

Silao de la Victoria, Guanajuato, 21 veintiuno de noviembre de 2019
dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **567/1ª 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 escritos presentados en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, los días 21 veintiuno de marzo y 21 veintiuno de mayo de 2019 dos mil diecinueve; *****, por propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...La resolución *****, emitida dentro del expediente *****, de fecha 19 de diciembre de 2018, por el Subprocurador Regional “A” de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, del Estado de Guanajuato...»

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

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 29 veintinueve de mayo de 2019 dos mil diecinueve -previo cumplimiento a requerimiento- 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.

Respecto de la suspensión del acto impugnado, ésta se negó en cuanto a la imposición de la medida correctiva consistente en presentar en un plazo de 30 días naturales la licencia ambiental de funcionamiento para fuentes fijas de jurisdicción estatal, debidamente expedida por la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, para el funcionamiento de dos hornos de quemado de ladrillo, y la sanción consistente en la clausura total temporal de su establecimiento.

En cambio, se concedió la suspensión para el efecto de que no se continuara el procedimiento administrativo de ejecución hasta en tanto se dictara sentencia en el presente juicio.

También, se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora, así como la presuncional legal y humana. Por otra parte, se requirió a la autoridad demandada para que exhibiera con su contestación de demanda, copia certificada del expediente *****.

En proveído emitido el 11 once de julio de la misma anualidad, se tuvo al **Subprocurador Regional «A» de 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, e hizo propias las de la parte actora. Además, se tuvo por cumpliendo el requerimiento que le fue formulado y por exhibiendo copia certificada del expediente *****.

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 20 veinte de agosto de 2019 dos mil diecinueve, 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.

¹Vigente 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.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se encuentra debidamente acreditada con el original de la resolución ***** del día 19 diecinueve de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el expediente *****, por el Subprocurador Regional «A» de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato², de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el 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.

La autoridad demandada no invocó causales de improcedencia o sobreseimiento, por lo que al no advertirse, oficiosamente, la actualización de alguna de las hipótesis previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que impida resolver el fondo de la causa, a continuación se estudiará la «litis» sometida a esta Sala.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos

² Fojas 13 a 24.

esgrimidos por la autoridad encausada, tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez 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, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del 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. Se precisa que el estudio de los conceptos de impugnación se realizará en un orden diverso al propuesto por la parte actora en su escrito inicial de demanda, ello dado que los principios de la garantía de acceso a la impartición de justicia que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 298 y 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, son el de congruencia y exhaustividad de las sentencias.

A través de dichos principios se obliga a los órganos jurisdiccionales a resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento; no obstante la inexistencia de una norma que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de impugnación en el proceso administrativo, este Juzgador se encuentra constreñido a estudiar preferentemente aquéllos que conlleven un mayor beneficio para el demandante.

³ 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.

Apoya el criterio relativo al estudio preferente de los conceptos de impugnación orientados a declarar la nulidad lisa y llana de los actos impugnados, la jurisprudencia con el rubro y texto que a continuación se transcriben:

«CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

El artículo 17 constitucional consagra la garantía de acceso a la impartición de justicia, la cual se encuentra encaminada a asegurar que las autoridades -órganos judiciales o materialmente jurisdiccionales- lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo que uno de los principios que consagra dicha garantía es el de exhaustividad, entendiéndose por tal la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, los numerales 87 y 89, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, establecen la existencia de dos requisitos que deben observarse en el dictado de las resoluciones: el de congruencia y el de exhaustividad. Ahora, si bien es cierto que en la citada ley no existe una disposición expresa que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de anulación, también lo es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se encuentra constreñido a ocuparse de todos los motivos de impugnación en que descansa la pretensión anulatoria del actor, y preferentemente de los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ya que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, con lo que se respeta la garantía de acceso efectivo a la justicia y, en particular, el principio de completitud que ésta encierra.»⁴

Lo resaltado es propio.

⁴ Época: Novena Época; Registro: 166717; 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: XVI.1o.A.T. J/9; Página: 1275.

