

Silao de la Victoria, Guanajuato, 13 trece de marzo de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2359/1ª Sala/19** promovido por *****, por propio derecho, 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 2 dos de diciembre de 2019 dos mil diecinueve; quien se señala en el proemio de la presente resolución promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la resolución administrativa número *****, de fecha once de octubre del dos mil diecinueve, emitida por el [...] Subprocurador Regional “B” de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, en la cual ilegalmente me impone diversas sanciones, dentro del expediente *****.»

La parte actora hizo valer como única pretensión la nulidad total de la resolución impugnada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 5 cinco de diciembre de 2019 dos mil diecinueve se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

En cuanto a las pruebas del actor, se admitió la documental ofrecida y exhibida, consistente en resolución impugnada, así como la presuncional legal y humana. Para mejor proveer, se requirió a las autoridades demandadas la copia certificada del expediente *****.

Se requirió al actor respecto de las documentales que adjuntó y que no fueron enunciadas en su escrito inicial de demanda, para que señalara si las ofrecía como pruebas. Asimismo, se requirió que exhibiera las documentales que fueron ofrecidas en copia simple, apercibido que de no hacerlo se le tendrían por ofrecidas en copia simple.

En relación a la suspensión de la resolución impugnada, ésta se negó en cuanto a la clausura total temporal del banco de material pétreo ubicado en comunidad *****, para el caso de que transcurrido el plazo otorgado omita presentar ante la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, un estudio de afectación ambiental relativo a la extracción de material pétreo.

En cambio, en cuanto a la suspensión solicitada sobre el interés fiscal por la cantidad a pagar de \$***** (*****), se indicó que la misma se concedería si el actor garantizaba el monto señalado.

En proveído emitido el 24 veinticuatro de enero de 2020 dos mil veinte, se tuvo al **Subprocurador Regional «B»**, así como a *********, **Inspector autorizado, ambos adscritos a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma legal.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas, la presuncional legal humana. Además, se tuvo por cumpliendo el requerimiento que le fue formulado y por exhibiendo copia certificada del expediente *********.

En contraste, el actor no dio cumplimiento a los requerimientos que le fueron formulados, por consiguiente, se le tuvo por no ofreciendo como pruebas el citatorio del 15 quince de octubre de 2019 dos mil diecinueve, notificación del 16 dieciséis del mismo mes y año, credencial de elector, acuerdo dictado el 29 veintinueve de julio de la misma anualidad, acta circunstanciada del 13 trece de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, ni citatorio del 13 trece de similar mes y año.

Las documentales consistentes en memorándum *********, oficio *********, orden de visita del 24 veinticuatro de abril de 2017 dos mil diecisiete y acta de inspección del 14 catorce de diciembre de la misma anualidad, ambas correspondientes al expediente *********, se le tuvieron por ofrecidas y admitidas en copia simple.

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 4 cuatro de febrero del 2020 dos mil veinte, 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 a¹, y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 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 encuentra debidamente acreditada con la resolución ***** del día 19 diecinueve de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el expediente *****, con firma autógrafa del Subprocurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato Región B², de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el

¹ «Artículo 7. Las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato serán competentes para conocer: I. En primera instancia: a) Los actos y resoluciones jurídico-administrativas que las autoridades estatales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares...»

² Fojas 16 a 20.

Estado y los Municipios de Guanajuato, más aún que no fue objetado por la parte demandada.

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.

Las autoridades demandadas no invocaron causales de improcedencia o sobreseimiento, por lo que al no advertirse de oficio alguna 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 Guanajuato³, que impida el estudio de fondo del asunto, a continuación se estudiará la controversia sometida a esta Sala.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el actor, ni aquellos esgrimidos por la autoridad demandada tendientes a controvertir su eficacia debido a que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**

³ Al efecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de rubro «**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU EXAMEN OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA VERIFICAR LA ACTUALIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAUSALES RELATIVAS SI NO LAS ADVIRTIÓ Y LAS PARTES NO LAS INVOCARON.**» [Localización: Novena Época; Registro: 161614; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Julio de 2011; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/100; Página: 1810].

