del juicio de nulidad será analizada de oficio, circunstancia que debe entenderse en el sentido que se estudiarán tanto las que hagan valer las partes como las que el tribunal que conozca del asunto advierta durante el juicio, lo que traerá como consecuencia el sobreseimiento, de conformidad con el artículo 13, fracción II, del mismo ordenamiento legal, sin embargo, cierto es que la improcedencia del Juicio Contencioso Administrativo pueden hacerla valer las partes en cualquier tiempo, hasta antes del dictado de la sentencia, por ser ésta una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente; de lo cual se advierte que las autoridades demandadas en juicio **no opusieron causa de improcedencia, excepción o defensa, y esta Juzgadora de oficio tampoco advierte la actualización de alguna de las previstas en el artículo 12 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro**, de manera que este Juzgado no se encuentra imposibilitado para realizar el análisis de la Litis planteada.

No obstante, al formular su contestación de demanda, las autoridades demandadas opusieron las excepciones y defensas que a la letra se insertan:

"CAPITULO DE EXCEPCIONES Y DEFENSAS

- 1.- *Improcedencia de la acción.*
- 2.- *Falta de derecho.*
- 3.- *Non mutatis libelo. A efectos de que la actora no modifique su escrito de demanda.*
- 4.- *Obscuridad de la demanda. Siendo que la actora es omisa en precisar circunstancias de modo, tiempo (hora exacta), lugar y personas en torno a la supuesta negativa de las dependencias que se negaron a recibirle documentación a la actora.*
- 5.- *Legalidad y competencia de los actos impugnados por la actora.*
- 6.- *La falta de legitimación activa de la actora para impugnar siendo que el legitimado por cuanto ve a las tiendas de conveniencia, es la cadena comerci*



317

Excepciones y defensas, respecto de las cuales resulta improcedente su análisis, toda vez que, la legalidad del acto administrativo en correlación a los hechos expuestos y a los conceptos de impugnación constituye parte del análisis de fondo del asunto.

SEXTO. DETERMINACIÓN. Para el desarrollo del presente considerando resulta menester precisar las violaciones aducidas en los diversos conceptos de impugnación opuestos por la demandante, así como, la metodología de estudio empleada para la resolución del juicio sometido al conocimiento de esta Juzgadora.

IDENTIFICACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN

PRIMERO
SEGUNDO
TERCERO

En el escrito inicial de demanda, la actora esgrimió 8 (ocho) conceptos de impugnación, de los cuales, los identificados como "PRIMERO" y "SEGUNDO", se hacen consistir en el ejercicio del control difuso por parte de este órgano jurisdiccional, a efecto de que inaplique la legislación local que sirvió de fundamento para la emisión de las resoluciones impugnadas.

Por otro lado, en el concepto de impugnación "TERCERO", aduce el demandante que en virtud del título de concesión con el se le autorizó la explotación del derecho de vía, es que no se encuentra sujeto al cumplimiento de la normativa local en materia de protección Civil.

Asimismo, refiere, en el concepto de impugnación "CUARTO", que el Director de la Coordinación Municipal de Protección Civil Huimilpan, Querétaro, resulta incompetente para la emisión de las resoluciones impugnadas.

Además, señaló, en el "QUINTO" concepto de impugnación que, el Director de la Coordinación Municipal de Protección Civil Huimilpan, Querétaro, es una autoridad por demás inexistente.

Finalmente, en los conceptos de impugnación "SEXTO", "SÉPTIMO" y "OCTAVO", argumentó que son ilegales las resoluciones impugnadas consistentes en la orden de visita, el acta circunstanciada y la medida de seguridad decretada, al incumplir con los requisitos legales que para su emisión y determinación prevé la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

METODOLOGÍA DE ESTUDIO

Precisada de manera esencial la idea de contiene cada uno de los conceptos de impugnación hechos valer por la demandante, de conformidad con el artículo 55, párrafo segundo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, se precisa que el análisis de los diversos conceptos de nulidad se hará por grupos y en el orden propuesto por el demandante, de manera que en primer término, se analizaran los conceptos de impugnación primero y segundo que atañen al control difuso solicitado por la enjuiciante, partiendo del estudio de la actualización de los requisitos para la admisibilidad y procedencia que deben tenerse en cuenta para ejercer el control solicitado.

Seguidamente, se analizará el concepto de impugnación tercero en el que señaló que en virtud del título de concesión con el que se le autorizó la explotación del derecho de vía, es que no se encuentra sujeto al cumplimiento de la normativa local en materia de protección Civil, mismo que se estudiara con los conceptos de anulación cuarto y quinto, que se analizaran en conjunto, ya que en ellos se combate la competencia de la autoridad demandada para la emisión de las resoluciones impugnadas.

Y finalmente, se procederá al estudio de la legalidad de la orden de visita de inspección y/o verificación número . . . al amparo del principio de mayor beneficio, en virtud de que de actualizarse alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 57, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, la nulidad decretada afecta la legalidad de las subsecuentes resoluciones [acta circunstanciada de hechos de folio y acta de clausura o suspensión de trabajos y servicios número . . . al ser frutos de un acto viciado desde su origen.

ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN PRIMERO Y SEGUNDO

Arguye el demandante en el concepto de impugnación **PRIMERO**, que a través del control difuso, esta Juzgadora debe inaplicar los artículos 33, fracción XVII, y 91 a 99 de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, así como, los diversos 107



318

a 120 del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, por ser violatorios de los artículos 14 y 16 Constitucionales, del principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 del ordenamiento legal en cita, en relación con el artículo 73, fracción XXIX-I, y de la Ley General de Protección Civil, toda vez que dichas disposiciones establecen y regulan la facultad para que la autoridad municipal realice visitas de verificación en materia de protección civil, la cual no se encuentra otorgada conforme a la Ley General de Protección Civil, siendo que el Congreso de la Unión es el único ente público que puede determinar la forma y los términos de la participación de las autoridades municipales en dicha materia.

Que la norma constitucional prevé como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, el determinar las bases, forma y términos en que participaran los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil; así como, una facultad concurrente para actuar respecto de esa misma materia, en donde se permite que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales realicen acciones de protección civil.

QUERÉTARO
SEGUNDO
ACTIVO

Que en el caso en particular, los artículos 33 fracción XVII y 91 a 99 de la Ley Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro; así como 107 a 120 del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, violan los principios constitucionales, toda vez que dichas disposiciones establecen la facultad para que la autoridad municipal realice visitas de verificación en materia de protección civil y el Congreso de la Unión es el único ente público que puede determinar la forma y los términos de la participación de las autoridades municipales en la materia.

Asimismo, señaló en el **SEGUNDO** concepto de impugnación, que mediante el control difuso, esta Juzgadora deberá inaplicar los artículos 129 a 133 del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, por ser violatorios del derecho humano de seguridad jurídica, tutelado por los artículos 14 y 16 Constitucionales, en relación con los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, toda vez que las citadas disposiciones determinan que las autoridades municipales pueden aplicar medidas de seguridad de inmediata ejecución al momento en que se realicen actuaciones de inspección o verificación por parte de la autoridad municipal en cualquier caso de alto riesgo, emergencia o desastre, siendo que el artículo 126 de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro,

establece que todas las medidas de seguridad deben ser notificadas al afectado previamente a su ejecución salvo en casos que exista peligro por fenómenos naturales o antropogénicos, excediendo o yendo más allá de lo previsto legalmente.

Por su parte, al formular su contestación de demanda, las autoridades demandadas, señalaron, respecto de los conceptos de impugnación materia de análisis que son inoperantes, ya que, de acuerdo a lo establecido en los artículos 3, 6 y 14 de la Ley General de Protección Civil, los tres ordenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, en sus respectivos ámbitos de competencia, se coordinan y articulan en el Sistema Nacional de Protección Civil, con el Propósito de prevenir, preparar y gestionar emergencias, así como, realizar acciones coordinadas para proteger a la población de los peligros que se presentan, ya sean de origen natural o aquellos originados por la actividad humana que eventualmente pueden generar un desastre, de manera que resulta inexacto lo afirmado por la demandante.

Esta Juzgadora califica de **INOPERANTES**, los conceptos de impugnación, hechos valer por la demandante, en atención a las consideraciones legales que se desarrollan en los subsecuentes párrafos:

En primer término, de lo argumentado por la actora en los conceptos de impugnación materia de análisis, se desprende que pretende que esta Juzgadora inaplique la legislación local en su favor a través del ejercicio del control difuso, en virtud de que en su apreciación, dichos preceptos son violatorios de los artículos 14 y 16 Constitucionales, del principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 del ordenamiento legal en cita, así como del artículo 73, fracción XXIX-I, y de la Ley General de Protección Civil, toda vez que, las disposiciones locales cuya inaplicación pretende, regulan la facultad de la autoridad municipal en materia de protección para que realice visitas de verificación, pues señala que la misma no se encuentra otorgada conforme a la Ley General de Protección Civil, pues es el Congreso de la Unión, el único ente facultado para determinar la forma y los términos de la participación de las autoridades municipales en dicha materia, a través de la emisión de la Ley General correspondiente.

Al respecto, debe precisarse, en primero término que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis



317

336/2013⁵, señaló que con motivo de la interpretación de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, estableció, entre otros, el criterio mayoritario relativo a que los Jueces del país están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores, cuando sean contrarias a las contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Asimismo, que bajo este esquema, surgió la figura denominada control de convencionalidad ex officio, misma que fue conceptualizada por el Alto Tribunal, al resolver el expediente varios : , el cual, abrió una nueva forma de control constitucional, al permitir que los juzgadores inapliquen aquellas normas que consideren contrarias a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales: el denominado control difuso.

DE JUSTICIA
STRATIVA
DE QUER
I SEGUNDO
ITRATIVO

En ese sentido, a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, quedó establecido, que al resolver los asuntos sometidos a su competencia, los Jueces nacionales, de conformidad con lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, utilizando el método de interpretación establecido en el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional. En el entendido de que ante la existencia de antinomias entre la Constitución Federal y los tratados internacionales, debe estarse a lo previsto en nuestra Constitución, tal como lo determina el primer párrafo de su artículo primero.

Por lo que, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar, no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino también por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate (lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona), pero respetando, en todo caso, las limitaciones y las restricciones a los derechos humanos establecidas exclusivamente en la Constitución.

De manera, que si bien, los Jueces ordinarios no pueden hacer una declaración general sobre invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en

⁵ La contradicción de tesis 336/2013 dio lugar a la emisión de la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.), de rubro: "CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 2006186.

los tratados internacionales (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Carta Magna), sí pueden dejar de aplicar estas normas inferiores, dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados internacionales en esta materia.

Así, el control de constitucionalidad que antes se concentraba en los órganos del Poder Judicial de la Federación, ahora -con sus marcadas diferencias- se hace extensivo y obliga a todas las autoridades jurisdiccionales del país, a fin de que verifiquen si las leyes inferiores a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos respetan, protegen y garantizan las prerrogativas de las personas.