En este contexto, se analizará el concepto de impugnación **cuarto** del escrito inicial de demanda, en el cual el justiciable sostiene la indebida motivación del acto impugnado en virtud de que la autoridad demandada omitió señalar las circunstancias especiales, razones o causas inmediatas que tuvo en consideración para determinar que en los hornos de quemado se utiliza combustible no permitido por la norma técnica ambiental NTA-IEE-001/2010 y tampoco que no se cuenta con la licencia ambiental de funcionamiento para fuentes fijas de jurisdicción estatal.

Por su parte, la autoridad demandada sostiene que los hechos, motivos y circunstancias para que haya arribado a las conclusiones de imposición de sanciones, son más simples y claras de lo que el actor pretende aparentar.

En consecuencia, la controversia del presente proceso consiste en dilucidar si los argumentos señalados en la resolución impugnada son suficientes para considerar debidamente motivado dicho acto.

A juicio de este resolutor el concepto de impugnación 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:

Es de explorado derecho que los actos de molestia emitidos por las autoridades administrativas, deben ser expedidos por autoridad competente, así como estar fundados y motivados, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello con la finalidad de darle certeza jurídica a los

gobernados, tal como lo establece la siguiente tesis⁵ cuyo rubro y texto señalan:

«SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO. De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbibido en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga

⁵ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, registro 2005777, tesis IV.2o.A.50 K (10a.), página 2241.

de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a

la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.»

Lo subrayado es propio.

En el caso concreto, un requisito esencial del acto de molestia, es que se funde y motive debidamente el actuar de la autoridad con la finalidad de dotar a los justiciables de certeza y seguridad jurídica respecto a lo actuado, esto es, que dicho acto de transgresión a su intimidad provenga de autoridad facultada, tenga un objeto circunscrito, así como un referente normativo expreso.

De la resolución controvertida ^{*****}, emitida el 19 diecinueve de diciembre de 2018 dos mil dieciocho-, se advierte que se sancionó al justiciable, bajo las siguientes premisas:

«II.- Que como consta en el Acta de Inspección s/n sin número, levantada en fecha 13 trece de diciembre del año 2017 dos mil diecisiete, se asentaron los hechos y/u omisiones mencionadas en la misma, detectándose la siguiente irregularidad:

PRIMERA.- El responsable del establecimiento no cuenta con la Licencia Ambiental de Funcionamiento debidamente expedida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato, ahora Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, que ampare y regule la operación del Horno de quemado de Ladrillo motivo del presente.

SEGUNDA.- El responsable utiliza para la operación del horno en cuestión, combustibles no permitidos, tales como madera de tarimas y cascaras de coco, así como para elaboración del ladrillo utiliza residuos “raspa” del sector curtiembre, por la norma técnica ambiental NTA-IEE-001-2010 [...]

IV.- Que derivado de los hechos y/u omisiones asentados en el acta de Inspección S/N sin número, de fecha 13 trece de diciembre del año 2017 dos mil diecisiete y no desvirtuados en ninguna de las etapas procesales del presente procedimiento, se infringen los siguientes preceptos legales: Artículo 114 párrafo primero de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato Artículo 4 cuatro, 10 diez fracción I primera y 12 doce del Reglamento de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato en materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica [...]

5) Los DOS hornos de quemado de ladrillo, ubicados en la Localidad “Ladrilleras del Refugio” [...] resulta ser una FUENTE FIJA DE JURISDICCIÓN ESTATAL, ya que es una instalación que se encuentra establecida en un lugar determinado (la ubicación referida) en forma permanente, pues no es posible trasladar el horno ya que esta es una estructura construida, además no se encuentra considerada como una fuente fija de jurisdicción federal por el artículo 111 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que es de considerarse fuente fija de jurisdicción estatal, y tiene como finalidad desarrollar la operación de tipo industrial artesanal, ya que el producto terminado del proceso es ladrillo. En el caso, con motivo del funcionamiento del horno se generan emisiones contaminantes a la atmósfera, ya que por naturaleza del proceso al generarse calor por combustión, esta provoca que se emitan humos (gases) y partículas [...]

Los DOS Hornos de quemado de Ladrillo [...] resulta que en el mismo se utiliza para la elaboración de ladrillo RASPA, la cual es un residuo del sector curtiembre y como combustible para la operación del mismo MADERA DE TARIMA Y CASCARA DE COCO, siendo combustibles expresamente prohibido por la norma técnica antes citada en el punto 8.2.3.2 de la norma Técnica Ambiental referida, por lo que hay un expreso incumplimiento a la normatividad ambiental, asimismo las condiciones de quemado de dicho horno no propician una combustión completa...»