O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».⁴

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. En virtud de que este resolutor tiene la obligación de realizar el análisis integral de la demanda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 298 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato⁵; su examen no debe circunscribirse al apartado de los conceptos de impugnación, por lo que, cuando se advierta que se expusieron los motivos esenciales de la causa de pedir no contenidos en el apartado de agravios o conceptos de impugnación, como en la especie ocurre, debe considerarse que forman parte de ella a fin de resolver la «litis», conforme a la pretensión que en realidad se deduzca de los argumentos planteados por la actora en relación con el acto impugnado, a fin de emitir un fallo completo, tal como lo establece el artículo 298 del citado Código.

Ilustra lo anterior por analogía, la jurisprudencia con el rubro y texto que a continuación se transcribe:

«DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU EXAMEN NO SÓLO DEBE ATENDER A SU APARTADO DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN, SINO A CUALQUIER PARTE DE ELLA DONDE SE ADVIERTA LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ESENCIALES DE LA CAUSA DE PEDIR. Conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (correlativo del precepto 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso

⁴ Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: 2a./J.58/2010, Página: 830.

⁵ «**ARTÍCULO 298.** La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del proceso administrativo.»

Administrativo), las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben resolver la pretensión efectivamente planteada en la demanda, pudiendo invocar hechos notorios e, incluso, examinar, entre otras cosas, los agravios, causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes. Consecuentemente, la citada demanda constituye un todo y su análisis no sólo debe atender a su apartado de conceptos de anulación, sino a cualquier parte de ella donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, con la finalidad de resolver la pretensión efectivamente planteada, pues el hecho de que las sentencias del referido tribunal se funden en derecho y resuelvan sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, implica el estudio de ésta en su integridad y no en razón de uno de sus componentes.»⁶ [Lo resaltado es propio]

En este tenor, en el apartado denominado «HECHOS», concretamente en el marcado como 3 tres, sostiene el actor la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, dejándolo en estado de indefensión.

Luego, en el **primer** concepto de impugnación argumenta el actor que en el acta de inspección de 14 catorce de diciembre del 2017 dos mil diecisiete, únicamente se realiza la descripción de las condiciones del banco de materiales ubicado en comunidad Hoya de Estrada al sureste de la comunidad, colinda con el Ejido Valle de Santiago, del municipio de Valle de Santiago, Guanajuato, y que solicita una autorización.

Por su parte la autoridad demandada en su escrito de contestación sostiene que ni en la orden ni en la visita de inspección se habla de propietario o responsable, sino del banco de material pétreo, además de que sus actos se basan en información proporcionada por el municipio de Valle de Santiago, Guanajuato, respecto de que el ahora actor es el encargado de la explotación del citado banco.

⁶ Época: Novena Época; Registro: 166683; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.7o.A. J/46; Página: 1342.

Adicionalmente, la encausada negó que la resolución impugnada esté indebidamente fundada y motivada, así como que no esté acreditada su responsabilidad⁷.

En consecuencia, la controversia del presente proceso consiste en dilucidar si los argumentos y las disposiciones señaladas en la resolución impugnada a fin de tener por acreditada la infracción en materia ambiental al actor, son suficientes para considerar debidamente fundado y motivado dicho acto.

A juicio de este resolutor el agravio que se analiza es **fundado** y suficiente para decretar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

La garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la fundamentación y motivación, así como elemento de validez del acto administrativo, en términos del artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, tiene como propósito que el destinatario del acto de autoridad conozca el porqué de la actuación administrativa.

Por ello, la autoridad debe dar a conocer al particular, en detalle y de manera completa, la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad autoritario, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado la causa o causas que justificaron

⁷ Ello al dar respuesta al hecho 3 tres del escrito inicial de demanda, visible reverso de foja 46.

la decisión para estar en posibilidad de controvertirla, permitiéndole con ello una real y auténtica defensa.

Ahora bien, para que se cumpla el imperativo legal de la fundamentación y motivación, los actos de la autoridad deben, por un lado, expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación), así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación).

Pero, además, para que se cumpla con el requisito de la debida fundamentación y motivación debe existir adecuación entre los motivos aducidos en el acto de autoridad y las normas aplicadas, es decir, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas en que se apoya el acto de autoridad.

