



### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

|   |   |
|---|---|
| Nombre del área administrativa                  | <b>PRIMERA SALA</b>   |
| Identificación del documento                    | <b>Juicio Contencioso Administrativo</b><br><b>(EXP.302/2017/1ª-IV)</b>   |
| Las partes o secciones clasificadas             | <b>Nombres de actor y de tercero, dirección, folio y número de padrón, folio de credencial</b>  |
| Fundamentación y motivación                     | <p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p> |
| Firma del Secretario de Acuerdos:               | <b>Lic. Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla.</b><br>   |
| Fecha y número del acta de la sesión del Comité | 25 de marzo de 2021<br><b>ACT/CT/SO/03/25/03/2021</b>   |

**Juicio Contencioso Administrativo:**  
302/2017/1<sup>a</sup>-IV.

**Actor:** Eliminado: datos personales.  
**Fundamento legal:** Artículo 72 de la Ley de  
Transparencia y Acceso a la Información  
Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción  
X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección  
de Datos Personales en Posesión de  
Sujetos Obligados para el Estado de  
Veracruz, por tratarse de información que  
hace identificada o identificable a una  
persona física.

**Autoridad demandada:** Subdirección  
de Comercio del Ayuntamiento de  
Xalapa, Veracruz.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A  
VEINTINUEVE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.**

**Sentencia** en la que se resuelve declarar la nulidad de la resolución  
impugnada.

#### **GLOSARIO.**

**Código:** Código número 14 de Procedimientos  
Administrativos para el Estado de Veracruz de  
Ignacio de la Llave.

#### **RESULTANDOS.**

##### **1. Antecedentes del caso.**

El veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, el ciudadano **Eliminado:  
datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y  
Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13,  
14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos  
Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace**

**identificada o identificable a una persona física.** demandó la resolución del veintiséis de abril de dos mil diecisiete emitida en el procedimiento administrativo 005/2017, en la que se resolvió imponerle una multa consistente en doscientos cincuenta días de salario mínimo vigente al momento de la comisión de la infracción.

El veintiséis de octubre de dos mil diecisiete fue admitida la demanda interpuesta y las pruebas que resultaron ofrecidas conforme con el Código, además, se ordenó emplazar a la autoridad para que diera contestación a la demanda, lo cual realizó mediante un escrito<sup>1</sup> recibido el cuatro de octubre de dos mil dieciocho.

Sin que se hubiera efectuado ampliación de demanda, el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 320 del Código en la que se tuvo por precluido el derecho de la parte actora de formular sus alegatos, al no haberlo ejercido en tiempo y forma, y en cuanto a la autoridad, se tuvieron por formulados los contenidos en el escrito<sup>2</sup> recibido en esa fecha. Una vez concluida, mediante acuerdo de esa misma fecha se ordenó turnar para resolución, la que se emite en los términos que se exponen a continuación.

## **2. Cuestiones a resolver.**

Se resumen a continuación las cuestiones planteadas por las partes, en la medida necesaria para la resolución que se emite.

En su demanda, señaló **la parte actora** en sus conceptos de impugnación primero, segundo, tercero y cuarto que existieron vicios dentro del procedimiento administrativo que afectaron su defensa. En específico, los siguientes:

- a. Que en el acta de verificación 0080 del veintisiete de octubre de dos mil dieciséis y en los oficios SC/2636/2016 y SC/2637/2016, se omitió señalar que las inspecciones fueron encomendadas debido al oficio UIPJ1/DXI/F-24/1890/2016 del dos de septiembre de dos mil

---

<sup>1</sup> Fojas 57 a 64 del expediente

<sup>2</sup> Foja 355.

dieciséis emitido por la Fiscal Vigésimocuarta de la Unidad Integral de Procuración de Justicia; que solo se mencionó que la inspección realizada fue de carácter extraordinario sin proporcionar mayor información, a pesar de que es este el que motivó el procedimiento administrativo.