Lo anterior, ya que, el control de la constitucionalidad y convencionalidad de normas generales por vía de acción está depositado en exclusiva en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma definitiva y definitiva si una disposición es o no contraria a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos; ya sea porque así lo declaren con efectos permanentes en amparo indirecto, o bien, tratándose de la vía directa, ordenando solamente su inaplicación al caso concreto; todo ello mediante el análisis exhaustivo de los argumentos que propongan los quejosos en su demanda, o en los casos en que así proceda, en suplencia de la queja.

Por otro lado, el control ordinario que ejercen estas autoridades en su labor cotidiana, es decir, su competencia específica, se construye a dilucidar un conflicto en materia de legalidad, con base en los hechos, argumentaciones jurídicas, pruebas y alegatos propuestos por las partes, dando cumplimiento a los derechos fundamentales de audiencia, legalidad, debido proceso y acceso a la justicia, y es aquí, donde el juzgador ordinario, al aplicar la norma, puede realizar de oficio un contraste entre su contenido y los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional (es decir, llevar a cabo un control difuso) en ejercicio de una competencia genérica, reflexión que no forma parte de la disputa entre actor y demandado, es decir, no forma parte de la litis; el control de constitucionalidad y convencionalidad difuso nace de la obligación derivada del criterio interpretativo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó sobre el contenido y alcances del artículo 1o. de la Carta Magna.

Esto es así, porque los mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, deben entenderse en armonía con el diverso 133 del mismo cuerpo



30

normativo, para determinar el marco dentro del cual debe realizarse tal cometido, el que resulta esencialmente distinto al control concentrado que tradicionalmente opera en nuestro sistema jurídico, y explica que en las vías indirectas de control, la pretensión o litis no puede consistir en aspectos de constitucionalidad, pues ello sería tanto como equiparar los procedimientos ordinarios que buscan impartir justicia entre los contendientes, a los diversos que fueron creados por el Poder Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución con el propósito fundamental de resguardar el principio de supremacía constitucional.

Por lo que, la diferencia total entre ambos medios de control (concentrado y difuso) estriba, esencialmente, en que en el juicio de amparo es decisión del quejoso que el tema de inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley forme parte de la litis, al plantearlo expresamente en su demanda; en el control difuso, en cambio, tal tema no integra la litis que, según se explicó en párrafos anteriores, se limita a la materia de legalidad, pero por razón de su función, por decisión propia y prescindiendo de todo argumento de las partes, el Juez ordinario puede desaplicar la norma que a su criterio no resulte acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

De manera que, el control difuso que realizan los Jueces ordinarios, en el ámbito de sus competencias, constituye una herramienta más en su importante labor de decir el derecho conforme a la Ley Suprema, facultad se ha entendido en el sentido de que el órgano judicial puede ejercerla ex officio, es decir, por razón de su oficio jurisdiccional y sin que medie petición alguna de parte.

Sin embargo, es factible que en el juicio de nulidad el actor formule argumentos en los que solicite al juzgador que ejerza control difuso respecto de una norma determinada, tal como acontece en la especie, no obstante, del planteamiento opuesto por la actora no se aprecia cual es el agravio que se le produce con los dispositivos legales que pretende le sean inaplicados, por lo cual su planteamiento se torna **INOPERANTE**, ya que el Poder Judicial de la Federación, ha establecido jurisprudencialmente que aún y cuando el control difuso de constitucionalidad que ejercen los órganos jurisdiccionales en la modalidad *ex officio* no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, dado que se sustenta en el principio *iura novit curia*, ello no implica que deba ejercerse siempre, toda vez que existen presupuestos formales y materiales de

SECRETARÍA DE JUSTICIA

admisibilidad y procedencia que deben tenerse en cuenta, tal criterio se sustenta en la jurisprudencia XXVII lo. (VIII Región) J/8 (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, de rubro y texto siguiente:

"CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA. Aún cuando el control difuso de constitucionalidad - connotación que incluye el control de convencionalidad- que ejercen los órganos jurisdiccionales en la modalidad ex officio no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, pues se sustenta en el principio iura novit curia, ello no implica que deba ejercerse siempre, pues existen presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia que deben tenerse en cuenta. La ley, la jurisprudencia y la práctica muestran que algunos de esos presupuestos, que de no satisfacerse impedirán su ejercicio, de manera enunciativa son: a) que el juzgador tenga competencia legal para resolver el procedimiento o proceso en el que vaya a contrastar una norma; b) si es a petición de parte, que se proporcionen los elementos mínimos, es decir, debe señalarse con toda claridad cuál es el derecho humano o garantía que se estima infringido, la norma general a contrastar y el agravio que le procede, pues de otra forma, sin soslayar su carácter de conocer del derecho, el juzgador no está obligado a emprender un estudio expreso oficioso de los derechos humanos o preceptos constitucionales o convencionales que se le transcriban, o que de manera genérica se invoquen como pertenecientes al sistema; c) debe existir aplicación expresa o implícita de la norma, aunque en ciertos casos también puede ejercitarse respecto de normas que, bien sea expresa o implícitamente, deban emplearse para resolver alguna cuestión del procedimiento en el que se actúa; d) la existencia de un perjuicio en quien solicita el control difuso, o bien irrogarlo a cualquiera de las partes cuando se realiza oficiosamente; e) inexistencia de cosa juzgada respecto del tema en el juicio, pues si el órgano jurisdiccional ya realizó control difuso, estimando que la norma es constitucional, no puede realizarlo nuevamente, máxime si un juzgador superior ya se pronunció sobre el tema; f) inexistencia de jurisprudencia obligatoria sobre la constitucionalidad de la norma que emiten los órganos colegiados del Poder Judicial de la Federación, porque de existir, tal criterio debe respetarse, pues el control concentrado rige al control difuso y, g) inexistencia de criterios vinculantes respecto de la convencionalidad de la norma general, ya que conforme a las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para los tribunales del Estado Mexicano."

Conforme a la jurisprudencia invocada se señalan como requisitos para la admisibilidad y procedencia que deben tenerse en cuenta para ejercer un control difuso, los siguientes:

1. Que el juzgador tenga competencia legal para resolver el procedimiento o proceso en el que vaya a contrastar una norma.
2. Si es a petición de parte, que se proporcionen los elementos mínimos, es decir, debe señalarse con toda claridad cuál es el derecho humano o



garantía que se estima infringido, la norma general a contrastar y el agravio que le produce, pues de otra forma, sin soslayar su carácter de conocedor del derecho, el juzgador no está obligado a emprender un estudio expreso oficioso de los derechos humanos o preceptos constitucionales o convencionales que se le transcriban, o que de manera genérica se invoque como pertenecientes al sistema.

3. Debe existir aplicación expresa o implícita de la norma, aunque en ciertos casos también puede ejercitarse respecto de normas que, bien sea expresa o implícitamente, deben emplearse para resolver alguna cuestión del procedimiento en el que se actúa.

4. La existencia de un perjuicio en quien solicita el control difuso, o bien, irrogarlos a cualquiera de las partes cuando se realice oficiosamente.



5. Inexistencia de cosa juzgada respecto del tema en el juicio, pues si el órgano jurisdiccional ya realizó el control difuso, estimando que la norma es constitucional, no puede realizarlo nuevamente, máxime si un juzgador superior ya se pronunció sobre el tema.

6. Inexistencia de jurisprudencia obligatoria sobre la constitucionalidad de la norma que emiten los órganos colegiados del Poder Judicial de la Federación, porque de existir, tal criterio debe respetarse, pues el control concentrado rige al control difuso.

7. Inexistencia de criterios vinculantes respecto de la convencionalidad de la norma general, ya que, conforme a la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para los tribunales del Estado Mexicano.

Ahora bien, en el presente asunto, respecto a lo señalado en el número 1(uno) antes citado, ciertamente, este Órgano Jurisdiccional es competente para realizar el control difuso de constitucionalidad, cuyo ejercicio solicita el actor, esto en términos de lo dispuesto en los artículos 10 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se establece que las Autoridades Jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la precitada Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que

constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad; sin embargo, también es cierto que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Sustenta lo anterior, en aplicación por identidad de razón, la Jurisprudencia por Contradicción de Tesis número 2a./J. 16/2014 (10a.) de rubro: **"CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"**⁶.

Acorde con lo anterior, en relación al precitado número 2 (dos), y teniendo en cuenta que el ejercicio del control difuso de constitucionalidad fue solicitado a petición de parte, resultaba necesario que el actor proporcionara los elementos mínimos, debiendo señalar con toda claridad cuál es el derecho humano o garantía que se estima infringido en su perjuicio, la norma general a contrastar y el agravio que le produce, esto el último del cual el accionante fue omiso⁶ en expresar; ya que no establece con claridad cual es la afectación que le produce la aplicación de los artículos 33 fracción XVII, 91 a 99 de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, así como 107 a 120 del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, ya que por una parte alude a que se violenta el derecho humano de seguridad jurídica pero posteriormente alude a que dichas disposiciones legales deben ser inaplicables por inconstitucionales, sin concretar con claridad cual es el agravio que le producen.

Derivado de lo anterior, resulta ser que esta Autoridad Jurisdiccional no está obligada a emprender un estudio de la totalidad de todos los derechos humanos, preceptos constitucionales o convencionales, y contenidos en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, para indagar la posible afectación y como se concreta está en el derecho humano cuya trasgresión refiere el inconforme.

Bajo lo cual, este Órgano Jurisdiccional advierte que el planteamiento de la actora para ejercer ese control difuso resulta, como se había adelantado, **INOPERANTE**, puesto que **debió proporcionar los elementos mínimos para dicho ejercicio**; es decir, **la demandante debió señalar con toda claridad cuál es el agravio que le produce la norma a contrastar e inaplicar**, ya que de otra

⁶ Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 2006186.



322

forma, sin soslayar su carácter de concedor del derecho, este Órgano Jurisdiccional no está obligado a emprender un estudio expreso oficioso de los derechos humanos o preceptos constitucionales o convencionales que no se señalen, o que de manera genérica se invoquen como pertenecientes al sistema.

Robustece lo expuesto el criterio de jurisprudencia XXVII.3o. J/11 (10a.), emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de rubro:

"CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE"⁷. Si bien el control difuso de constitucionalidad -connotación que incluye el control de convencionalidad-, que se ejerce en la modalidad ex officio, no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, cuando se solicita su ejercicio deben señalarse claramente los elementos mínimos que posibiliten su análisis, es decir, cuál es el derecho humano que se estima infringido, la norma general a contrastar y el agravio que produce, pues, de no ser así, el planteamiento correspondiente debe declararse inoperante, ya que fuera del cumplimiento del principio iura novit curia, el juzgador no está obligado a emprender un estudio "expreso" oficioso de los derechos humanos o preceptos constitucionales o convencionales que se le transcriban, o que genéricamente se invoquen como pertenecientes al sistema.

TARRO
JO

En consecuencia, es improcedente ejercer control difuso constitucional en el presente caso, porque este Órgano Jurisdiccional carece de elementos para su ejercicio, como lo son, el señalamiento del agravio que le produce al accionante la aplicación del precepto legal o reglamentario; o la norma general a contrastar y a desaplicar, ya que solo plasma lo referente que al no incluirse en la Ley General de Protección Civil, la facultad de realizar visitas de verificación o inspección debe inaplicarse la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro y el Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, por violarse la Seguridad Jurídica, sin concretar con ello de manera clara cual es el agravio que le produce, sin dejar de precisar que este Órgano Jurisdiccional no advierte violación alguna de derechos humanos en el acto impugnado.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 16/2014⁸, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

⁷ Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 2006514.

⁸ Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 2006186.

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 10. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad. También lo es que subsiste el control concentrado de Constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la Litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues, además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de ley, el juzgador sopesará declarar los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

Ahora bien, también es preciso asentar que, el juicio contencioso administrativo establecido en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo



123

del Estado de Querétaro, se rige por el principio de estricto derecho, tal como se advierte en el artículo 55 de dicha legislación, el cual en la parte que interesa indica:

"Artículo 55. Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia del Tribunal deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

El Tribunal podrá corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, los Magistrados o los Jueces Administrativos que conozcan del juicio se pronunciarán sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada."

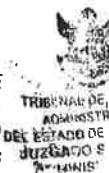
Como se observa en el texto del artículo citado, en dicha disposición jurídica se plasman los requisitos de la sentencia instancial, en la que este Órgano Jurisdiccional, debe fijar los puntos controvertidos de forma clara y precisa, valorar las pruebas y expresar los fundamentos legales en que apoyen sus decisiones, para esto deben limitarse a los puntos cuestionados, pudiendo este Tribunal, corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes y sin poder deducir más agravios que los expresamente señalados por el actor en la demanda; asimismo en su párrafo final se expresa que no se podrá anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados expresamente en la demanda.

Así, es evidente que en el artículo analizado está previsto el principio de estricto derecho, que debe aplicarse a las contiendas jurisdiccionales que se

resuelven a en aplicación de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, la cual prohíbe expresamente variar la litis planteada, mejorar los agravios expresados por las partes o deducir agravios no expuestos; con lo que es de concluir que dicha legislación no prevé la suplencia de la queja en los conceptos de impugnación de la demanda, sólo la contempla para subsanar los errores que se adviertan de la cita de los preceptos que se consideren violados, en tal virtud, este Juzgado se encuentra jurídicamente imposibilitada a proceder en los términos que expresa la parte actora en su demanda.

Sobre la anterior conclusión, robustece lo resuelto por los Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, en la Tesis XXV.3o.2 A⁹ (10a.), de rubro y contenido siguientes:

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE DURANGO. DEBEN ANALIZARSE CON BASE EN EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2016). Los agravios hechos valer en el recurso de revisión previsto en la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Durango vigente en 2016 –actualmente abrogada–, deben analizarse con base en el principio de estricto derecho, es decir, el examen de la legalidad de la determinación impugnada debe realizarse a la luz de los argumentos formulados por el recurrente, aunado a que de los artículos 222 a 227 de dicho ordenamiento, que regulan el medio de impugnación mencionado, no se advierte que se haya establecido la figura de la suplencia de la queja deficiente.”



Sin que la anterior determinación vulnere el derecho de acceso a la justicia, contenido en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de conformidad con lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 336/2013¹⁰, si el tribunal ordinario, en la especie este órgano Jurisdiccional, considera que la norma no es contraria a la Constitución o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, **bastará con que mencione en una frase expresa que no advirtió que la norma fuese violatoria de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias; sin que sea necesario que desarrolle toda una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido**, pues la norma no le

⁹ Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 2017861.

¹⁰ Contradicción de Tesis que dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 16/2014 de rubro **CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 2006166.



29A

generó convicción que pusiera en entredicho la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas de nuestro sistema.

Que lo anterior es así, ya que, **no puede imponerse al tribunal contencioso la obligación de contestar de fondo los argumentos de inconstitucionalidad o inconventionalidad que le hagan valer en la demanda**, ya que tal proceder implicaría que la vía se equipare al control concentrado, desvirtuándose, con ello, la distinción entre los dos modelos de control que -como antes se explicó- están perfectamente diferenciados en nuestro sistema.

ICIAI
A
ETARG
NDQ
/O

Elo, porque no debe perderse de vista en este análisis que, a diferencia del juicio de amparo, que es un medio de control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad, **en el juicio ordinario, las partes no gozan de la titularidad de la acción para demandar la inconstitucionalidad de normas**; en el ejercicio del control difuso, es al propio juzgador, en la vía ordinaria, a quien le compete en exclusiva emitir, en su caso, un juicio de inaplicación de una determinada disposición legal, cuando advierta que para poder decidir con respeto a la Constitución Federal, tiene que dejar de observar aquella.

Consecuentemente, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que, de acuerdo con el artículo 1o., en relación con el 133 constitucionales, existe en nuestro sistema el control difuso, a través del cual cualquier órgano jurisdiccional puede inaplicar una ley para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales celebrados por México; **no debe perderse de vista que en nuestro país prevalece un control concentrado, pues la propia Constitución Federal establece procedimientos de control constitucional directo**, como son: el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, en los que, vía impugnación de normas, pueden plantearse temas de violación a derechos humanos, acerca de los cuales, el Poder Judicial Federal debe realizar un pronunciamiento expreso.

Esto quiere decir que cuando se trata de procedimientos de control centralizado, el tema de inconstitucionalidad o de inconventionalidad de leyes forma parte de la litis, por petición expresa del promovente, y el Juez Federal está obligado a pronunciarse de forma directa sobre el mismo, **pero cuando se refiere**

al ejercicio del control difuso, si bien se autoriza a las autoridades jurisdiccionales a realizar un análisis de constitucionalidad o de convencionalidad de normas, tal estudio es ajeno a la litis ordinaria, por lo que, en el caso de considerar que la ley no es contraria a la Constitución ni a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, no puede exigirse al juzgador que desarrolle toda una justificación en ese sentido, pues esto equivale a convertir el control difuso en control concentrado de constitucionalidad; y sólo en los casos en que, motu proprio, considere la necesidad de inaplicar una norma de jerarquía inferior, podrá hacerlo.

Por lo que, como lo sostuvo el Tribunal Pleno, la posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción, al permitir hacer el contraste previo a su aplicación; por ello, el ejercicio del control difuso en el caso de que el órgano jurisdiccional considere que no existe mérito para inaplicar la ley no implica que los juzgadores desarrollen en su sentencia el estudio de la constitucionalidad de las normas que revisen, pues para cumplir con el principio de exhaustividad basta con que el concepto de nulidad sea declarado inatendible o inoperante, como se actualizó en el presente caso, ya que la demandante no concreta la causa de pedir, es decir, cual es el daño que la aplicación de los preceptos legales que pretende le sean inaplicados le irroga.

Lo anterior, se robustece con la tesis XXVII.3o. J/11 (10a.)¹¹, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado de Vigésimo Séptimo Circuito, de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE. Si bien el control difuso de constitucionalidad -connotación que incluye el control de convencionalidad-, que se ejerce en la modalidad ex officio, no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, cuando se solicita su ejercicio deben señalarse claramente los elementos mínimos que posibiliten su análisis, es decir, cuál es el derecho humano que se estima infringido, la norma general a contrastar y el agravio que produce, pues, de no ser así, el planteamiento correspondiente debe declararse inoperante, ya que fuera del cumplimiento del principio iura novit curia, el juzgador no está obligado a emprender un estudio "expreso" oficioso de los derechos humanos o preceptos constitucionales o convencionales que

¹¹ Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 2008614



se le transcriban, o que genéricamente se invoquen como pertenecientes al sistema."

ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TERCERO, CUARTO Y QUINTO

Aduce la demandante, en el concepto de impugnación **TERCERO**, que la orden de visita de inspección contenida en el oficio del 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós), emitida por la autoridad demandada, es violatoria de los derechos de legalidad y seguridad jurídica, en relación con lo dispuesto por el artículo 4, fracción V de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, 1 y 4 de la Ley de Caminos y Puentes y Autotransporte Federal, 1, 5 fracción II, 6, 6-A, 7, 8, 17 y 18, del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, toda vez que, el parador integral es de jurisdicción federal y por lo tanto, no le son aplicables las disposiciones normativas locales o municipales en materia de protección civil, ni en ninguna otra materia, ni contar con una licencia de funcionamiento o construcción para la construcción y operación del parador integral, viciando con ella los actos que de ella derivaron.

Que al amparo de su título de concesión es que cuenta con el derecho y la obligación para construir, operar, explotar, conservar y mantener por 30 (treinta) años la autopista, incluyendo el uso y explotación del derecho de vía, debiendo sujetarse a lo dispuesto en dicho título y en el programa "Maestro Desarrollado" aprobado por la SICT, aunado a que el derecho de vía se sujetara a lo que señale la Ley CAPUFE, el reglamento y lo que se establezca en las fichas inscritas en el Registro Federal de trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Que el derecho de vía no estará sujeto a ordenamientos de un ámbito de aplicación distinto al federal, como pudiera ser estatal o municipal, como lo es el caso de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, el Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, con base en los cuales, la autoridad demandada ordenó la visita de inspección en el parador integral e impuso una orden de clausura o suspensión de trabajos y servicios, a partir de determinar que no acreditó dichos ordenamientos legales.

IN
A
EL EST
JUZGA
ADMINISTRATIVO

Además, señaló, en el **CUARTO** concepto de impugnación, que la orden de visita de inspección y/o verificación contenida en el oficio de fecha 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós), emitida por la autoridad demandada es ilegal, porque viola en su perjuicio los derechos de legalidad y seguridad jurídica en relación con lo dispuesto en los artículos 4, fracción I y 88 bis de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, 5, párrafo segundo, fracción IV, 17, fracción V, 20, fracción IX y 22, fracciones V y XXVII de la Ley CAPUFE, toda vez que no fue emitido por órgano ni servidor público competente, ya que la autoridad demandada carece de facultades para llevar a cabo cualquier función o actividad relacionada con la vigilancia, verificación e inspección de servicios de autotransporte federal, razón por la cual no puede ordenar una visita de inspección o verificación en el Parador Integral, al ser un servicio de autotransporte federal.

Asimismo, en el **QUINTO** concepto de anulación, refirió que la orden de inspección y/o verificación impugnada, es ilegal y por ende violatoria de los derechos de legalidad y seguridad jurídica, al contravenir lo dispuesto por los artículos 4, fracción I, y 88 Bis, de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, al haber sido emitido por una autoridad inexistente.

Lo anterior, ya que el Director de la Coordinación Municipal de Protección Civil de Huimilpan es legalmente inexistente, y por tanto no está facultado para emitir la resolución impugnada, en virtud de que cualquier acto de autoridad que no haya sido creada ni reconocida legalmente, evidenciara la falta de competencia para su emisión y carecerá de todo fundamento y motivación, por lo que, no podrá válidamente afectar la esfera jurídica del particular al transgredir los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Aduce que la autoridad demandada es legalmente inexistente, ya que, de ninguno de los ordenamientos legales invocados para sustentar su competencia prevé la figura legal de Director de Coordinación Municipal de Protección Civil de Huimilpan.

Conceptos de impugnación, respecto de los cuales, al formular su contestación de demanda, las autoridades demandadas señalaron que son inóperantes, ya que, es inatendible la argumentación vertida por la actora en la que cuestiona la forma en la que el cargo que ostenta fue incorporado a la función pública, argumento que apoya en la tesis de rubro: *"LEGITIMACIÓN DE*



326

FUNCIONARIOS PÚBLICOS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO, POR ESTAR VINCULADOS CON EL PRECEPTO DE COMPETENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, NO PUEDEN CONOCER DE AQUÉLLA."

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 3, 6 y 14 de la Ley General de Protección Civil, los tres ordenes de gobierno, federal, estatal y municipal, en sus respectivos ámbitos de competencia, se coordinan y articulan en el Sistema Nacional de Protección Civil, con el propósito de prevenir, preparar y gestionar emergencias, así también para realizara acciones coordinadas para proteger a la población de los peligros que se presentan, ya sean de origen natural o aquellos originados por la actividad humana que eventualmente pueden generar un desastre, siendo que su competencia y facultades para emitir los actos que impugna la demandante, se contemplan en los artículos 2, fracción LVIII, de la Ley General de Protección Civil, 3 y 24, de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, y 107, del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro.

SECRETARÍA DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
SEGUNDO
TRATADO

Que no obstante que la actora refiera contar con una concesión para la construcción del parador integral con estaciones gasolineras, sanitarios y tiendas de conveniencia, en el + de la otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esa circunstancia no la excluye de cumplir en la ejecución de la obra, con la normatividad en materia de protección civil.

Que aunado a lo anterior, de la documentación que exhibe la demandante, en la que justifica la concesión que le permite llevar a cabo la construcción, operación y explotación, así como, la conservación por 30 (treinta) años de la autopista en la ubicación y tramos que refiere la actora, no se desprende que ésta haya cumplido con las disposiciones en materia de protección civil, ni que los organismos que emitieron dicha documentación, formen parte o tengan facultades en materia de protección civil.

Que la actora pasa por alto que la zona en donde realiza el parador integral, tiene origen ejidal, ya que, ocupa varias fracciones de parcelas del Ejido , en el municipio de Huimilpan, por lo que es necesario contar con la autorización del uso de suelo, darlo de alta en el padrón catastral, así como incluirlo en los planes parciales y programas en materia de desarrollo urbano, y ordenamiento ecológico de dicho municipio, siendo que el proyecto ejecutado no

se encuentra dentro de los planes parciales de desarrollo: "Lagunillas- La Galera del municipio de Huimilpan, Qro.", "Del centro de población de Huimilpan", "Apapátaro- La Noria, del Municipio de Huimilpan", ni del programa: "Programa de ordenamiento ecológico local de Huimilpan.", publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", en fechas 2 (dos) de enero de 2009 (dos mil nueve), 3 (tres) de octubre de 2003 (dos mil tres), 11 (once) de septiembre de 2015 (dos mil quince) y 20 (veinte) de abril de 2018 (dos mil dieciocho), respectivamente.

Expuesto lo anterior, y contrastados los argumentos de las partes, esta Juzgadora califica de **INFUNDADOS**, los conceptos de impugnación esgrimidos por la actora.

En efecto, resulta infundado que al amparo del título de concesión que le fue otorgado por el Gobierno Federal, a través del Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para construir, operar, explotar, conservar y mantener por 30 (treinta) años la autopista Palmillas- Apaseo el Grande, en los Estados de Querétaro y Guanajuato, la autoridad municipal de protección civil no tenga facultades para llevar a cabo visitas de inspección en el parador integral en desarrollo, así como, que se encuentra exenta de observar los dispositivos y preceptos normativos en materia de protección civil, esto en primer término, porque de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Protección Civil, los municipios forman parte del Sistema Nacional de Protección Civil, e incluso, con la tesis jurisprudencial P./J. 142/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la propia demandante invoca como aplicable, de rubro: "**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES**", que señala, que en materias como la educativa, salubridad, asentamientos humanos, seguridad pública, ambiental, **protección civil** y deportiva, el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "**facultades concurrentes**", entre la Federación, las entidades federativas y los **Municipios** e inclusive, circunstancia que implica que dichos órdenes de gobierno puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la **participación de dichos entes a través de una ley general**, como lo es el caso de la **Ley General de Protección Civil**, que faculta, en su artículo 75, fracción VI¹², a los Municipios, para la determinación y aplicación de medidas de seguridad,

¹² Artículo 75. Las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil, así como la del Distrito Federal, tendrán la facultad de aplicar las siguientes medidas de seguridad:



527

entre otras, como la suspensión de trabajos, actividades y servicios, tal como aconteció en el caso en particular.

Asimismo, dicha norma general, dispone en su artículo 17, que los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), los **presidentes municipales** y los jefes delegacionales, **tendrán dentro de su jurisdicción la responsabilidad sobre la integración y funcionamiento de los sistemas de protección civil**, conforme a lo que establezca la Ley General de Protección Civil y la legislación local correspondiente, en la especie, la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro.

Por otra parte, del título de concesión exhibido por la demandante se desprende, de los capítulos I y II, lo siguiente:

"CAPÍTULO I. Objeto de la Concesión

PRIMERA. Objeto de la Concesión.

El presente Título de Concesión otorga al Concesionario el derecho y la obligación de Construir, Operar, Explotar, Conservar y Mantener por 30 (treinta) años, contados a partir de la Fecha de Inicio de Vigencia de la Concesión la Autopista Palmillas-Abasco el Grande, en los Estados de Querétaro y Guanajuato, incluyendo el uso y Explotación del Derecho de Vía, sus servicios auxiliares y el conjunto de actividades que la Concesionaria está obligada a llevar a cabo en los términos que se establecen en este Título de Concesión.

Esta Concesión no crea derecho real alguno a favor de la Concesionaria ni le otorga acción posesoria sobre los bienes afectos a la Concesión y sólo concede a su titular los derechos señalados en esta Condición de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes Aplicables.

CAPÍTULO II. Derecho de Vía.

SEGUNDA. Entrega del Derecho de Vía.

La Concesionaria, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título de Concesión y en las Leyes Aplicables, podrá llevar a cabo el uso y la Explotación del Derecho de Vía, a título oneroso o gratuito, por sí o a través de terceros quienes deben sujetarse a los mismos términos del presente Título y del Programa Maestro de Desarrollo elaborado por la Concesionaria con aprobación de la Secretaría.

El uso y Explotación del Derecho de Vía, quedara sujeto a lo que señale:

- I. La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal;*
- II. El Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas; y*

III. Lo que se establezca en las fichas inscritas en el Registro Federal de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

De lo transcrito, se desprende que se otorgó a la actora el derecho y la obligación de construir, operar, explotar, conservar y mantener por 30 (treinta) años, contados a partir de la fecha de inicio de vigencia de la concesión la Querétaro y Guanajuato, incluyendo el uso y explotación del derecho de vía y sus servicios auxiliares, este último, quedando sujeto a lo dispuesto por la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas; y lo que se establezca en las fichas inscritas en el Registro Federal de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En ese sentido, dispone el artículo 1¹³, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que dicha ley tiene por **objeto** regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes los cuales constituyen vías generales de comunicación; así como los servicios de autotransporte federal que en ellos operan, sus servicios auxiliares y el tránsito en dichas vías.

Dispone el artículo, 2 fracciones III y IV¹⁴, del mismo ordenamiento legal que, **el derecho de vía es la franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación**, cuya anchura y dimensiones fija la Secretaría, y que un **parador integral**, son **aquellas instalaciones y construcciones adyacentes al derecho de vía de una carretera federal en las que se presten servicios** de alojamiento, alimentación, servicios sanitarios, servicios a vehículos y comunicaciones, a las que se tiene acceso desde la carretera.

¹³ 1o. La presente Ley tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes a que se refiere las fracciones I y V del Artículo siguiente, los cuales constituyen vías generales de comunicación; así como los servicios de autotransporte federal que en ellos operan, sus servicios auxiliares y el tránsito en dichas vías

¹⁴ 2o. - Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Caminos o carreteras:

V. Puentes:



326

Asimismo, dispone en la fracción VII¹⁵, que los servicios auxiliares son aquellos que, sin formar parte del autotransporte federal de pasajeros, turismo o carga, complementan su operación y explotación, mismos que se encuentran definidos en su artículo 52, fracciones I a V¹⁶, y que son los correspondientes a las terminales de pasajeros; terminales interiores de carga; arrastre, salvamento y depósito de vehículos; unidades de verificación; y paquetería y mensajería.

Por su parte, dispone el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, en su artículo 1¹⁷, que tiene por objeto regular el aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales y zonas aledañas.

Asimismo, define el artículo 2^o fracción IV¹⁸, del ordenamiento legal en cita, que el derecho de vía es el bien del dominio público de la Federación constituido por la franja de terreno de anchura variable, cuyas dimensiones fija la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía de comunicación carretera y sus servicios auxiliares.

JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
SEGUNDO
CIRCUITO

Señala, la fracción VIII¹⁹, del mismo precepto que, un **parador** son las instalaciones y construcciones adyacentes al derecho de vía de una carretera federal en las que se presten los siguientes servicios: Alojamiento, alimentación, servicios sanitarios, servicios a vehículos y comunicaciones, y respecto de éstos.

Por su parte, el artículo 4²⁰, dispone que queda prohibida la instalación de anuncios y el establecimiento de paradores dentro del derecho de vía,

¹⁵ VII. Servicios Auxiliares: Los que sin formar parte del autotransporte federal de pasajeros, turismo o carga, complementan su operación y explotación;

¹⁶ 52. Los permisos que en los términos de esta Ley otorgue la Secretaría para la prestación de servicios auxiliares al autotransporte federal, serán los siguientes.

- I. Terminales de pasajeros;
- II. Terminales interiores de carga;
- III. Arrastre, salvamento y depósito de vehículos;
- IV. Unidades de verificación; y
- V. Paquetería y mensajería.

¹⁷ 1o. El presente Reglamento tiene por objeto regular el aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales y zonas aledañas.

¹⁸ 2o. Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

IV. **Derecho de Vía:** bien del dominio público de la Federación constituido por la franja de terreno de anchura variable, cuyas dimensiones fija la Secretaría, que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía de comunicación carretera y sus servicios auxiliares;

¹⁹ VIII. **Parador:** instalaciones y construcciones adyacentes al derecho de vía de una carretera federal en las que se presten los siguientes servicios: Alojamiento, alimentación, servicios sanitarios, servicios a vehículos y comunicaciones;

²⁰ 4o. Dentro del derecho de vía queda prohibida la instalación de anuncios y el establecimiento de paradores.

asimismo, señala el diverso numeral 5, fracción II²¹, que se requiere permiso previo otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte para el establecimiento de estos, sin embargo, dispone el artículo 8, fracción VII²², de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que **salvo que se trate de carreteras concesionadas no se requerirá dicho permiso para el establecimiento de paradores.**

Al respecto define el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, que un permiso es la autorización que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la ocupación, uso o aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales y zonas aledañas, de ahí que, tratándose de carreteras ya concesionadas, no se requiere permiso para la instalación de paradores integrales, respecto de estas.

Señala el artículo 24²³, del mismo reglamento que, los titulares de concesiones de carreteras podrán, por sí o a través de las personas que designen, construir y operar paradores, previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Finalmente, dispone el artículo 37²⁴, del Reglamento en comento que entre otras cosas, los permisionarios, **están obligados a cumplir con los ordenamientos y disposiciones legales y administrativas, federales, estatales y municipales**, tales como los respectivos a la Protección Civil, pues si bien la actora tiene el carácter de concesionaria, **ello no la exime del cumplimiento de las obligaciones previstas en las disposiciones legales y administrativas federales, estatales y municipales que para los permisionarios prevé el precepto legal invocado.**

Aunado a ello, obra a foja 169 (ciento sesenta y nueve), del expediente en que se actúa, el escrito de fecha 25 (veinticinco) de septiembre de 2020 (dos

²¹ 6o. - Se requiere permiso previo otorgado por la Secretaría para:
II. El establecimiento de paradores;

²² 8o. - Se requiere permiso otorgado por la Secretaría para:
VII. El establecimiento de paradores, salvo cuando se trate de carreteras concesionadas;

²³ 24. Los titulares de concesiones de carreteras podrán, por sí o a través de las personas que designen, construir y operar paradores, previa autorización de la Secretaría. Para que la dependencia pueda autorizar a terceros la construcción de accesos para paradores en carreteras concesionadas, se requerirá la conformidad del titular de la concesión.

En ambos casos la construcción y explotación de los paradores deberán realizarse de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento, la concesión y el permiso correspondiente.

²⁴ 37. Los permisionarios están obligados a:
IV. Cumplir con los ordenamientos y disposiciones legales y administrativas, federales, estatales y municipales;



359

mil veinte) dirigido al Director General Adjunto de Supervisión Física de Autopistas, Subsecretaría de Infraestructura, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante el cual, la actora solicita a la autoridad en cita, la "NO OBJECCIÓN" del Proyecto Parador, mismo que refiere se encuentra definido conforme a "los lineamientos del "Manual para la Ubicación y Proyecto Geométrico de Paradores", lo establecido en el propio Título de la Concesión, de manera específica en el anexo 13 "Requerimientos de Operación de la Autopista, Sistema de Control de Peaje, Diseño Conceptual de la Operación y Sistemas de Gestión", numeral 1.5 "Servicios al Usuario".

En ese sentido, dispone el Manual para la Ubicación y Proyecto Geométrico de Paradores (hoy Manual de Diseño de Accesos a Instalaciones de Servicios e Integración de Paradores en Carreteras²⁵), en el apartado 1.1, que los paradores son instalaciones físicas adyacentes, ubicadas fuera del derecho de vía, que brindan seguridad y ofrecen servicios al viajero, como áreas de descanso, servicios sanitarios y recarga de combustible, entre otros, y estarán diseñados de acuerdo a las necesidades de cada carretera siguiendo un plan maestro.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADO DE QUERETARO
JACOBO SEGUNDO
MINISTRATIVO

Asimismo, señala en el apartado 1.6, que además, los paradores deben de cumplir con los requerimientos de la Norma Oficial Mexicana NOM-002- STPS-2010²⁶, referente a las condiciones de seguridad, prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo, como contar con extintores, puertas resistentes al fuego con mecanismos que permitan abrirlas desde el interior, señalización para identificar las rutas de evacuación, salida y escaleras de emergencia, zonas de menor riesgo y puntos de reunión, entre otros, ello en virtud de que los paradores podrán fungir como refugios, para brindar temporalmente protección a los usuarios de la carretera, que no tienen posibilidades inmediatas a un espacio seguro en caso de un riesgo eminente, una emergencia, siniestro o desastre.

Dispone, la Norma Oficial Mexicana de referencia, en la parte que interesa lo siguiente:

1. Objetivo

Establecer los requerimientos para la prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo.

2. Campo de aplicación

La presente Norma rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo.

²⁵ Consultable en la página oficial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el apartado de Infraestructura, sub apartado de Dirección General de Servicios Técnicos, Normativa y Manuales, en la siguiente liga de consulta: <https://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-servicios-tecnicos/normativa/manuales/>

²⁶ Consultable en el Diario Oficial de la Federación y de forma específica en la siguiente liga: <https://www.dof.gob.mx/normasOficiales/4228/stps/stps.htm>

3. Referencias

Para la correcta interpretación de esta Norma, deberán consultarse las siguientes normas oficiales mexicanas vigentes o las que las sustituyan:

3.1 NOM-017-STPS-2008, Equipo de protección personal - Selección, uso y manejo en los centros de trabajo.

3.2 NOM-022-STPS-2008, Electricidad estática en los centros de trabajo - Condiciones de seguridad.

3.3 NOM-026-STPS-2008, Colores y señales de seguridad e higiene, e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías.

3.4 NOM-029-STPS-2005, Mantenimiento de las instalaciones eléctricas en los centros de trabajo - Condiciones de seguridad.

3.5 NOM-003-SEGOB-2002, Señales y avisos para protección civil - Colores, formas y símbolos a utilizar.

3.6 NOM-106-SCFI-2000, Características de diseño y condiciones de uso de la contraseña oficial.

3.7 NOM-154-SCFI-2005, Equipos contra incendio - Extintores - Servicio de mantenimiento y recarga.

4. Definiciones

Para efectos de la presente Norma, se establecen las definiciones siguientes:

4.5 Autoridad local de protección civil: La Autoridad de los sistemas de protección civil de las Entidades Federativas, del Distrito Federal y de los Municipios y Delegaciones que forman parte del Sistema Nacional de Protección Civil.

4.33 Unidad interna de protección civil: Es el órgano normativo y operativo, cuyo ámbito de acción se circunscribe a las instalaciones de una institución, dependencia o entidad perteneciente a los sectores público, privado o social, que tiene la responsabilidad de desarrollar y dirigir las acciones de protección civil, así como de elaborar, implementar y coordinar el programa interno correspondiente.

5. Obligaciones del patrón

5.11 Contar con alguno de los documentos que enseguida se señalan, tratándose de centros de trabajo con riesgo de incendio alto:

c) El acta circunstanciada que resulte de la revisión, verificación, inspección o vigilancia de las condiciones para la prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo, por parte de la autoridad local de protección civil que corresponda al domicilio del centro de trabajo, en el marco de los programas internos, específicos o especiales de protección civil.

13. Procedimiento para la evaluación de la conformidad

13.2 Los aspectos a verificar durante la evaluación de la conformidad de la presente Norma se realiza, según aplique, mediante la constatación física, revisión documental, registros o entrevista, de conformidad con lo siguiente:

Disposición	Tipo de evaluación	Criterio de aceptación	Observaciones
5.11	Documental	Se considera que se cumple con esta norma, cuando el patrón presente: O El acta circunstanciada que resulte de la revisión, verificación, inspección o vigilancia de las condiciones para la prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo, por parte de la <u>autoridad local de protección civil</u> que corresponda al domicilio del centro de trabajo, en el marco de los programas internos, específicos o especiales de protección civil.	Esta obligación aplica únicamente tratándose de centros de trabajo con riesgo de incendio alto.



330

13.5 Las actas circunstanciadas que resulten de la revisión, verificación, inspección o vigilancia de las condiciones para la prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo, expedidas por la autoridad local de protección civil, en el marco de los programas internos, específicos o especiales de protección civil, comprobarán el cumplimiento de la presente Norma, dentro de los tres años siguientes a su emisión.

TRANSITORIOS

CUARTO.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo, promoverá las acciones de coordinación necesarias, a efecto de que la autoridad local de protección civil utilice el procedimiento para la evaluación de la conformidad de la presente Norma, en el ejercicio de sus facultades de supervisión de las condiciones para la prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo, en el marco de los programas internos, específicos o especiales de protección civil.

De igual forma, promoverá las acciones de coordinación conducentes para que las actas y minutas correspondientes a la verificación satisfactoria del cumplimiento de la presente Norma que emita la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el marco de las evaluaciones integrales del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, así como los dictámenes de cumplimiento de la misma, expedidos por unidades de verificación acreditadas y aprobadas, sean reconocidos por parte de la autoridad local de protección civil, para acreditar el cumplimiento de las disposiciones de prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo, en el marco de los programas internos, específicos o especiales de protección civil."



(El resalte es propio)

De lo transcrito se advierte, que serán las **actas circunstanciadas** que resulten de la revisión, verificación, inspección o vigilancia expedidas por la **autoridad local de protección civil**, en el marco de los programas internos, específicos o especiales de protección civil, las que **comprobarán el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana señalada en el Manual de Diseño de Accesos a Instalaciones de Servicios e Integración de Paradores en Carreteras** (antes Manual para la Ubicación y Proyecto Geométrico de Paradores), de ahí, que como se ha desarrollado a lo largo de la presente sentencia, **la autoridad municipal de protección civil si tiene facultades para llevar a cabo visitas de inspección y verificación en el parador integral, cuya construcción esta siendo ejecutada por la actora conforme a lo previsto en la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, en sus artículos 91 y 92²⁷, que disponen que en el**

²⁷ Artículo 91. En el ámbito de sus competencias, la Coordinación Estatal y las Coordinaciones Municipales de Protección Civil, ejercerán las funciones de verificación, inspección y sanción, para el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de protección civil.

Artículo 92. A través de las verificaciones, las autoridades de protección civil verificarán el estado en que se encuentre cualquiera de las diversas modalidades de infraestructura a que se refiere esta ley o elemento natural que pueda representar un riesgo para la comunidad en que se ubique."

De igual forma, se verificará la existencia del Programa Interno de Protección Civil y su correcta aplicación.

ámbito de sus competencias, la Coordinación Estatal y las Coordinaciones Municipales de Protección Civil, ejercerán las funciones de verificación, inspección y sanción, para el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de protección civil, así como que, a través de las verificaciones, las autoridades de protección civil verificarán el estado en que se encuentre cualquiera de las diversas modalidades de infraestructura a que se refiere dicha ley o elemento natural que pueda representar un riesgo para la comunidad en que se ubique.

Lo anterior, en correlación con los diversos numerales 107 y 120 del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro²⁸, que señalan que la Coordinación Municipal tiene a su cargo las funciones de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro mediante las visitas de verificación, inspección, así como la correspondiente imposición de sanciones y aplicación de las medidas de seguridad que corresponda, así como que, si derivado de las visitas de verificación o inspección en comento, se detecta alguna deficiencia o anomalía en materia de protección civil, la persona titular de la Coordinación Municipal podrá ordenar otra visita de verificación o inspección con el objeto de verificar que se hayan subsanado las mismas, sin perjuicio de la aplicación de sanciones a que haya lugar y las sanciones que correspondan en esos casos, máxime que si la Norma Oficial Mexicana de referencia, dispone que para el acreditamiento de su debido cumplimiento, bastaran las actas circunstanciadas que emita dicha autoridad.

Sin que obste a lo anterior que, en el anexo 13 "Requerimientos de Operación de la Autopista, Sistema de Control de Peaje, Diseño Conceptual de la Operación y Sistemas de Gestión", en su numeral 1.5 "Servicios al Usuario", señale que:

"1.5 Servicios al usuario

El área de servicios esta enfocada para atender al usuario, haciendo mas cómodo su tránsito por la Autopista, proveyéndolo de lo necesario para circular y apoyándolo en caso de alguna emergencia. En el lugar en el cual el usuario puede ver el desempeño de la Concesionaria, es el foro para estrategias de mercadotecnia, es el punto de difusión para los programas de la Concesionaria y una fuente adicional de ingresos a la concesión. Por

²⁸ Artículo 107. La Coordinación Municipal tiene a su cargo las funciones de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, mediante las visitas de verificación o inspección, así como la correspondiente imposición de sanciones y aplicación de las medidas de seguridad que corresponda.

Artículo 120. Si derivado de las visitas de verificación o inspección a que se refieren los artículos anteriores, se detecta alguna deficiencia o anomalía en materia de protección civil, la persona titular de la Coordinación Municipal podrá ordenar otra visita de verificación o inspección con el objeto de verificar que se hayan subsanado las mismas, sin perjuicio de la aplicación de sanciones a que haya lugar y las sanciones correspondientes en esos casos.



estas razones se considera que el diseño debe ser integral, seguro, bien cuidado, para brindar el mayor número posible de servicios al usuario. Con el objeto de brindar la mejor atención al usuario/cliente de la Autopista, proporcionando buenas condiciones de seguridad, comodidad y fluidez a lo largo de ellas, la Concesionaria deberá prestar los siguientes servicios obligatorios:

Paradores Integrales de servicios

Conforme al Programa Maestro de Desarrollo del Derecho de Vía, al que se refiere el Consideración (sic) Decimocuarta del Apartado de Aspectos Técnicos del Título de Concesión, los paradores integrales que deberá implantar la Concesionaria en la Autopista fuera del Derecho de Vía, el Parador Integral definido conforme a los lineamientos del "Manual para la Ubicación y Proyecto Geométrico de Paradores" (Dirección General de Servicios Técnicos de la SCT, 1996, norma o manual que lo sustituya) comprende los siguientes servicios obligatorios:

1.6 Normatividad

Vigilancia y Seguridad: Consultar normas que aplican. Empresas autorizadas y canceladas, etc., en:
http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur_Priv.html

Protección Civil: Consultar en:

<http://www.proteccioncivil.df.gob.mx/noryreglam/senalespc/index.html>

Normas Mexicanas

NMX-026:1983 Seguridad, colores y su aplicación.

NOM-027-STPS-2005 Señales y avisos de seguridad e higiene.

NOM-028-STPS-2004 Seguridad- Código de colores para la identificación de fluidos conducidos en tubería

Servicios Médicos de Urgencia Consultar en www.salud.gob.mx en la sección de normas y reglamentos

NOM-020-SSA2-1994 Prestación de servicios de atención médica en unidades móviles tipo ambulancia.

NOM-087-ECOL-1995 Requisitos para la clasificación, separación, envasado, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, biológicos, infecciosos que se generen en establecimientos que presten atención médica.

NOM-178-SSA1-1998 Requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de establecimientos para la atención médica de pacientes ambulatorios.

NOM-034-SCT2-2003, Señalamiento horizontal y vertical de carreteras y vialidades urbanas."

Pues de lo transcrito, únicamente se advierte que se precisó la normatividad a la que se encuentra sujeta la actora, sin que de lo mismo se desprenda que con ello la actora se encuentre exenta de cumplir con la normativa local en materia de protección civil al amparo del título de concesión que exhibe.

Por otro lado, también resulta infundado que las autoridades demandadas no cuenten con competencia para emitir los actos impugnados, pues, por un lado, dispone el artículo 40, en su fracción XXV²⁹, del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, que la Coordinación Municipal es el Órgano

²⁹ 40. La Coordinación Municipal es el Órgano Ejecutivo y Operativo del Sistema Municipal de Protección Civil, al que le compete el despacho de los siguientes asuntos:

XXV. Ordenar y practicar visitas periódicas de verificación o inspección, a cualquier obra en construcción, infraestructura, inmueble o bien, que se encuentre asentado en el territorio del Municipio y que esta Coordinación así lo crea conveniente, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento y las de más aplicables;

Ejecutivo y Operativo del Sistema Municipal de Protección Civil, al que le compete el despacho, entre otros, de **ordenar y practicar visitas periódicas de verificación o inspección, a cualquier obra en construcción, infraestructura, inmueble o bien, que se encuentre asentado en el territorio del Municipio de Huimilpan, Querétaro,** con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones del reglamento en cita y las demás aplicables en la materia, tal como acontece en la especie, ya que, el parador cuya obra ejecuta la demandante, se encuentra ubicado en la Autopista Palmillas-Apaseo km 59+640, dentro del Municipio de Huimilpan, Querétaro.

Por otra parte, dispone el numeral 108³⁰ del mismo ordenamiento legal, que la Coordinación Municipal de Protección Civil podrá ordenar y practicar visitas de verificación o inspección en inmuebles, bienes, obras y establecimientos a que se refiere el Reglamento en cita, facultando al personal necesario para tal efecto, con el fin de cerciorarse que se cumplan las disposiciones establecidas en el mismo. Dispone además que, **los propietarios, responsables, encargados, administradores, poseedores, ocupantes de estos, están obligados a permitir las vistas de inspección y verificación que se ordenen, así como a proporcionar la información que les sea requerida.**

Señala, además que los inspectores de la Coordinación Municipal de Protección Civil son autoridades auxiliares para el cumplimiento y observancia del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, y que están autorizados para levantar las actas, notificaciones y las medidas de seguridad establecidas en el reglamento en cita. Asimismo, dispone el numeral 117³¹, del citado ordenamiento que los verificadores, inspectores y personal adscrito a la Coordinación Municipal, serán los encargados de practicar las visitas de verificación o inspección en comento, de ahí que contrario a lo aducido por la demandante, las autoridades demandadas si cuentan con competencia para emitir los actos impugnados.

³⁰ 108. La Coordinación Municipal podrá ordenar y practicar visitas de verificación o inspección en inmuebles, bienes, obras y establecimientos a que se refiere el presente Reglamento facultando al personal necesario para tal efecto, con el fin de cerciorarse que se cumplan las disposiciones establecidas en el mismo, por lo que los propietarios, responsables, encargados, administradores, poseedores, ocupantes de los mismos, están obligados a permitir las, así como a proporcionar la información que les sea requerida.

Las inspecciones en materia de Protección Civil, tienen el carácter de visitas domiciliarias, por lo que los propietarios, administradores o encargados de las obras en construcción y establecimientos señalados por este Reglamento y los propietarios, ocupantes o encargados de inmuebles u obras están obligados a permitir las, así como proporcionar toda clase de información necesaria para el desahogo de las mismas.

Los inspectores de la Coordinación Municipal de Protección Civil, son autoridades auxiliares para el cumplimiento y observancia del presente Reglamento y están autorizados para levantar las actas, notificaciones y las medidas de seguridad establecidas en este Reglamento.

³¹ 117. Los verificadores, inspectores y personal adscrito a la Coordinación Municipal, serán los encargados de practicar visitas de verificación o inspección conforme a lo previsto en el presente ordenamiento y en la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.



52

Bajo las consideraciones expuestas, es que resultan infundados los planteamientos del actor.

ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN SEXTO.

Adujo la demandante en el **SEXTO** concepto de impugnación que formuló en su escrito inicial de demanda, que la orden de inspección y/o verificación impugnada es ilegal, al incumplir con los requisitos legales necesarios para que una orden de visita pueda afectar válidamente su esfera jurídica al adolecer de: **1) la debida expresión de la persona que debe recibir o atender la visita; 2) la debida delimitación del lugar a inspeccionar, y, 3) una debida determinación del objeto y alcance de la misma, por lo cual se procede al estudio del primero y segundo requisito de los mencionados, ya que, de resultar fundado conllevaría a la nulidad lisa y llana.**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Señaló además, que respecto de las ordenes de visita, la debida fundamentación y motivación requiere que se cumplan con los requisitos o condiciones previstas en el artículo 88 Bis de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, en concreto, que sea escrita, con firma autógrafa y emitida por autoridad competente; contener objeto de la verificación, es decir, los documentos, bienes, lugares o establecimientos que habrán de verificarse; contener el objeto de la visita, el nombre de la persona con la que habrá de entenderse, el alcance de ésta y las disposiciones legales en que se fundamente, requisitos con los cuales incumple la orden de visita impugnada, por las consideraciones siguientes:

En primer lugar, porque la expresión del nombre de la persona que debe recibir la visita en la orden impugnada es una expresión genérica, no individualizada, asimismo, no hace referencia a un lugar delimitando objeto de la visita.

Asimismo, que la autoridad demandada se ciño a señalar de manera amplia y arbitraria a cualquier persona que pudiera haber en la visita, sin señalar el nombre concreto y específico que permitiera identificar a la persona a visitar, dejándole en estado de incertidumbre jurídica respecto de a quien se debía entregar dicha orden.

Que la autoridad demandada, fue omisa en señalar el lugar a inspeccionar, de manera que no hay una precisión que permita identificar con seguridad el lugar en el que ésta se deba practicar.

Que la orden de visita de inspección se encuentra indebidamente fundada y motivada en relación con el objeto de la misma, ya que este no fue debidamente delimitado, con lo cual, transgrede lo previsto por la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

Que por lo anterior, al no haberse adecuado el acto impugnado con las disposiciones legales aplicables al caso, la ilegalidad de ésta, trasciende a la legalidad de los actos que de ella derivaron.

Una vez que han quedado contrastados los argumentos de las partes, esta Juzgadora, califica de **FUNDADO**, el concepto de impugnación hecho valer por la demandante, en las partes materia de estudio.

Lo anterior es así, ya que, como bien lo aduce la enjuiciante, la orden de inspección número *...*, contenida en el oficio CMPC/ *...*/2022, de fecha 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós), incumple con los requisitos legales que para su emisión y validez prevé el artículo 109, del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, los cuales se hacen consistir en:

"Artículo 109. Las ordenes de verificación o inspección deberán:

- I. Ser expedidas y firmadas por la persona titular de la Coordinación Municipal;*
- II. Estar debidamente fundadas y motivadas;*
- III. Señalar el nombre de la persona o personas facultadas para realizar la diligencia;*
- IV. Señalar el nombre de la persona física o moral, a quien va dirigida la visita;*
- V. Señalar el domicilio del inmueble a inspeccionar o verificar, y*
- VI. El objeto y alcance de la misma."*

Del precepto legal antes transcrito, se desprende que para que la orden de visita o inspección emitida por la Coordinación Municipal de Protección Civil, sea válida, esta deberá cumplir con los requisitos mínimos para su emisión, los cuales

Y/O, EL ENCARGADO Y/O, OCUPANTE Y/O, GERENTE Y/O ADMINISTRADOR DE LA NEGOCIACIÓN DENOMINADA, EMPRESA, INMUEBLE: F

”, y que esta se encuentra ubicada en calle “”, en el Municipio de Huimilpan, sin que sea legible lo asentado en los rubros de “NÚMERO” y “COLONIA/COMUNIDAD”.

En este contexto, si como ha quedado precisado, la autoridad demandada no dirigió la orden de visita de verificación a persona específica, tal situación deja en evidencia que dicho acto no cumplió con los requisitos de legalidad y validez a que hacen referencia los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vinculación con lo previsto en el numeral 109 fracción IV del Reglamento de protección Civil, para el Municipio de Huimilpan, Querétaro.

Dicho precepto constitucional, en la parte que interesa, dispone lo siguiente:

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

(...)

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, 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.”

Del precepto constitucional transcrito se observa que prevé diversos requisitos a los cuales debe sujetarse la autoridad administrativa en la práctica de las visitas, entre ellas, las que tengan la finalidad de comprobar el cumplimiento



334

de las obligaciones fiscales por parte de los gobernados, señalando uno de ellos que dichas visitas se deben ajustar a lo dispuesto por las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Los requisitos aludidos son los siguientes:

a) Que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito; b) que sea emitido por autoridad competente;

b) Que funde y motive la causa legal del procedimiento;

c) Que exprese el lugar que ha de inspeccionarse;

d) Que señale la persona o personas a las cuales se dirige;

e) Que precise el objeto de la visita;

f) Que se levante un acta circunstanciada ante la presencia de dos testigos;

g) Que el visitado sea quien designe a los testigos y, únicamente en su ausencia o ante su negativa, la autoridad que practique la diligencia podrá designarlos; y, por último,

h) Que se sujete a lo dispuesto por las leyes respectivas.

Ahora bien, el referido artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece diversos derechos públicos subjetivos, entre ellos, los concernientes a la seguridad jurídica y a la inviolabilidad del domicilio de los gobernados, señalando como excepción la facultad de las autoridades administrativas para practicar visitas domiciliarias, para lo cual se requiere de una orden escrita que cumpla con los requisitos previstos en la propia disposición constitucional para los cateos, entre los cuales, destaca el relativo a la expresión de la persona o personas que hayan de entenderse la diligencia.

Este requisito se satisface en materia administrativa cuando en la orden de verificación se precisa el individuo o individuos que deban

visitarse, otorgándoles de esa manera certeza sobre la intención de la autoridad de introducirse a su domicilio para practicar la diligencia.

Sobre las anteriores consideraciones es ilustrativa la tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, de rubro y texto siguientes:

"VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1. Constar en mandamiento escrito; 2. Ser emitida por autoridad competente; 3. Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4. El objeto que persiga la visita; y 5. Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, '... sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos' y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular."³²



Así como, la Tesis Jurisprudencial número 2a./J. 7/93, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

"ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS. De conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 16 constitucional y por la fracción III del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, tratándose de las órdenes de visita que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, por un principio lógico y de seguridad jurídica, 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, expresando por su nombre los impuestos de cuyo cumplimiento las autoridades fiscales pretenden verificar, pues ello permitirá que la persona visitada conozca cabalmente las obligaciones a su cargo que se van a revisar y que los visitantes se ajusten estrictamente a los renglones establecidos en la orden. Sólo mediante tal señalamiento, por tratarse de un acto de molestia para el gobernado, se cumple con el requerimiento del artículo 16 constitucional, consistente en que las visitas deben sujetarse a las formalidades previstas para los cateos, como es el señalar los objetos que se buscan, lo que, en tratándose de órdenes de visita se satisface al precisar por su nombre los impuestos de cuyo cumplimiento se trate. Adoptar el criterio contrario impediría, además, al gobernado cumplir con las obligaciones previstas en el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación."³³

³² Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 225341.

³³ Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 206396.



255

Dichos criterios de interpretación son aplicados en concatenación con la Tesis Jurisprudencial P./J. 126/99, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra señala:

"SENTENCIA. CUANDO EL JUEZ CITA UNA TESIS PARA FUNDARLA, HACE SUYOS LOS ARGUMENTOS CONTENIDOS EN ELLA. Cuando en una sentencia se cita y transcribe un precedente o una tesis de jurisprudencia, como apoyo de lo que se está resolviendo, el Juez propiamente hace suyos los argumentos de esa tesis que resultan aplicables al caso que se resuelve, sin que se requiera que lo explicita, pues resulta obvio que al fundarse en la tesis recoge los diversos argumentos contenidos en ella."³⁴

Asimismo, en la parte media de la orden de inspección cuya legalidad es materia de análisis, se aprecia que, en la habilitación de los servidores públicos adscritos a la Coordinación Municipal de Protección Civil, para efectuar la diligencia correspondiente, se asentó, además, lo que al efecto se digitaliza:

TITULAR
IA
RETAR
NDC
VO

Faculto en este acto, a los servidores públicos, adscritos a la Coordinación Municipal de Protección Civil del Estado de Querétaro, los CC. _____ y _____

quienes podrán actuar de forma conjunta o separada, en el lugar o zona en que deberá practicarse la inspección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, fracción IX y 91, de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro y artículos 40 y 107 del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, será en el inmueble con domicilio sito en calle _____ número _____ colonia/comunidad _____ Huimilpan, Qro., y se podrá entender la presente diligencia con el Representante Legal o en ausencia de este, con el (la) C. _____, quien se identifica mediante _____ y quien manifiesta el cargo de _____ de dicho establecimiento, con nombre y/o razón social _____ y número de identificación oficial _____ para la verificación a las zonas de área de juegos, comederos, cocina, bodega, estacionamiento, pasillos, etc. del mencionado inmueble.



JUZGADO SI
ADMINISTRATIVO

En virtud de lo anterior, se le requiere para que proporcione al o los inspectores que desarrollarán la diligencia, acceso a los lugares o zonas sujetas a inspección y/o verificación, con base en lo establecido en el Artículo 96, de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro y Artículo 114 del Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, así como exhibir las licencias, y evidencia documental relacionada con el objeto de la visita, además, proporcionar toda clase de información necesaria para el desarrollo de la misma, ello, de conformidad con lo previsto en el Artículo 89, de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

Por otra parte, se hace de conocimiento, que los inspectores designados para realizar la cumplimentación de esta orden de visita de inspección y/o verificación, se encuentran facultados para solicitar la ejecución de medidas de seguridad urgentes y de medidas tendientes a corregir deficiencias o irregularidades detectadas, de acuerdo a lo previsto por los Artículos 97 y 98, de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, artículos 118 y 120 del Reglamento de Protección Civil, para el Municipio de Huimilpan, Querétaro, de igual forma, sin perjuicio a lo anterior, podrán imponer sanciones previstas en la Ley y Reglamento referenciados, con base a lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

De lo digitalizado, se desprende que el Titular de la Coordinación Municipal de Protección Civil del Municipio de Huimilpan, Querétaro, facultó a los servidores públicos de nombres _____ y _____ para que de forma conjunta o separada practicaran la visita de inspección ordenada,

³⁴ Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro digital: 192898.

señalando que la misma habrá de llevarse a cabo en el inmueble con domicilio en: "calle ii

Hulmilpan, Qro., y se podrá entender la presente diligencia con el Representante legal o en ausencia de este, con el (la) (quien se identifica mediante (espacio en blanco), número (espacio en blanco) y quien manifiesta el cargo de (espacio en blanco) de dicho establecimiento, con nombre y/o razón social (espacio en blanco)...", de ahí que la resolución impugnada sea ilegal y violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidas en el artículo 16³⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los artículos 4, fracción V³⁶, y 88, bis, fracciones I y III³⁷, de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, al no haberse descrito de manera precisa el lugar objeto de verificación, así como, por no haberse señalado la persona a la que ésta iba dirigida.

Ilustra lo anterior, la tesis del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito, de rubro y contenido siguiente:

"VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. DEBE PRECISAR EL LUGAR EN QUE HA DE REALIZARSE. La orden de visita de inspección, debe expresar el lugar o los lugares que ha de realizarse, y no sólo indicar en forma por demás imprecisa que se practicará: "... visita domiciliaria de inspección a esa empresa y domicilios fiscales involucrados con la misma..."; ya que lo anterior es insuficiente para estimar que el acto reclamado contiene el requisito en cuestión, pues resulta indispensable que se precisen en forma indubitable los lugares referidos, de tal forma que no se preste a confusión alguna, toda vez que éste es el significado de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional."³⁸

(El resalte es propio)

Así como lo señalado en la tesis número I.1o.A.E.93 A (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República, de rubro y texto siguientes:

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

³⁶ 4. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

V. Estar fundado y motivado de manera suficiente, precisa y clara;

³⁷ 88 Bis. La autoridad administrativa, para practicar visitas, deberá estar provista de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse lo siguiente.

I. El objeto de la verificación: es decir, los documentos, bienes muebles, lugares o establecimientos donde se desarrollen actividades o presten servicios, domicilios particulares, o cualquier tipo de inmueble que habrá de verificarse;

III. El nombre de la persona con la que habrá de entenderse;

³⁸ Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación <https://sf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro: 221227.



330

"VISITA DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES. ES CONTRARIO A DERECHO QUE EN LA ORDEN RELATIVA SE SEÑALE UN DOMICILIO Y LA DILIGENCIA SE CONTINÚE EN OTRO, OBTENIDO EN ÉSTA, EN ATENCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE INVIOI, ABILIDAD DEL DOMICILIO Y DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que toda orden de visita domiciliaria debe ajustarse a los requisitos que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé para los cateos, y que se refieren al **deber de especificar, por escrito, el lugar a inspeccionar, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, limitándose la diligencia a los rubros y objeto ahí anotados.** Estas afirmaciones son igualmente aplicables a las órdenes de verificación administrativa en materia de telecomunicaciones, toda vez que, al igual que las de visita domiciliaria, tienen como sustento el precepto constitucional citado. En estas circunstancias, la autoridad administrativa, para cumplir con éste, así como con el diverso artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que **prevén un límite al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio, y en acatamiento al diverso de seguridad jurídica, debe expresar el lugar o los lugares en que se ejecutará la inspección,** por lo que es contrario a derecho el señalamiento de un domicilio y la continuación de la diligencia en otro, obtenido en ésta, en tanto que la ejecución sólo puede realizarse en el domicilio autorizado por quien emite la orden. **No obsta a lo anterior que en ésta se asiente, genéricamente, que es para inspeccionar y verificar "las oficinas, almacenes, bodegas, talleres y demás instalaciones propiedad o en posesión de la visitada, así como en cualquier otro domicilio relacionado con la instalación, operación, explotación y comercialización de los servicios de telecomunicaciones", pues esa circunstancia no convalida el que la visita se hubiere continuado en un domicilio distinto del precisado en la orden.**"³⁹

JUSTICIA
 RATTA
 QUERÉTARO
 SEGUN
 TRAMITE

En las narradas consideraciones, ponderando que la orden de visita es el acto administrativo que da inicio al procedimiento de inspección, debe estimarse que la ilegalidad de dicho acto implica necesariamente la inexistencia de la base de tal procedimiento, por lo que debe declararse la nulidad de las resoluciones administrativas dictadas con apoyo en el procedimiento cuya orden de visita fue declarada ilegal y por lo anteriormente expuesto, con fundamento en la fracción IV, del artículo 57⁴⁰, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro⁴¹, **SE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA del procedimiento de inspección conformado por: 1) la orden de visita de inspección y/o verificación número [redacted] /2022; 2) el acta circunstanciada de hechos de folio CMPC/ [redacted] /2022 y; 3) el acta de clausura o suspensión de trabajos y servicios número C [redacted] /2022, todas del 23 (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós), y sus actos accesorios,**

³⁹ Consultable en la página electrónica del Semanero Judicial de la Federación <https://sif2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> con registro: 2010594.

⁴¹ 57. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto, y;

atendiendo al principio jurídico **"lo accesorio sigue la suerte de lo principal"**, ya que el vicio en el que incurrió el Titular de la Coordinación Municipal de Protección Civil de Huimilpan, Querétaro no es susceptible de reparación.

Apoya el argumento anterior lo vertido en la jurisprudencia I. 1º. A/j/16, de rubro y texto siguiente:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NULIDAD LISA Y LLANA CUANDO SE INCUMPLEN LOS REQUISITOS FORMALES EN LA EJECUCIÓN DE LA VISITA. Si bien es cierto que el incumplimiento de las formalidades que consagra la fracción III del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la identificación de los visitadores, son vicios habidos durante la secuela del procedimiento de fiscalización, también lo es que tales vicios de ninguna manera son susceptibles de reparación dentro de ese procedimiento, dada la naturaleza del acto de que se trata, habida cuenta que los requisitos legales que debe cumplir tal acto para su validez se deben de satisfacer en el momento en que se realizan, por lo que es inconcuso que una nulidad para efectos, por el incumplimiento de las formalidades legales que nos ocupan, sería incongruente con la naturaleza del mismo, en virtud de la imposibilidad de realizarse en las mismas circunstancias en las que se llevó a cabo la ejecución de la orden de visita, precisamente por encontrarse viciado el procedimiento desde su origen, el cual ningún efecto puede producir, sino que, en todo caso, la satisfacción de los requisitos legales que establece el Código Fiscal de la Federación para la práctica de visitas (en el supuesto de que no se declare la nulidad de la orden de visita) sólo se podría dar en un nuevo procedimiento. Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que no toda violación formal dentro de un procedimiento administrativo trae como consecuencia ineludible el que se declare la nulidad para el efecto de que se reparen los actos viciados y se emita uno nuevo purgando tales vicios, sino que es menester considerar la formalidad que para la legalidad del acto establece la ley, en relación con la naturaleza propia del acto y las circunstancias en las que se llevó a cabo, para determinar si tal formalidad trasciende a la legalidad interna del acto (lo que impide que se decrete la nulidad para efectos), o si la violación a la formalidad no tiene que ver con el fondo mismo del acto (supuesto en el cual sí es posible señalar efectos al anularlo), es decir, hay que establecer si la formalidad, por la índole del acto constituye un requisito intrínseco, no sólo de su existencia sino de su validez, a fin de precisar si admite efectos o si los mismos, por un principio de congruencia, resultan ser incompatibles con la naturaleza de la ilegalidad cometida en el acto de que se trate. En tal virtud, si la garantía de seguridad jurídica que tutela el artículo 16 constitucional consiste, entre otros aspectos, en el cumplimiento de requisitos formales que establece la ley para la validez del acto, es innegable que para la validez de la ejecución de una orden de visita para determinar la situación fiscal del contribuyente, como se realiza en su domicilio y sobre sus papeles (bienes tutelados también por el artículo 16 constitucional), debe satisfacer escrupulosamente los requisitos tanto constitucionales como los que señala el Código Fiscal de la Federación, habida cuenta que el incumplimiento de la forma en que se debe de llevar a cabo la ejecución de la orden de visita no puede producir válidamente ningún efecto legal, porque la violación cometida (falta de identificación correcta de los visitadores) es una violación sustancial, en cuanto a que la formalidad que se dejó de observar, por constituir un requisito esencial de la validez de la ejecución de la orden de visita, que tiene por objeto preservar una garantía de seguridad jurídica, necesariamente trasciende a la legalidad interna de dicha ejecución; por ende, la declaratoria de nulidad, en casos como el que nos ocupa, debe ser lisa y llana, pues lo contrario equivaldría a darle un efecto inconsecuente con la naturaleza del acto cuya nulidad se determinó,

TRIBUNAL
ADM
DEL ESTAD
JUZGAM
1º/08/11



337

propiciando con ello la inseguridad jurídica para los particulares, con evidente quebranto de la garantía que consagra el artículo 16 constitucional. Por tanto, a pesar de que la Sala del conocimiento declaró la nulidad de la resolución impugnada con apoyo en la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ello es insuficiente para modificar la sentencia a fin de que se señalen los efectos de la misma, pues la ilegalidad en que incurrió la demandada no admite efectos, por la naturaleza de los actos y por los vicios que a éstos se le atribuyeron; por lo que, tomando en consideración tanto la ilegalidad cometida por la autoridad administrativa, como lo dispuesto por el artículo 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, que señala que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada, debe concluirse que resulta correcto el que se hubiera omitido señalar para qué efectos se declaró la nulidad, ya que se trataba de una nulidad lisa y llana, que deja a la autoridad en aptitud, si lo considera conveniente, porque esa nulidad no restringe su imperio, de ejecutar la orden de visita, cuya legalidad no se vio afectada en uso de sus propias atribuciones, pero en un nuevo procedimiento.

Es igualmente ilustrativo al caso, el siguiente criterio jurisprudencial, emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que establece:

ESTADO DE QUERÉTARO
SECRETARÍA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

"ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal."

SÉPTIMO. INNECESARIO ESTUDIO DE CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. En virtud de lo anterior, esta Juzgadora estima innecesario ocuparse del estudio de los restantes conceptos de impugnación que hace valer la parte actora en su escrito inicial de demanda, esto es, los identificados en los numerales "SÉPTIMO" y "OCTAVO", encaminados a combatir la legalidad del acta circunstanciada de hechos y el acta de suspensión de actividades, ya que de hacerlo y resultar fundados, no traerían mayor beneficio a la actora, por lo que, no se alteraría el sentido del presente fallo dada la nulidad lisa y llana decretada; máxime que en términos del artículo 55 párrafo, segundo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, se examinó primeramente el agravio que llevó a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, y que los actos materia de impugnación en los conceptos de impugnación aludidos ya fueron declarados nulos al ser frutos de un acto viciado desde su origen.

Al respecto cobra aplicación por analogía a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto señalan:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."

En el mismo sentido se pronunció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en sesión de pleno de fecha 6 de mayo de 1999, en la que surgió la tesis III.3o.C.53 K, cuyo rubro y texto señalan:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CASO EN EL QUE SI UNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO, HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS DEMÁS. Si uno de los conceptos de violación se estima fundado debido a la incongruencia de la sentencia reclamada, al haber incurrido la responsable en la omisión de estudiar la totalidad de los agravios expresados por el inconforme, resulta innecesario hacer el estudio de los restantes conceptos que tienden al fondo del negocio, porque los mismos serán objeto del estudio que realice la autoridad responsable al emitir el nuevo fallo en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, ya que de hacerlo, la autoridad federal sustituiría a la responsable, lo que no es permitido por virtud de que los tribunales federales no son revisores de dicha autoridad."



De igual manera resulta aplicable por el razonamiento que contiene, la Tesis Jurisprudencial I.2o.A. J/23, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro, texto señalan:

"CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA EXIGENCIA DE EXAMINARLOS EXHAUSTIVAMENTE DEBE PONDERARSE A LA LUZ DE CADA CONTROVERSIA EN PARTICULAR. La exigencia de examinar exhaustivamente los conceptos de anulación en el procedimiento contencioso administrativo, debe ponderarse a la luz de cada controversia en particular, a fin de establecer el perjuicio real que a la actora puede ocasionar la falta de pronunciamiento sobre algún argumento, de manera tal que si por la naturaleza de la litis apareciera inocuo el examen de dicho argumento, pues cualquiera que fuera el resultado en nada afectaría la decisión del asunto, debe estimarse que la omisión no causa agravio y en cambio, obligar a la juzgadora a pronunciarse sobre el tema, sólo propiciaría la dilación de la justicia."

OCTAVO. INFORMACIÓN DE TRANSPARENCIA. Finalmente, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 2 fracción II, 3 fracción XI, 6 y 8, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 1, 3, fracción XXI, 23, 73, fracción II, 109, 112, 116 y 120, de la Ley



338

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 3 fracciones VII, VIII, XIII incisos a) y d) y XX; 4, 6 inciso d), 8, 62, 69 fracción II, 102, 105, 108, 109, 110, 111 y 115, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, **indíquese a las partes materiales que las sentencias que emita el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, deberán hacerse públicas, salvaguardando sus datos personales identificados e identificables.**

NOVENO. NOTIFICACIÓN. Se ordena la notificación por boletín **jurisdiccional**, dado que derivado de la reforma al artículo 72 del ordenamiento en cita, únicamente se contempla la notificación personal respecto de las resoluciones previstas en las fracciones I y II del artículo en cita.

En mérito de lo anteriormente expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Este Juzgado Segundo Administrativo ha sido **competente** para conocer y resolver la presente causa administrativa; de conformidad a lo expuesto en el considerando **PRIMERO** de esta resolución.

SEGUNDO. La parte actora **acreditó** su pretensión.

TERCERO. En los términos expresados en el considerando **SEXTO** de este fallo, **SE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA** del procedimiento de inspección conformado por: **1)** la orden de visita de inspección y/o verificación número **2)** el acta circunstanciada de hechos de folio **2 y 3)** el acta de clausura o suspensión de trabajos y servicios número **23** (veintitrés) de mayo de 2022 (dos mil veintidós), y sus actos accesorios, atendiendo al principio jurídico "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", ya que el vicio en el que incurrió el Titular de la Coordinación Municipal de Protección Civil de Huimilpan, Querétaro no es susceptible de reparación.

NOTIFÍQUESE:

A: POR BOLETÍN JURISDICCIONAL	
ACTORA	
AUTORIDADES DEMANDADAS	1) DIRECTOR DE LA COORDINACIÓN MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE HUIMILPAN, QUERÉTARO. 2) INSPECTORES ADSCRITOS A LA COORDINACIÓN MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE HUIMILPAN, QUERÉTARO.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUERÉTARO JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Así en definitiva lo sentenció y firmó la LICENCIADA ROSA MARÍA JIMÉNEZ DÍAZ, Juez Segundo Administrativo en Querétaro del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, quien actúa ante el LICENCIADO JORGE HUMBERTO LUNA ZERMEÑO, adscrito al Juzgado Segundo Administrativo en Querétaro, quien autoriza y da fe. **DOY FE.**

[Firma manuscrita]

LICENCIADA ROSA MARÍA JIMÉNEZ DÍAZ, Juez Segundo Administrativo en Querétaro, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUERÉTARO JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO

LICENCIADO JORGE HUMBERTO LUNA ZERMEÑO, Secretario de Acuerdos del Juzgado Segundo Administrativo en Querétaro, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro.

PUBLICA EN LISTAS DE AUTOS Y RESOLUCIONES EL 2 (DOS) DE JUNIO DE 2023 (DOS MIL VEINTITRÉS). CONSTE.

RMJD/MRAMOS