Tal criterio se advierte de la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente,

insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»⁸ [Énfasis añadido]

Luego, tratándose de la facultad punitiva del Estado en cualquiera de sus vertientes, es necesario que sea respetado el principio de tipicidad⁹, mismo que junto con el principio de reserva de ley constituye el núcleo de la legalidad en materia de sanciones. La tipicidad implica la existencia de una predeterminación normativa inteligible -clara y precisa- de las conductas ilícitas, así como de las sanciones que éstas tienen como consecuencia, cuya finalidad es otorgar previsibilidad a los administrados de las conductas sancionables, así como para evitar la arbitrariedad en las resoluciones de las autoridades.

Así, en el régimen de imposición de sanciones en materia ambiental y de equilibrio ecológico, como ámbito integrante de la potestad punitiva del Estado, la motivación y fundamentación de una resolución cumple con el «principio de tipicidad» en la medida en que la autoridad sancionadora efectúa un debido proceso de adecuación normativa en su decisión, el cual comprende: **1)** la constatación de los hechos; **2)** la

⁸ Tesis jurisprudencial I.40.A. J/43, sustentada por el Cuarto Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la página 1531 del Tomo XXIII, Mayo de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época.

⁹ Al efecto, resulta pertinente acudir a lo establecido por la jurisprudencia cuyo rubro reza: «**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**» Novena Época Registro: 174326 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Agosto de 2006 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P./J. 100/2006 Página: 1667.

interpretación del supuesto de hecho contenido en el texto normativo; 3) la subsunción de los hechos en el supuesto normativo; y 4) la determinación de la consecuencia jurídica¹⁰.

En la especie, en el resultando primero de la resolución impugnada, se observa que se consideró como propietario o responsable del banco motivo de inspección al actor, bajo los siguientes argumentos:

«PRIMERO.- Que en fecha 19 diecinueve de abril de 2017 dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Subprocuraduría Regional “B” de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, el memorándum número ***** de fecha 04 cuatro del mismo mes y año, signado por el Subprocurador Regional “B”, por medio del cual solicita la apertura del expediente oficioso en contra del ciudadano *****, en su carácter de propietario y/o responsable del Banco de Material Pétreo ubicado en [...] es así que en fecha 24 veinticuatro de abril de 2017 dos mil diecisiete, esta autoridad ordenó practicar visita de inspección [...] al Banco de Material Pétreo ubicado en [...] propiedad y/o responsabilidad del ciudadano *****; con el objeto de verificar el estado actual que guarda el Banco de Material Pétreo en mención, si en el sitio se realizan o se han realizado actividades relacionadas con la extracción de material pétreo, y en su caso si cuenta con autorización en materia de impacto ambiental vigente debidamente emitida [...] que avale dicha actividad.

SEGUNDO.- Que en atención a la orden contenida en el oficio precisado en el resultando inmediato anterior, en fecha 14 catorce de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, se practicó visita de inspección, previo citatorio, al banco de material pétreo de referencia...»

De la redacción de la resolución debatida no se desprende que la autoridad demandada acreditara que el justiciable era el propietario, responsable o encargado de la explotación del banco de materiales, lo

¹⁰ De lo anterior, por analogía, resulta ilustrativo lo previsto por la tesis de rubro: «**DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS. CONDICIONES PARA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE SU APLICACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.**» Décima Época Registro: 2016087 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 50, Enero de 2018, Tomo IV Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: I.1o.A.E.221 A (10a.) Página: 2112.

cual era necesario para demostrar su obligación de contar con la autorización de impacto ambiental -cuya falta le atribuyó-.

Se asevera lo anterior en virtud de que el subprocurador demandado refiere en la resolución impugnada que el 24 veinticuatro de abril de 2017 dos mil diecisiete, emitió una orden de visita¹¹ con el objeto de realizar una visita de inspección al hoy actor, ello en virtud del memorándum *****, suscrito por él mismo, en que señala que se apertura un nuevo expediente a nombre del actor.

Si bien en este último memorándum se hizo referencia al oficio *****, emitido el 13 trece de octubre del 2016 dos mil dieciséis por la Directora de Desarrollo Urbano Municipal¹², en que señala al actor como el encargado de la explotación del banco de materiales en esa temporalidad -2016 dos mil dieciséis y no en la anualidad en que se emitió la orden de inspección- ninguno de los dos documentos le fueron notificados al actor, dado que en el acta de inspección¹³ se asentó que una vez identificado el inspector, le hizo entrega únicamente de la orden de inspección.

Las autoridades administrativas están obligadas a fundar y motivar sus determinaciones -orden de visita y resolución impugnada- en el documento continente del propio acto o bien, en otro diverso siempre y cuando se trate de actuaciones vinculadas, la remisión de la motivación y fundamento sea expresa; y el interesado tenga conocimiento del acto al que se remite el sustento de la decisión, lo que en la especie no aconteció, pues no se hizo referencia en los actos señalados al oficio emitido por la Directora de Desarrollo Urbano

¹¹ Fojas 60 y 61 de este expediente.

¹² Foja 59 del expediente.

¹³ Consultable en fojas 62 a 67.

Municipal, ni tampoco se acredita que éste ocurso o el memorándum ***** , hubieren sido notificados al actor.

Ello, de conformidad con lo dispuesto por la siguiente jurisprudencia:

«FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. CUANDO PUEDE CONSTAR EN DOCUMENTO DISTINTO AL QUE CONTENGA EL ACTO RECLAMADO. Una excepción a la regla de que la fundamentación y motivación debe constar en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto, se da cuando se trata de actuaciones o resoluciones vinculadas, pues, en ese supuesto, no es requisito indispensable que el acto de molestia reproduzca literalmente la que le da origen, sino que basta con que se haga remisión a ella, con tal de que se tenga la absoluta certeza de que tal actuación o resolución fue conocida oportunamente por el afectado, pues igual se cumple el propósito tutelar de la garantía de legalidad reproduciendo literalmente el documento en el que se apoya la resolución derivada de él, como, simplemente, indicándole al interesado esa vinculación, ya que, en uno y en otro caso, las posibilidades de defensa son las mismas»¹⁴

Lo anterior reviste importancia, en virtud de que una omisión no es un simple «no hacer»; sino la inobservancia de una acción fijada que el gobernado tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; esto es, constituye la infracción de un deber jurídico ¹⁵ previsto en una norma o normas con anterioridad a la comisión de una falta.

¹⁴ Octava Época; Registro: 213644; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 73, Enero de 1994; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.2o.A. J/39 Página: 57.

¹⁵ Resulta ilustrativa en relación a una omisión, la tesis **«RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN.** En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste,

Por consiguiente, la demandada debía motivar debidamente las razones por las que consideró que el ahora actor, era el encargado o responsable de la explotación del banco de materiales visitado, más aún que la información a que alude en su resolución era de una anualidad anterior a aquélla en que se emitió la orden de visita.

Ahora bien, en el Considerando II, de la resolución controvertida -*****, emitida el 11 once de octubre de 2019 dos mil diecinueve-, se advierte que se sancionó al justiciable, bajo las siguientes premisas:

«II.- Que como consta en el Acta de Inspección sin número, de fecha 14 catorce de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, se observaron los siguientes hechos y omisiones en que incurre el ciudadano J. Jesús Martínez Ávila, en su carácter de propietario y/o responsable de la explotación de Banco de Material Pétreo antedicho:

ÚNICA.- No mostró evidencia documental, al momento de la visita de inspección, de contar con Autorización en materia de Impacto Ambiental vigente, debidamente emitida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato ahora Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato y/o autoridad competente para ello, que ampare las actividades de extracción de material pétreo en el Banco ubicado en comunidad ***** (al sureste de la comunidad, colinda con el *****), coordenadas geográficas ***** E, ***** N, ***** mnsn, en el municipio de Valle de Santiago, Estado de Guanajuato.

Lo anterior toda vez que se asienta en dicha acta: “...observando la explotación de material pétreo -Arena blanca- Se lleva a cabo sobre una superficie aproximada de 20,000 veinte mil metros cuadrados, contando con varios frentes de

por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico. De esta suerte, lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.» Novena Época, No. Registro: 183409, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Agosto de 2003, Materia(s): Administrativa, Tesis: VI.3o.A.147 A, Página: 1832.

explotación...los cortes son irregulares con alturas variadas entre 15-20 metros presentando cortes a contra talud...en este momento se observan 2 excavadoras...realizando cortes sobre el paredón del lado oeste; un trascabo...el cual carga de material pétreo los camiones de carga que salen del lugar...existe la presencia de una criba física la cual opera por gravedad...al paso de los camiones de carga se genera dispersión de polvos...no se observa que el banco cuente con cercado perimetral, ni letrero de identificación...le solicito muestre evidencia documental de que el C...cuenta con Autorización en Materia de Impacto Ambiental vigente debidamente emitida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato y/o por alguna autoridad competente para ello, no mostrando evidencia de ello al momento de la visita, contraviniendo con ello lo dispuesto por el artículo 27 fracción XII de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato que establece [...] lo anterior en virtud de quedar debidamente acreditado que el ciudadano *****, realiza extracción de material pétreo en el banco ubicado en comunidad *****(al sureste de la comunidad colinda con el ***** [...] tal y como lo constató el inspector actuante en la visita de inspección antes enunciada, al observar en este banco, cortes irregulares a contra talud, con alturas variadas de entre 15 y 20 metros; así como dos excavadoras realizando cortes sobre el paredón del lado oeste y un trascabo cargando camiones con **material pétreo**; actividades que como lo establece el precepto antes citado, requieren de una autorización emitida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato ahora Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato y/o autoridad competente para ello; misma que no mostró el infractor al momento de la inspección antedicha.

De manera subsecuente, en el Considerando identificado como IV de la resolución en estudio, la autoridad concluye que ***** infringió lo dispuesto por el artículo 27, fracción XII, de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, el cual dispone:

«**Artículo 27.-** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual se establecen las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos.

Requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades [...]

XII.- Las de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias no reservadas a la Federación.»

De lo señalado se advierte que la evaluación de impacto ambiental se requiere únicamente en determinadas obras o actividades, entre ellas las de exploración¹⁶, explotación¹⁷ y beneficio¹⁸ de minerales y sustancias no reservadas a la federación; sin embargo, la norma referida no precisa cuáles son los minerales, ni cuáles son las sustancias a que se refiere.

Por lo que a fin de adecuar el concepto «material pétreo» consistente en arena blanca, a que hicieron referencia las autoridades demandadas, tanto en el acta de inspección como en la resolución impugnada, era necesario que además del artículo citado, se señalara la disposición legal o reglamentaria que prevé cuáles son esas otras «sustancias» diversas a los minerales cuya extracción hace necesaria la autorización de impacto ambiental, o incluso tratándose de minerales a cuáles se alude.

¹⁶ Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan. *Cfr.* Artículo 3, fracción I, de la Ley Minera.

¹⁷ Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo. (Artículo 3, fracción II, Ley Minera).

¹⁸ Definido legalmente en el artículo 3, fracción III, de la Ley Minera, como: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.

Ilustra lo anterior, el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, contenido en la tesis¹⁹ que a continuación se transcribe:

«SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA E HISTORIA NATURAL DEL ESTADO DE CHIAPAS. ES COMPETENTE PARA EMITIR UNA ORDEN PARA VERIFICAR LA EXPLORACIÓN, EXTRACCIÓN Y APROVECHAMIENTO DE MATERIAL PÉTREO DISTINTO DE ALGÚN MINERAL, ASÍ COMO PARA CONSTATAR EL IMPACTO AMBIENTAL QUE PUDIERA GENERAR LA CONSTRUCCIÓN DE LOS CAMINOS PARA SU TRASLADO A UN LUGAR DE ALMACENAMIENTO Y PROCESAMIENTO. De los artículos 27, cuarto párrafo y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 4, fracción II y 5, fracción IV, de la Ley Minera; 4o., 5o., fracciones X y XIV y 7o., fracciones X y XVI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y 7, fracciones XVII y XVIII, de la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas, se advierte que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; que lo relativo al aprovechamiento extractivo de los minerales no reservados a la Federación y que constituyen depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como materiales pétreos (rocas) o productos de su fragmentación que sólo puedan utilizarse para la construcción u ornamento de obras, corresponde a las autoridades locales, y que existe facultad concurrente tanto de la Federación, como de los Estados y los Municipios en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico. Consecuentemente, la Secretaría de Medio Ambiente, Vivienda e Historia Natural del Estado de Chiapas es competente para emitir una orden para verificar la exploración, extracción y aprovechamiento del material pétreo distinto de algún mineral, así como para constatar el impacto ambiental que pudiera generar la construcción de los caminos para su traslado a un lugar de almacenamiento y procesamiento.» [Énfasis añadido]

¹⁹ Época: Novena Época; Registro: 161461; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIV, Julio de 2011; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: XX.2o.61 A; Página: 2257.