- b. Que la autoridad no logró demostrar los hechos que motivaron su resolución pues las documentales ofrecidas en copia simple no producen ningún efecto.
- c. Que en el instructivo de notificación del veintiuno de febrero de dos mil diecisiete se refirió que se acordó el inicio del procedimiento administrativo 005/2017 por haber iniciado actividades económicas sin contar con cédula de funcionamiento, lo que se supone se acordó con motivo de las documentales consistentes en el acuerdo del veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, el oficio SC/2635/2016, el oficio SC/2636/2016, la orden de verificación de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, el oficio 0170/DIAC/2016/SO del veintiocho de octubre de dos mil dieciséis y el acta de verificación 0080 del veintisiete de octubre de dos mil dieciséis. Sin embargo, en la resolución impugnada se estudiaron diversas documentales que si bien se encontraban en el expediente, no fueron señaladas en la notificación, de lo que el demandante concluyó que existió oscuridad en el procedimiento administrativo y que la autoridad, con fundamento en el artículo 116 del Código, debió darle vista de las cuestiones conexas que no fueron planteadas para que pudiera formular lo que a sus intereses conviniera.
- d. Que se decidieron cuestiones que no fueron planteadas en el procedimiento administrativo y se valoró material probatorio que carecía de efectos legales. Particularmente, señaló la carpeta de investigación UIPJ1/DXI/F-24/4151/2016 que se agregó en copia simple, derivada de la queja presentada por el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** que versó en que el actor carece de cédula profesional para ejercer

la profesión de médico veterinario zootecnista, documental y manifestación a las que se les brindó valor probatorio pleno sin que el demandante tuviera la oportunidad de demostrar lo contrario, pues en el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo no se hizo ese señalamiento, de modo que se le dejó en estado de indefensión al no poder controvertir las acusaciones hechas en su contra.

- e. Que se incumplió con el artículo 150 del Código porque la autoridad debía señalar fecha de audiencia de pruebas y alegatos dentro de los quince días siguientes al en que surtiera efectos la notificación al interesado del acuerdo inicial, y en su lugar, fijó fecha de audiencia tres días después de la notificación del acuerdo de inicio, esto es, dos días después a aquel en que surtió efectos, lo que le impidió imponerse de la totalidad de los medios de convicción agregados al expediente.

Además, refirió que la sanción impuesta fue desproporcionada, puesto que en el caso de las sanciones económicas debe considerarse la excepción contenida en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que conforme con el artículo 65 del Bando de Policía y Gobierno hay dos sanciones que pudieron ser aplicadas antes de recurrir a la sanción económica.

En contraste con lo dicho por el actor, la **Subdirectora de Comercio** sostuvo que la substanciación del procedimiento administrativo se llevó a cabo con las formalidades y requisitos establecidos en los artículos 121 al 127 y 165 al 170 del Código, en el que se salvaguardó el derecho de audiencia del actor pues durante la visita de verificación se le otorgó el uso de la voz y señaló que estaba pendiente de recibir la licencia de funcionamiento motivo de la verificación, con lo que se acreditó la violación a lo previsto en el artículo 23 del Reglamento de Desarrollo Económico y Turístico del Municipio de Xalapa, pero que tuvo el derecho de ser escuchado y de aportar las pruebas para desvirtuar las irregularidades detectadas.

Agregó que el procedimiento administrativo se inició con posterioridad a los requerimientos de información de la Fiscal Vigésimocuarta a fin de substanciar la investigación en la carpeta UIPJ1/DXI/F-24/4151/2016, de

la cual el actor tenía pleno conocimiento en la fecha en la que se inició el procedimiento administrativo.

Por cuanto hace a la multa impuesta manifestó que fueron señalados los motivos por los que se impuso, pues se exhortó al actor a respetar la actividad señalada en su cédula de empadronamiento, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento para el Desarrollo Económico y Turístico de Xalapa, así como que la multa aplicada tiene sustento en lo dispuesto en los artículos 65, fracción III del Bando de Policía y Gobierno y 217, fracción III, del Reglamento antes mencionado, aunado a que fue individualizada y proporcional pues atendió a la naturaleza de la infracción cometida.

Finalmente, respecto de haberse fijado la fecha de audiencia tres días después de la notificación del acuerdo inicial, adujo que en términos del segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la impartición de justicia debe ser pronta y expedita.

De ahí que como cuestiones a resolver se tengan los siguientes:

- Determinar si los vicios del procedimiento que adujo el actor existieron y si estos trascendieron al sentido de la resolución.
- De no ser así, establecer si la sanción impuesta es proporcional.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

Esta Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción VI, primer, segundo, tercer y cuarto párrafos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, primer, segundo y tercer párrafo, 8, fracción III, 23, primer

párrafo, y 24, fracción IX, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

## II. Procedencia.

El juicio contencioso administrativo que se resuelve resulta procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos en el Código en los artículos 27, 280, fracción I, 292 y 293, al haberse planteado por la persona afectada por la resolución administrativa, en ejercicio de su propio derecho, con la presentación de su demanda con los requisitos establecidos dentro del plazo previsto para ello.