Lo subrayado es propio.

De la transcripción efectuada, se pone de manifiesto que el Subprocurador demandado concluyó que el actor incurrió en una omisión -no tener licencia ambiental de funcionamiento-, para ello era

menester que además de argumentar las razones por las que los hornos de quemado de ladrillo del impetrante son una fuente fija de jurisdicción estatal, debió señalar la citada autoridad cómo se percató que el establecimiento inspeccionado emitía o podría emitir olores, gases, partículas sólidas o líquidas a la atmósfera que alterarían o modificarían su composición o condición natural con motivo de la manufactura de ladrillos, así como especificar cuáles eran estos.

Lo anterior en virtud de que una omisión no es un simple «no hacer»; es la inobservancia de una acción fijada que el gobernador tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; esto es, constituye la infracción de un deber jurídico⁶.

Si bien se señaló en la resolución impugnada que con motivo del funcionamiento del horno se generan contaminantes a la atmósfera al generarse calor por combustión, lo que provoca la generación de humos -gases- y partículas; omitió referir qué tipo de gases y partículas emitían o podrían emitir con motivo de la manufactura de ladrillos,

⁶ 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 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.

más aún, si estos gases o partículas alteraban o modificaban la condición natural de la atmósfera.

Lo anterior reviste especial relevancia ya que la existencia o posibilidad de que el establecimiento del ahora actor emita olores, gases, partículas sólidas o líquidas y que éstos causen contaminación a la atmósfera constituye una condicionante para que se exija al particular la presentación de una Licencia Ambiental de Funcionamiento, y en consecuencia, sancionar al propietario del establecimiento por falta de ésta.

Ello al tenor de lo dispuesto en los artículos 114 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato; artículos 4, 10, fracción, I, y 12 del Reglamento de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, invocados por la autoridad demandada en el acto impugnado, que enseguida se transcriben:

Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato.

«**Artículo 114.** Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción estatal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas, se requerirá autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial...»

Reglamento de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

«**Artículo 4.** Están obligadas a la observancia de las disposiciones de este Reglamento, todas las personas que pretendan realizar o realicen obras o

actividades por las que se emitan a la atmósfera, olores, gases o partículas sólidas o líquidas, que causen o puedan causar contaminación atmosférica»

«**Artículo 10.** Los propietarios de fuentes fijas de jurisdicción estatal, por las que se emitan olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera estarán obligados a: **I.** Obtener la Licencia Ambiental de Funcionamiento correspondiente y, en su caso, su actualización; así como el registro correspondiente...»

«**Artículo 12.** Toda fuente fija de jurisdicción estatal que emita o pueda emitir olores, gases, o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, requerirá autorización del Instituto, la que podrá otorgarse a través de la Licencia Ambiental de Funcionamiento correspondiente, sin detrimento de las autorizaciones que ante otras autoridades deban obtenerse.»

Énfasis añadido.

En esta línea discursiva, la autoridad demandada debió detallar pormenorizadamente en el acto combatido las circunstancias específicas que obligaban al justiciable a contar con una Licencia Ambiental de Funcionamiento; por ende, resultaba necesario que expusiera en el acto impugnado que olores, gases, partículas o líquidos, emite la actividad que realiza el justiciable, y de qué manera éstos al actuar o incorporarse a la atmósfera, alteran o modifican su composición y condición natural, para requerirle la licencia en mención, para que existiera así una debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas que sirvieron de sustento, a fin de dar cabal cumplimiento a la garantía de legalidad.

Sustenta lo anterior -además de las disposiciones legales y reglamentarias invocadas por la demandada en la resolución impugnada y transcritas supralíneas-, el artículo 3, fracciones III, VII y VIII, del citado Reglamento de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato en materia de

Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, que prevén:

«**Artículo 3.** Para efectos de aplicación e interpretación del presente Reglamento se estará a las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, y las que de ellas deriven en lo que resulte conducente, además de las siguientes [...]

III. Contaminante: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural [...]

VII. Emisión contaminante: Cantidad liberada a la atmósfera de forma directa o indirecta de toda sustancia o energía, en cualquiera de sus estados físicos y formas, que al interactuar en cualquier medio natural altere o modifique su composición o condición normal;

VIII. Fuente Fija: Toda instalación establecida en un lugar determinado, en forma permanente, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos de tipo industrial, artesanal, comercial y de servicios que generen o puedan generar, con motivo de su funcionamiento, emisiones contaminantes a la atmósfera...»

Lo destacado es propio.

No se omite hacer referencia al contenido del acuerdo dictado el 14 catorce de diciembre de 2017 dos mil diecisiete⁷, en relación a la emisión de gases y partículas que con motivo del supuesto uso de «raspa» en la manufactura de ladrillos se generan o se podrían generar:

«La utilización del metal pesado cromo (III) con la posible oxidación a cromo (VI). El cromo y sus formas son difícilmente biodegradables, por lo cual son una carga para el ambiente debido a su persistencia, acumulación en el tiempo y efectos

⁷ Fojas 71 a 73 del expediente.

impredecibles sobre la vida acuática. En el caso del cromo (VI) es un comprobado cancerígeno humano.

El proceso de biodegradación de materia orgánica descargada en efluentes consume el oxígeno disuelto del cuerpo de agua receptor, que junto a un alto contenido de sales y ácidos (por ejemplo: cloruro de sodio, ácidos sulfúrico y fómico) provocan la muerte de la vida acuática y las funciones naturales de los ríos. El sulfuro que se utiliza para eliminar el pelo o la pelambre, cuando se transforma en ácido sulfhídrico es extremadamente nocivo para la salud. Bastan 20-50 ppm en el aire para causar un malestar agudo que conlleva a sofocación y a muerte por sobreexposición.

La toxicidad del ácido sulfhídrico es semejante a la del ácido cianhídrico. A partir de 50 ppm, en las células receptoras del olfato, provoca un efecto narcotizante, y las personas afectadas ya no perciben el hedor. Por encima de las 100 ppm puede ocurrir la muerte.

- La inadecuada disposición de los residuos (pelo, recortes y virutas de cuero, restos de pinturas y envases) los cuales quedan inutilizables para compostaje u otros métodos de aprovechamiento y/o disposición, como consecuencia del uso intensivo de químicos.
- Además las curtiembres suelen utilizar solventes (Compuestos Orgánicos Volátiles –VOCs) en operaciones de acabado, terminación de los cueros, limpieza en seco y desengrasado. Algunos de los compuestos químicos utilizados son [...]

Además, este residuo (raspa) al utilizarlo en la elaboración de ladrillo, la combustión a altas temperaturas libera metales tóxicos como plomo, cadmio, arsénico, mercurio y cromo de distintos materiales estables como plásticos, caucho, etc., y se liberan en forma de partículas muy pequeñas o gases, aumentando el riesgo de inhalación [...]

Los fragmentos de desechos parcialmente quemados, se recombinan, formando entre otros dioxinas y furanos, compuestos químicos ampliamente reconocidos por ser de los más tóxicos creados por los seres humanos.

Las dioxinas son creadas durante la quema de materiales que contienen cloro y se distribuyen en el ambiente, como parte de los gases, cenizas volátiles y cenizas

sedimentadas, que pueden ser fácilmente capturadas por animales, peces y humanos produciendo grandes impactos ambientales [...]

Las cenizas restantes de la incineración pueden ser extremadamente tóxicas, conteniendo cantidades concentradas de plomo y cadmio, así como dioxinas y furanos. Si no se manejan adecuadamente representan riesgos para la salud y el ambiente a corto y largo plazo. Cien veces más dioxinas pueden salir de incinerar los desechos sólidos en forma de ceniza [...]

Las partículas provenientes de la quema de esos desechos a altas temperaturas liberados al ambiente, pueden combinarse con otras, formando nuevos compuestos, algunos de ellos mucho más tóxicos que los iniciales, como son las dioxinas, bifenilos, policlorados, hexaclorobenceno, metales, hidrocarburos; entre otros que producen en la población cáncer, padecimientos respiratorios, malformaciones congénitas, leucemia, linfomas, sarcomas y tejidos blandos, aumento del tamaño de hígado, riñones, lesiones en el páncreas, entre otras...»

Lo resaltado es propio.

Sin embargo, las autoridades administrativas están obligadas a fundar y motivar sus determinaciones 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.

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»⁸

En la especie, no se advierte en la resolución impugnada la remisión al acuerdo transcrito pues se reitera que en cuanto al tema en análisis, la encausada refirió de manera genérica que «...se generan emisiones contaminantes a la atmósfera, ya que, por naturaleza del proceso al generarse calor por combustión, esta provoca que se emitan humos (gases) y partículas...» sin hacer mayor precisión alguna.

De la resolución impugnada se desprende también que la autoridad encausada refirió simple y llanamente que el ahora actor utiliza madera de tarimas y cáscaras de coco como combustible, así como residuos de «raspa» del sector curtiembre para la elaboración del ladrillo.

Esto es, prescindió de indicar la forma en que se percató que el actor usaba los materiales referidos, esto es, omitió señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar como lo dispone el artículo 137, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Si bien, en el acto impugnado la demandada hizo referencia al acta de inspección de fecha 13 trece de diciembre de 2018 dos mil dieciocho⁹, se observa de éste que el inspector únicamente señaló haber solicitado

⁸ 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.

⁹ Documento visible en fojas 64 a 68 del expediente.

la Licencia Ambiental de Funcionamiento y que ésta no se mostró durante la visita, asimismo, que observó dos hornos de quemado, uno con material quemado y otro en proceso de llenado, que observó en el predio tarima de madera y cáscara de coco como combustible; y que observó arcilla, raspa y estiércol como materia prima en la elaboración de ladrillos.

Así, el inspector omitió precisar los hechos por los cuales el actor debía tener la licencia solicitada, como es el caso de las emisiones olores, gases, partículas sólidas o líquidas a la atmósfera en los términos señalados en supralíneas; tampoco señaló cuál fue el material quemado en el horno -tarimas de madera, cáscara de coco o ladrillos hechos de raspa- puesto que los materiales que en su consideración se utilizan como combustible, se observaron en el predio, lo que no necesariamente implica que sean utilizados como combustible, ni para la elaboración de ladrillos.

Por lo que a pesar de haber realizado una remisión al acta de inspección, es correcto considerar que en la resolución impugnada no se detallaron pormenorizadamente las causas que justificaran su emisión -insuficiente motivación-, con el fin de que el ahora actor tuviera la oportunidad de controvertir correctamente lo asentado en ésta, dejándolo en estado de indefensión.

Sobre este deber de motivar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reitera en su jurisprudencia el sentido de que la motivación

«es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión¹⁰».

El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración, que protege el derecho de los ciudadanos a sólo ser molestados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática¹¹. Por tanto, las decisiones que adopten los órganos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias¹². En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos, deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad¹³. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores¹⁴.

¹⁰ Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107; Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, supra nota 121, párr. 77, y Caso Escher y otros Vs. Brasil, supra nota 147, párr. 208.

¹¹ Cfr. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, supra nota 121, párr. 77 y Caso Escher y otros Vs. Brasil, supra nota 147, párr. 208.

¹² Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, Párrs. 152 y 153; Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 153, y en Caso Escher y otros Vs. Brasil, supra nota 147, párr. 139. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. Cfr. ECHR, Hadjianastassiou v. Greece, judgment of 16 December 1992, Series A no. 252, para. 23.

¹³ Cfr. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122 y Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, supra nota 121, párr. 78.

¹⁴ Cfr. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, supra nota 121, párr. 78. Por su parte el Comité de Derechos Humanos consideró que cuando un tribunal de apelación se abstuvo de fundamentar por escrito la sentencia, ello reducía las posibilidades de éxito del acusado si solicitaba autorización para apelar ante un tribunal superior impidiéndole así hacer uso de un remedio adicional. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Hamilton V. Jamaica, Communication No. 333/1988, CCPR/C/50/D/333/1988, 23 de marzo de 1994.

Por todo ello, el deber de motivación es una de las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

Entonces, el acto impugnado fue emitido sin observar la disposición debida, es decir, sin cumplir los postulados que ordenan a las autoridades 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 motivación de la resolución *****, de fecha 19 diecinueve de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el expediente *****, 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.»¹⁵

Énfasis añadido.

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.»¹⁶

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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:

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.

Versión Pública TJA