Ello implica que el subprocurador demandado, en atención al principio de tipicidad, debía realizar remisiones a otras leyes, reglamentos e incluso disposiciones administrativas que regularan o refirieran cuáles son esas sustancias a que se refiere el ordenamiento legal citado.

Tal es el caso de los artículos 10 y 21 del Reglamento de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, que prevén textualmente lo siguiente:

«**Artículo 10.** Las obras y actividades que requerirán de la previa evaluación del impacto ambiental por parte del Instituto serán las siguientes [...] XIV. Las de exploración, explotación y beneficio de yacimientos pétreos, minerales y sustancias no reservadas a la Federación, se destinen a la fabricación de materiales para la construcción u ornamento...»

«**Artículo 21.** La evaluación de la manifestación de impacto ambiental, modalidad General C, procederá para aquellas obras o actividades en las que se pretenda llevar a cabo la explotación y aprovechamiento de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra, arcilla, calizas, basalto, riolita, granito, tezontle, pumicita, gravas, materiales aluviales y, en general, cualquier yacimiento pétreo; y todas las obras o actividades que se ubiquen en este supuesto, siempre que los materiales y sustancias no se encuentren reservadas a la Federación, se destinen exclusivamente a la fabricación de materiales para la construcción u ornamento y los trabajos que se requieran se hagan a cielo abierto.»

Así, era obligación de la demandada fundar y motivar debidamente, que el material pétreo extraído en el banco inspeccionado no se encuentra reservado a la federación, y además que ese material se destina a la fabricación de materiales para la construcción u ornamento, lo que tampoco aconteció en la resolución impugnada.

Ilustra lo anterior, el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se transcribe:

«TIPICIDAD. LAS NORMAS DE REMISIÓN NO VULNERAN DICHO PRINCIPIO, CUANDO EL SUPUESTO DE INFRACCIÓN QUE CONTIENEN SE COMPLEMENTA CON LO PREVISTO POR EL PROPIO ORDENAMIENTO O POR SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a aquellos del derecho penal sustantivo como el de legalidad y, particularmente, al de tipicidad, que exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de manera que no quede margen a la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Sobre esa base, cuando la norma que contiene el supuesto de infracción establece: "las demás violaciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias" o expresiones similares, no vulnera el principio de tipicidad, siempre que la conducta de reproche se desprenda de la propia legislación o de sus disposiciones reglamentarias y permita al gobernado su previsibilidad, evitando con ello la arbitrariedad de la autoridad administrativa al establecer una sanción.»²⁰

Entonces, el acto impugnado fue emitido sin observar la disposición debida, es decir, sin cumplir los postulados que ordenan a las autoridades fundar y motivar debidamente sus actuaciones, razón por la cual se actualiza el supuesto de nulidad previsto en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este orden de ideas; y dado que la insuficiente fundamentación y motivación de la resolución *****, de fecha 11 once de octubre de

²⁰ Época: Décima Época; Registro: 2013245; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: 2a. CXXXVI/2016 (10a.); Página: 919.

2019 dos mil diecinueve, constituye un vicio de ilegalidad que trasciende a su aspecto material o de contenido, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento 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 mencionada resolución, **de manera lisa y llana**.

Es aplicable por analogía, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

«**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»²¹ [Énfasis añadido]

²¹ Época: Novena Época; Registro: 184612; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Marzo de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/21; Página: 1534.

Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los restantes conceptos de impugnación que se hicieron valer en el escrito inicial de demanda, pues ello a nada práctico conduciría si la resolución impugnada ha quedado insubsistente.

Sirve de apoyo a la afirmación que antecede, la tesis del Poder Judicial Federal que a la letra dice:

«CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.

Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»²²

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Como se señaló en el Antecedente Primero de esta sentencia, el actor únicamente solicitó la nulidad de la resolución impugnada, pretensión que se encuentra atendida en el Considerando Quinto.

No es óbice a lo anterior el hecho de que quedan expeditas las facultades discrecionales de la autoridad demandada para ejercer sus facultades de verificación, inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, así como las que del mismo se deriven.

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:

²² Época: Novena Época; Registro: 195992; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Junio de 1998; Materia(s): Laboral; Tesis: XI.3o.5 L; Página: 626.

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 impugnada, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.