## III. Hechos probados.

Se mencionan en este apartado únicamente los hechos relevantes y que esta Primera Sala tiene por acreditados con base en las pruebas aportadas por las partes, las cuales fueron apreciadas en términos del artículo 104 del Código.

1. El ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** es propietario del establecimiento “Mascotas Doc”, ubicado en la calle **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** en la ciudad de Xalapa.

Se tiene por probado este hecho a partir de la manifestación del demandante en ese sentido, la cual es coincidente con las constancias del procedimiento administrativo 005/2017, particularmente el acuerdo de inicio<sup>3</sup> del procedimiento mencionado, en el que la autoridad se refiere al ciudadano como el propietario de la negociación comercial.

---

<sup>3</sup> Fojas 270 y 271.

Documental pública y hecho propio con pleno valor probatorio de conformidad con los artículos 107 y 109 del Código.

2. El dos de septiembre de dos mil dieciséis, la Fiscal Vigésima Cuarta adscrita a la Unidad Integral de Procuración de Justicia del Décimo Primero Distrito Judicial emitió el oficio UIPJ1/DXI/F-24/1890/2016, mediante el cual solicitó a la Subdirectora de Comercio del Ayuntamiento de Xalapa informara si el negocio “Mascotas Doc” mencionado en el hecho anterior, contaba con cédula de empadronamiento, licencia de funcionamiento y/o permiso municipal alguno para operar o prestar servicios de veterinaria.

Este hecho se acreditó con el oficio<sup>4</sup> de mérito exhibido por la autoridad en copia certificada, al cual se le otorga pleno valor probatorio.

3. El veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, la Subdirectora de Comercio emitió acuerdo mediante el cual instruyó una verificación de cumplimiento a la reglamentación municipal en materia de comercio, de tipo extraordinaria con fundamento en el artículo 36, fracción II del Bando de Policía y Gobierno de Xalapa, al establecimiento con actividad comercial de “comercio al por menor de medicamentos, mascotas, accesorios y otros productos relacionados” denominado “Mascotas Doc”, referido en el hecho uno.

En dicho acuerdo, la Subdirectora de Comercio consideró que era autoridad competente para instruir la verificación en atención a que se advertía del oficio UIPJ1/DXI/F-24/1890/2016 del dos de septiembre de dos mil dieciséis, que la Fiscal Vigésimo Cuarta adscrita a la Unidad Integral de Procuración de Justicia del XI Distrito Judicial investigaba la probable comisión de un delito en el que podría estar relacionado el establecimiento comercial, por lo que ordenó la visita de verificación de tipo extraordinario.

Lo narrado en este hecho se extrajo del acuerdo<sup>5</sup> del veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, exhibido en copia certificada por la autoridad, documental pública con pleno valor probatorio.

---

<sup>4</sup> Foja 67.

<sup>5</sup> Fojas 66, 76 y 89.

4. El veintiséis de octubre de dos mil dieciséis la Subdirectora de Comercio emitió el oficio de comisión SC/2636/2016 dirigido a diversos servidores públicos adscritos al departamento de Inspección y Atención Comercial, mediante el cual los comisionó para realizar visita de verificación de carácter extraordinaria al establecimiento “Mascotas Doc”.

Para llevarla a cabo, los comisionados deberían corroborar:

- La actividad económica y/o forma de operar del establecimiento.
- El domicilio exacto.
- El nombre del propietario y/o representante legal y/o apoderado legal y/o gerente y/o encargado del negocio y/o administrador.
- La exhibición de la respectiva licencia de funcionamiento y/o cédula de empadronamiento.

También les indicó que debía levantarse el acta de estilo y que debían observar el cumplimiento de los preceptos invocados en el oficio, a fin de no violar las garantías del visitado, y agregó lo siguiente: *“y que atendiendo a que las actividades que se realizan pudieran estar consideradas de aquellas cuyo proceso constituye un riesgo para la población por la utilización de productos enajenantes que pudieran poner en riesgo la salud de la población”*.

Se demostró este hecho a partir de la documental pública<sup>6</sup> exhibida en original por el actor, la cual tiene pleno valor probatorio según lo dispone el artículo 109 del Código.

5. El veintiséis de octubre de dos mil dieciséis la Subdirectora de Comercio del Ayuntamiento de Xalapa emitió la orden de verificación número SC/2637/2016, dirigida al propietario y/o representante legal y/o apoderado legal y/o gerente y/o encargado del negocio “Mascotas Doc”.

