

Guanajuato, Guanajuato, 11 once de septiembre de 2018 dos mil dieciocho.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **126/1ªSala/18** promovido por *****, representada por *****, en su carácter de apoderado legal, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 23 veintitrés de enero de 2018 dos mil dieciocho, *****, representada por *****, en su carácter de apoderado legal, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«LA RESOLUCIÓN *****(SIC), DENTRO DEL EXPEDIENTE: *****(SIC) DE FECHA 23 DE OCTUBRE DEL 2017, NOTIFICADA EL DÍA 29 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2017...»

La parte actora hizo valer como pretensión: **1)** La nulidad de la resolución impugnada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 29 veintinueve de enero de 2018 dos mil dieciocho, se

admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda, así como la presuncional legal y humana en todo lo que le fuera favorable; se desechó la instrumental de actuaciones por no encontrarse reconocida por el código de la materia y se requirió a la autoridad demandada copia certificada de las constancias que integran el expediente *****.

Asimismo, se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados para imponerse de los autos y se le requirió para que señalara correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 15 quince de mayo de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada -*****, **Subprocurador Regional “B” de la Procuraduría Ambiental de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato**- por contestando la demanda en tiempo y forma, designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas en su ocurso de contestación.

Se tuvo a la autoridad demandada por cumpliendo el requerimiento efectuado mediante proveído de 29 de enero de 2018 dos mil dieciocho; por admitida la prueba documental ofrecida y exhibida; por admitida la presuncional legal y humana en lo que le favoreciera y se le requirió para que señalara domicilio en el lugar de residencia de este Tribunal.

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 27 veintisiete de junio de 2018 dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por ninguna de las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I, inciso a) y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se tiene por debidamente acreditada la existencia de la resolución impugnada *****, de fecha 23 veintitrés de octubre de 2017 dos mil diecisiete, dictada en el expediente número *****, por el **Subprocurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, Región B**, mediante las documentales públicas en original con firma autógrafa aportadas por el impetrante (fojas 24 veinticuatro a 30 treinta del sumario), las cuales revisten pleno valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 78 y 121 del Código de Procedimiento

¹ Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismas que fueron aportadas por la autoridad demandada en copia certificada, siendo consistentes en su contenido y sin que hubieran sido objetadas por las partes.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público -previo al estudio de fondo del asunto- se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».²

En virtud de lo anterior, al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del proceso administrativo**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

² Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora, ni aquéllos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de congruencia y exhaustividad en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN»**.³

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Es de señalarse que se procede al estudio del Séptimo de los conceptos de impugnación, con base en el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región que a continuación se reproduce:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano

³ Tesis número 2a./J.58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Núm. de Registro: 164618, Tomo XXXI, Mayo de 2010, consultable a Página 830.

de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.»⁴

Señala el actor en el concepto de impugnación enumerado como *Séptimo*, que la resolución que impugna se dictó en contravención a lo dispuesto por lo establecido en el numeral 167 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, toda vez que se dictó una vez fenecido el plazo de 20 veinte días establecido en el artículo señalado, dado que el acuerdo mediante el cual se ordenó dictar la resolución relativa es de fecha 8 ocho de septiembre de 2017 dos mil diecisiete y la resolución es de fecha 23 veintitrés de octubre de 2017 dos mil diecisiete.

El artículo en mención establece lo siguiente:

«**Artículo 167.** Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la **Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato** procederá, dentro de los veinte días siguientes, a **dictar por escrito la resolución respectiva**, misma que se notificará al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.»

Por su parte, la autoridad demandada esgrime que el artículo citado por la parte actora no contempla la caducidad del procedimiento jurídico administrativo en materia ambiental, sino un plazo para resolver los procedimientos en general, por lo que en su consideración tal disposición tiene el carácter de declarativa e imperfecta, es decir, sin consecuencia alguna, siendo atendible en todo caso a lo dispuesto por el diverso numeral 219 del Código de Procedimiento y Justicia

⁴ Tesis (IV Región)2o. J/5 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Décima Época, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Núm. de Registro: 2011406, consultable a Página 2018.

Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ordinal que refiere que *«a falta de disposición expresa, la facultad de la autoridad para determinar sanciones administrativas caduca en dos años»*.

De lo expuesto, se advierte como materia de la *litis*, el hecho de que la resolución impugnada se haya emitido en apego a lo establecido en el ordenamiento jurídico aplicable, esto es, en lo previsto por la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato.

Al respecto, se estima **fundado** el concepto de impugnación expuesto por la parte actora conforme los razonamientos que a continuación se exponen:

De las constancias que obran en autos, se cuenta con el acuerdo de fecha 8 ocho de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, mediante el cual se cerró la etapa de alegatos⁵, en tanto la resolución que le es consecuente, tiene fecha 23 veintitrés de octubre de 2017 dos mil diecisiete⁶. Las documentales en mención se encuentran glosadas en copias certificadas solicitadas a la encausada, las cuales, por sus signos, sellos y firmas, tienen valor probatorio pleno como documentos públicos, en términos de lo dispuesto por los numerales 78, 121 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, aunado al hecho de que no fueron objetadas por las partes.

Del acuerdo en cita y la resolución relativa, se aprecia como lo señala el actor, que entre la actuación de la autoridad ambiental con la que cierra el periodo de alegatos (8 ocho de septiembre de 2017 dos mil diecisiete) y la emisión de la resolución (23 veintitrés de octubre de

⁵ Visible en la foja 91 noventa y uno del sumario del expediente en estudio.

⁶ Fojas 92 noventa y dos a 98 noventa y ocho.

2017 dos mil diecisiete), transcurrió un periodo mayor a 20 veinte días hábiles.

Por lo tanto, como lo hace valer el impetrante, dejó de observarse el numeral 167 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato. Dicha disposición como se puede apreciar del texto citado, no es optativa para la autoridad, ni se desprenden de su contenido excepciones al plazo establecido, por lo que no haber emitido la resolución dentro del plazo indicado se traduce en inobservancia de la norma y por tanto a las formalidades establecidas en dicho procedimiento administrativo, lo cual es un requisito de validez, conforme lo establece el artículo 137, fracción VIII, del código administrativo estatal.

Respecto del señalamiento de la autoridad demandada, cabe hacer notar que no resulta atendible su manifestación referente a que sea aplicable lo dispuesto por el numeral 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en tanto el plazo previsto para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento contempla una figura procedimental diversa a la caducidad señalada para la autoridad en el numeral 219, es decir, tienen naturaleza jurídica diversa.

Por otra parte, el citado artículo 219, que pertenece al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala en forma explícita que «*A falta de disposición expresa*, la facultad de la autoridad para determinar sanciones administrativas caduca en dos años.»; es decir, que en caso de que fuera una figura aplicable al caso que nos ocupa, su naturaleza en todo caso sería supletoria, de donde se desprende que tampoco se actualiza el supuesto descrito en el artículo invocado, pues de tratarse de la

misma figura, la legislación especial⁷ ya prevé un término para la emisión de la resolución -20 veinte días-.

Ahora bien, en relación con la manifestación de la autoridad en el sentido de que el plazo establecido en la ley ambiental aplicable en esta Entidad Federativa es imperfecta al no tener establecida en forma concreta consecuencia alguna ante su desatención, se señala que en atención al principio de seguridad jurídica tutelado por el artículo 16 constitucional, debe estimarse que las actividades de verificación, inspección o visita o bien, fiscalización en general, conferidas a la autoridad no son ilimitadas, con el propósito de no dejar en absoluto estado de indefensión al gobernado, toda vez que su ejercicio no puede ser indefinido; de ahí que por razones análogas, si el artículo 167 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, hace referencia expresa a que tratándose del procedimiento que regula, la autoridad debe resolver sobre la situación jurídica y fáctica del gobernado en un plazo que no excederá de 20 veinte días a partir de que se hayan recibido los alegatos o transcurrido el plazo para presentarlos, así deberá proceder la autoridad instructora, pues de lo contrario, se dejaría en estado de indefensión al particular respecto de la definición de una situación incierta que le afecta en su esfera jurídica.