---

<sup>6</sup> Foja 9.

En esa orden, se precisó que en cumplimiento al acuerdo de esa misma fecha se ordenó realizar la visita de verificación de carácter extraordinaria a efecto de corroborar:

- La actividad económica y/o forma de operar del establecimiento.
- El domicilio exacto.
- El nombre del propietario y/o representante legal y/o apoderado legal y/o gerente y/o encargado del negocio.
- La exhibición de la respectiva licencia de funcionamiento y/o cédula de empadronamiento.

Asimismo, se informó que se levantaría un acta en la cual el visitado podría formular observaciones y ofrecer pruebas en relación con los hechos, ya fuera en el acto de la diligencia o en los términos precisados en el artículo 169 del Código, es decir, en el plazo de cinco días contados a partir de la fecha en la que se levantara el acta de verificación.

Este hecho se demostró con la documental pública<sup>7</sup> exhibida en original por el actor, la cual posee pleno valor probatorio conforme con el artículo 109 del Código.

6. El veintisiete de octubre de dos mil dieciséis se llevó a cabo la verificación referida en el hecho que antecede. De esa diligencia se elaboró el acta de verificación 0080 en la que se hizo constar lo siguiente:

- Que la visita era con la finalidad de verificar si el establecimiento o unidad productiva contaba con licencia de funcionamiento.
- Que se encontró presente el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, quien se ostentó con el carácter de propietario del establecimiento.

---

<sup>7</sup> Foja 8.

- Que al momento de la diligencia se encontraba abierto el negocio.
- Que se solicitó al propietario la licencia de funcionamiento permiso y que él mostró un recibo de pago a su nombre, con folio **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** con certificaciones, así como una constancia (CARE<sup>8</sup>) registro de apertura dos mil dieciséis, con padrón **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** y fecha de pago veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis.
- Que en la inspección se observaron peceras, alimentos y medicamentos.
- Que el visitado debía presentarse en el término de cinco días hábiles en la Subdirección de Comercio, la cual se encontraba en el segundo piso del Ayuntamiento de Xalapa, para el desahogo de lo que a sus intereses conviniera.
- Que en el uso de la voz el visitado manifestó que estaba en espera de la licencia de funcionamiento y que tenía el recibo de pago y el formato de CARE.

Lo anterior se acreditó con la documental pública consistente en el original del acta de verificación 0080<sup>9</sup>, a la que se le concede valor probatorio pleno en términos del artículo 109 del Código.

7. El diecisiete de febrero de dos mil diecisiete, la Subdirectora de Comercio emitió el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo número 005/2017, en contra del ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y**

<sup>8</sup> Centro de Apertura Rápida de Empresas.

<sup>9</sup> Foja 10.

Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física., propietario de la negociación comercial “Mascotas Doc”, por haber iniciado actividades comerciales en contravención a lo dispuesto en el artículo 23<sup>10</sup> del Reglamento de Desarrollo Económico y Turístico para el Municipio de Xalapa<sup>11</sup>.

En ese mismo acuerdo, se señalaron las once horas con treinta minutos del veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete para que tuviera verificativo la audiencia de pruebas y alegatos y se ordenó notificar al interesado, así como decirle que en la fecha indicada debería acudir con un abogado de su confianza y que el expediente administrativo quedaba a su disposición para consulta en la oficina de la Subdirección de Comercio.

8. Los antecedentes expuestos en el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo 005/2017 consistieron en los siguientes:
  - A) El acuerdo del veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, en el que la Subdirectora de Comercio instruyó a personal adscrito al Departamento de Inspección y Atención Comercial realizaran visita de verificación de tipo extraordinaria a efecto de conocer fehacientemente el cumplimiento de la reglamentación municipal por parte del establecimiento “Mascotas Doc”.
  - B) El oficio SC/2635/2016.
  - C) El oficio de comisión SC/2636/2016.
  - D) La orden de verificación del veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.
  - E) El oficio 0170/DIAC/2016/SO del veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, emitido por el Jefe del Departamento de Inspección y

---

<sup>10</sup> Artículo 23. Antes de iniciar la operación de su actividad económica, los particulares deberán obtener la cédula de empadronamiento o licencia de funcionamiento, según sea el caso, expedida por el Ayuntamiento.

<sup>11</sup> Publicado en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, con número extraordinario 028 del 20 de enero de 2016.

Atención Comercial, mediante el cual remitió el acta de verificación 0080 efectuada al negocio “Mascotas Doc”.

Los hechos siete y ocho fueron probados con la copia certificada del acuerdo<sup>12</sup>, la cual tiene pleno valor probatorio con base en lo dispuesto en los artículos 109 y 110 del Código.

9. El veintiuno de febrero de dos mil diecisiete le fue notificado al ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo dictado el diecisiete de febrero de dos mil diecisiete.

Así se demostró con el instructivo<sup>13</sup> de notificación de esa fecha, exhibido en original por el actor, documental pública con pleno valor probatorio.

10. El mismo veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, se realizó una verificación al negocio mercantil propiedad del actor. En el acta circunstanciada elaborada se hizo constar lo siguiente:

- Que la verificación se hizo para dar contestación al oficio SC/0505/2017 del veinte de febrero de dos mil diecisiete, emitido por la Subdirectora de Comercio, mediante el cual solicitó que se verificara el negocio denominado “Mascotas Doc” con giro de veterinaria, comercio al por menor de mascotas, medicamentos, accesorios y otros productos.
- Que en la diligencia se encontró presente el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, propietario, a quien se le solicitó la cédula municipal de empadronamiento de su negocio y que

---

<sup>12</sup> Fojas 270 y 271.

<sup>13</sup> Fojas 11 y 12.

permitiera hacer una inspección ocular del negocio para constatar las actividades que se realizaban dentro del mismo.

- Que el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** presentó una cédula municipal de empadronamiento a su nombre con número de padrón **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** y número de folio **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, de fecha veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, con giro de comercio al por menor de mascotas, medicamentos, accesorios y otros productos.
- Que el mismo ciudadano presentó credencial con folio **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** expedida por la Coordinación de Profesiones de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Veracruz, para ejercer públicamente en el Estado la actividad profesional de Médico Veterinario Zootecnista, expedida el veintidós de agosto de dos mil dieciséis; así como carta de pasante expedida por la Universidad Juárez del Estado de Durango, que acredita que cursó la carrera de Médico Veterinario Zootecnista.
- Que el establecimiento cuenta con las siguientes áreas: área de estética canina, medicamentos y accesorios; una segunda área que es utilizada como consultorio y atención a las mascotas, y un medio

baño. Se hizo constar que no existe un área para realizar cirugías ni para dar pensión a la mascota.

- Que en el uso de la voz el visitado señaló que el personal del municipio constató que ejerce solo la actividad conferida en su cédula municipal de empadronamiento, que no realiza ni cirugías ni pensión de mascotas.
- Que el visitado tenía el término de tres días hábiles para acudir a la Subdirección de Comercio, ubicada en el segundo piso del Palacio Municipal, zona Centro, para manifestar lo que a su derecho conviniera.

Lo anterior quedó probado con el acta circunstanciada<sup>14</sup> de esa fecha, exhibida en copia fotostática simple por el actor y en copia certificada por la autoridad, pero únicamente el anverso del acta y que, no obstante esa circunstancia, a juicio de esta Sala posee valor probatorio pleno en tanto que en la resolución impugnada se hace mención de las manifestaciones contenidas en esa acta circunstanciada, las cuales son coincidentes con las advertidas de la copia simple exhibida por el actor.

11. El veintidós de febrero de dos mil diecisiete, el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** compareció a la Subdirección de Comercio para consultar el expediente del procedimiento administrativo 005/2017.

Se tuvo por probado este hecho con el acta circunstanciada<sup>15</sup> de esa fecha, exhibida en copia certificada por la autoridad, documento con pleno valor probatorio.

12. El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos, a la que compareció el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz;**

---

<sup>14</sup> Foja 13.

<sup>15</sup> Foja 274.

**3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**

Consta así del acta elaborada de dicha diligencia, exhibida en copia certificada por la autoridad; documental pública con pleno valor probatorio.

13. El veintiséis de abril de dos mil diecisiete, la Subdirectora de Comercio emitió resolución en el procedimiento administrativo 005/2017, en la que resolvió imponer al actor una multa equivalente a doscientos cincuenta días de salario mínimo vigente al momento de la comisión de la infracción, esto es, \$18,260.00 (dieciocho mil doscientos sesenta pesos con cero centavos, moneda nacional), y exhortarlo a respetar la actividad económica autorizada en su cédula de empadronamiento, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento para el Desarrollo Económico y Turístico de Xalapa.

Como resultando tercero, se asentó que el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis se tuvo conocimiento a través del oficio TMDI/2533/2016 emitido por la Dirección de Ingresos del Ayuntamiento, que el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis ya existía registrada una cédula de empadronamiento con número 32551 a nombre de **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** y autorizada la actividad de comercio al por menor de mascotas, medicamentos, accesorios y otros productos, pero que el once de noviembre de ese mismo año se había recibido el escrito de queja del ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, quien señaló el funcionamiento irregular del negocio “Mascotas Doc” e indicó que el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y**

Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. se ostentaba como médico veterinario sin serlo.

Así, en el resultando cuarto la Subdirectora de Comercio asentó que en virtud de lo anterior, acordó el inicio del procedimiento administrativo 005/2017.

Por otra parte, en el considerando segundo la Subdirectora de Comercio expuso que para emitir la resolución tomó como base, entre otro material probatorio, el escrito sin fecha signado por el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**

Lo narrado en este punto se desprendió de la resolución<sup>16</sup> exhibida en copia certificada por la autoridad, a la que se le otorga pleno valor probatorio en términos del artículo 109 del Código.

14. El veintiocho de abril de dos mil diecisiete le fue notificado al ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** la resolución referida en el hecho anterior.

Así se demostró con el original del instructivo<sup>17</sup> de notificación de esa fecha, documental pública a la que se le otorga pleno valor probatorio en términos del artículo 109 del Código.

#### **IV. Análisis de las cuestiones planteadas.**

---

<sup>16</sup> Fojas 318 a 328.

<sup>17</sup> Fojas 14 a 20.

Del estudio de los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora se determina que estos resultan **parcialmente fundados** en virtud de las consideraciones siguientes.

**4.1. Sí existieron vicios en el procedimiento que trascendieron al sentido de la resolución administrativa.**

Para facilitar la comprensión de esta sentencia, se hace referencia de forma separada a cada uno de los vicios alegados por el actor.

- a. Sobre que en el acta de verificación 0080 del veintisiete de octubre de dos mil dieciséis y en los oficios SC/2636/2016 y SC/2637/2016, se omitió señalar que las inspecciones fueron encomendadas debido al oficio UIPJ1/DXI/F-24/1890/2016 del dos de septiembre de dos mil dieciséis, emitido por la Fiscal Vigésima cuarta de la Unidad Integral de Procuración de Justicia.**

De conformidad con el artículo 36, fracción II del Bando de Policía y Gobierno de Xalapa, las visitas de verificación extraordinarias podrán practicarse en cualquier tiempo y procederán, entre otros casos, cuando por conducto de autoridades federales o estatales, la autoridad municipal tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de algún ilícito.

En particular, la Subdirectora de Comercio invocó dicho precepto legal al emitir el acuerdo señalado en el hecho tres de esta sentencia, pues adujo que resultaba necesario realizar la visita de verificación al establecimiento comercial del ahora demandante en atención a que la Fiscal Vigésima Cuarta de la Unidad Integral de Procuración de Justicia del XI Distrito Judicial investigaba la probable comisión de un delito en el que podría estar relacionado ese establecimiento.

Sin embargo, al emitir la orden de verificación reseñada en el hecho cinco de esta sentencia, no le expuso al visitado esta situación, esto es, que la verificación se instruía en atención al oficio UIPJ1/DXI/F-

24/1890/2016 del dos de septiembre de dos mil dieciséis, emitido por la Fiscal recién mencionada.

Sobre si la autoridad debía o no expresar este hecho en su orden de verificación, esta Sala concluye que sí era necesario.

Lo anterior se desprende de los artículos 16, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 165, primer párrafo del Código. El primero contiene la obligación para toda autoridad de fundar y motivar sus actos, mientras que el segundo especifica que para practicar una visita de verificación, el personal actuante deberá estar provisto de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente en la que deberá precisarse el nombre, denominación o razón social de la persona o personas a las que vaya dirigida, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener, su duración y las disposiciones legales que la fundamenten. Desde luego, el establecimiento de requisitos específicos en la norma secundaria no significa de ningún modo que deba dejarse de observar el mandato constitucional, por lo contrario, los deberes impuestos en ambos preceptos se encuentran vinculados.

De entre los requisitos que debe contener la orden de verificación, para efectos de esta sentencia destaca el atinente al objeto de la visita. En relación con este requisito, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la tesis de jurisprudencia de rubro "ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO."<sup>18</sup> que ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará.

---

<sup>18</sup> Registro 160386, Tesis 2a./J. 175/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, libro IV, t. 4, enero de 2012, p. 3545.

En el caso concreto, según se aprecia de los hechos dos, tres, cuatro y cinco antes apuntados, la delimitación del objeto de la verificación no fue correctamente expuesta al actor: en un extremo, se tiene que la solicitud de la Fiscal que motivó la verificación extraordinaria tendía a obtener información sobre si el establecimiento “Mascotas Doc” contaba con cédula de empadronamiento, licencia de funcionamiento y/o permiso municipal alguno para operar o prestar servicios de veterinaria; en otro, se tiene que al comisionar al personal encargado de realizar la verificación, la Subdirectora de Comercio agregó que se atendía a que las actividades que se realizan en el establecimiento pudieran estar consideradas de aquellas cuyo proceso constituye un riesgo para la población por la utilización de productos enajenantes que pudieran poner en riesgo la salud de la población; sin embargo, se tiene que en la orden de verificación dirigida al ciudadano **Eliminado: datos personales.** **Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** nada se le dijo a ese respecto, de modo que no puede decirse que el visitado conocía con plena certeza el objeto de la visita de verificación que se le realizaba.

En esas circunstancias, esta Sala considera que la violación de que se trata sí trascendió al sentido de la resolución, pues se tiene en cuenta que la Subdirectora de Comercio no solo determinó en esa resolución que el ciudadano **Eliminado: datos personales.** **Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** realizaba actividades comerciales sin contar con la cédula de empadronamiento respectiva, sino que además concluyó que la actividad económica que realizaba el actor no se ajusta a la autorizada porque se advirtió que prestaba servicios veterinarios, así como que infringía lo dispuesto en el artículo 62 del Reglamento para el Desarrollo Económico y Turístico de Xalapa porque no se encontraba acreditado que dicha persona fuera médico veterinario; cuestiones que no formaron parte del objeto de la verificación efectuada y que sin embargo, sostuvieron la sanción impuesta.

**b) Sobre que la autoridad no logró demostrar los hechos que motivaron su resolución, porque las documentales ofrecidas en copia simple no producen ningún efecto.**

Al referirse a dicha violación en su primer concepto de impugnación, el actor no especificó a qué pruebas se refería, no obstante, en su tercer concepto de impugnación mencionó la carpeta de investigación UIPJ1/DXI/F-24/4151/2016, a la que dijo se le otorgó pleno valor probatorio.

En efecto, en el considerando tercero de la resolución administrativa y posterior a enunciar las pruebas agregadas al procedimiento, la Subdirectora de Comercio determinó conceder a todas, en su conjunto, valor probatorio en términos de los artículos 104, 109 y 113 del Código. Particularmente, es el artículo 109 el que dispone que las documentales públicas hacen prueba plena.

Ahora, aun cuando es cierto que la carpeta de investigación UIPJ1/DXI/F-24/4151/2016 fue exhibida en copia simple y que de acuerdo con el artículo 70, segundo párrafo, del Código las copias simples no producirán ningún efecto, la irregularidad en que incurrió la autoridad al otorgarle pleno valor probatorio no tiene el efecto de concluir que la autoridad no demostró los hechos que motivaron su resolución, porque no debe perderse de vista que no fue solo en la carpeta de investigación en la que se basó la Subdirectora de Comercio para concluir las infracciones que le imputó al ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**

De ahí que esta Sala estime que dicha violación en particular no trascendió al sentido de la resolución.

**c) En relación con el estudio de cuestiones y documentos que no fueron señalados en el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo.**

Según consta en los hechos siete, ocho y nueve de esta sentencia, el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo 005/2017 que le fue notificado al actor únicamente establecía que se le iniciaba por haber iniciado actividades comerciales en contravención a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento para el Desarrollo Económico y Turístico de Xalapa, esto es, por iniciar la operación de su actividad económica sin antes obtener la cédula de empadronamiento o licencia de funcionamiento expedida por el Ayuntamiento.

Asimismo, de entre los antecedentes reseñados por los cuales se acordó el inicio del procedimiento administrativo, no se encontraba la solicitud de la Fiscal Vigésima Cuarta de la Unidad Integral de Procuración de Justicia del XI Distrito Judicial sobre si el establecimiento “Mascotas Doc” contaba con cédula de empadronamiento, licencia de funcionamiento y/o permiso municipal alguno para operar o prestar servicios de veterinaria; la queja del ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** ni la carpeta de investigación UIPJ1/DXI/F-24/4151/2016.

Así, resulta que tiene razón el demandante cuando sostiene que la Subdirectora de Comercio actuó incorrectamente al valorar en su resolución administrativa documentos que no fueron señalados en el acuerdo de inicio del procedimiento y al decidir cuestiones que no fueron inicialmente planteadas y de las que no otorgó vista al particular.

Lo anterior porque conforme con el artículo 4 del Código y 75 del Bando de Policía y Gobierno de Xalapa, la Subdirectora de Comercio se encontraba obligada a ajustar el procedimiento administrativo a los principios de respeto a los derechos humanos del particular, audiencia y defensa.

Ello implica no solo que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento en una apariencia formal, es decir, que se le notifique el inicio del procedimiento y sus consecuencias, que se le otorgue la

oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas, así como la oportunidad de alegar y que se dicte una resolución que dirima las cuestiones debatidas, sino que es necesario que se le proporcionen al particular las condiciones para que materialmente tenga una real y auténtica defensa, esto es, darle a conocer en forma completa todos los elementos de cargo que pueda haber en su contra, otorgarle un término razonable para que aporte las pruebas tanto de su defensa como las que desvirtúan las de cargo y concederle oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, después de haberle permitido tomar conocimiento cabal de las pruebas existentes en su contra, pues es precisamente de evitar la indefensión del particular de lo que se trata.

En ese entendido, queda claro que la Subdirectora de Comercio no le dio a conocer al demandante de forma completa todos los elementos que habían en su contra, lo que impidió que él pudiera saber con exactitud cuáles eran los motivos por los que se le inició un procedimiento y en consecuencia, preparar su defensa y allegarse de las pruebas necesarias.

Esta violación trascendió al sentido de la resolución porque como se dijo anteriormente, la autoridad resolvió que el ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** prestaba servicios veterinarios sin que esa actividad se ajustara a la autorizada, así como que infringía lo dispuesto en el artículo 62 del Reglamento para el Desarrollo Económico y Turístico de Xalapa porque no se encontraba acreditado que dicha persona fuera médico veterinario, señalamientos que nunca se le dieron a conocer y que por ese motivo, el particular no pudo desvirtuar.

Así, se tiene que tal como lo señala el demandante, la actuación de la autoridad incumplió con lo dispuesto en el artículo 116 del Código que dispone que las resoluciones definitivas deben ser congruentes y decidir sobre las cuestiones planteadas, así como que cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas, la autoridad podrá pronunciarse sobre ellas previa vista que otorgue a las partes para que

formulen lo que a su derecho convenga y aporten los medios de prueba que consideren oportunos.

Ello porque no decidió sobre lo que le fue planteado al ahora actor, sino que se pronunció sobre otras cuestiones de las que, previamente, tuvo que haberle otorgado vista y oportunidad de defenderse, sin que lo haya hecho.

No obsta lo dicho por la autoridad en el sentido de que el particular tenía pleno conocimiento de la carpeta de investigación UIPJ1/DXI/F-24/4151/2016, porque el procedimiento que le inició la Subdirectora de Comercio es distinto e independiente a la investigación en materia penal, de ahí que se siga bajo distintas reglas propias de la materia administrativa, como las ya apuntadas en esta sentencia.

De lo razonado hasta este punto, se considera que debe prescindirse del estudio de los restantes argumentos hechos valer por el actor: el atinente a que el plazo que medió entre la notificación del acuerdo inicial y la audiencia no era razonable, porque para decidir esta cuestión es necesario considerar las circunstancias que motivaron el procedimiento administrativo, las cuales ya se ha dicho que no quedaron claramente delimitadas; y el relativo a que la sanción impuesta es desproporcionada, porque ante la violación al derecho de defensa del particular, la resolución en la que se determinan las infracciones debe declararse inválida, y al ser la sanción una consecuencia, al declararse nula la determinación de existencia de infracciones la sanción corre la misma suerte.

#### **V. Fallo.**

Por las consideraciones expuestas en las que se determinó que la resolución administrativa impugnada derivó de un procedimiento en el que se cometieron violaciones que afectaron la defensa del particular, lo procedente es decretar su **nulidad** con fundamento en el artículo 326, fracción III, del Código.

Ahora, dado que el procedimiento administrativo del que derivó fue producto del ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad, no

puede obligársele a iniciar un nuevo procedimiento y emitir otra resolución, pero tampoco se le impide a que lo haga si es que sus facultades no han prescrito.

## **RESOLUTIVOS.**

**ÚNICO.** Se declara la **nulidad** de la resolución administrativa impugnada.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA, POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA Y PUBLÍQUESE EN EL BOLETÍN JURISDICCIONAL.** Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**

**Magistrado**

**LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA**

**Secretario de Acuerdos**