En tales condiciones, no queda al arbitrio de la autoridad ambiental la temporalidad en la expedición de la resolución correspondiente, ya que el ordenamiento en comento expresamente señala el plazo con que cuenta la misma para determinar la situación del afectado, por lo que es evidente que si ésta no se le notifica dentro de ese término, dicha resolución contraviene expresamente la normativa aplicable, esto es,

⁷ Según se advierte del multicitado numeral 167 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato.

deja de aplicar indebidamente tal dispositivo –no hacerlo de esa manera, lo haría nugatorio u ocioso-.

En este contexto, aun cuando el precepto citado no establece sanción expresa para el caso de que la autoridad no dé cumplimiento dentro del plazo previsto en la ley ambiental de previa cita, tal ilegalidad ocasiona la nulidad lisa y llana de aquella resolución, en términos de la fracción IV del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato⁸, ya que estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los preceptos de la Legislación en mención que delimitan temporalmente la actuación de dicha autoridad.

En abono a lo anterior, el numeral 44 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la Ciudad de Panamá, Panamá, el 18 dieciocho y 19 diecinueve de octubre de 2013⁹, preconiza el Derecho del ciudadano a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten, de la misma forma dicho instrumento internacional establece el Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa, en

⁸ Dicho ordinal al efecto refiere: «**Artículo 302.** Se declarará que un acto o **resolución es nulo**, cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: IV. Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien **se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas**». Énfasis añadido.

⁹ Instrumento internacional referente o clasificatorio disponible en: <http://old.clad.org>

cuya virtud la Administración Pública debe someterse al Derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente o dejar de observar las normas jurídicas, ello incluso bajo el argumento endeble e inexacto de que las mismas no generan consecuencia en su incumplimiento.

Es por lo anterior que en atención a la garantía de seguridad jurídica y apego al principio de legalidad, así como de la interpretación armónica de lo establecido por el numeral 167 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato; 137, fracción VIII y 302, fracción IV, del código administrativo estatal, se concluye que la desatención a la formalidad de la emisión de la resolución en el plazo previsto por la ley de la materia, actualiza la causal de nulidad precitada, consistente en dictar la resolución dejando de aplicar las disposiciones debidas; en la especie porque no se atendió o dejó de aplicarse lo señalado en el artículo 167 en cita.

Al resultar fundado el concepto de impugnación analizado, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de impugnación vertidos por la parte actora en la demanda promovida, dado que su análisis no le representa mayor beneficio, ni varía el sentido de la presente resolución. Apoya la anterior decisión la tesis siguiente:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que,

aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.»¹⁰

Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **Nulidad Total** de la resolución *****, de fecha 23 veintitrés de octubre de 2017 dos mil diecisiete, dictada en el expediente número *****, suscrita por el **Subprocurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, Región B.**

Se precisa que la nulidad decretada es **lisa y llana**, al haberse configurado la causal prevista en la fracción IV del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en tanto al haberse dictado la resolución fuera del plazo previsto por la ley de la materia, se advierte que se dejaron de aplicar las disposiciones debidas, sin que pueda subsanarse tal omisión, al haber fenecido el plazo de la autoridad para dictar válidamente la resolución respectiva.

¹⁰ Tesis: P./J. 3/2005; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo XXI, Febrero de 2005; página: 5; registro.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. De conformidad con el escrito inicial de demanda, se advierte satisfecha la única pretensión planteada por la parte actora con la declaración de nulidad de la resolución que impugnó mediante este proceso administrativo.

Así, con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracción I, 298, 299 y 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala es **competente** para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. No es **procedente decretar el sobreseimiento** en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de la resolución *********, de fecha 23 veintitrés de octubre de 2017 dos mil diecisiete, dictada en el expediente número *********, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

En su oportunidad procesal archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA