

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 3 tres de octubre de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **884/1ªSala/19** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 9 nueve de mayo de 2019 dos mil diecinueve, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«Lo constituye la Sanción Administrativa con folio número *****, de fecha 27 de marzo de 2019,...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; y **2)** El reconocimiento del derecho para que se cancele el crédito fiscal y demás actos que se originen de la resolución impugnada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 13 trece de mayo de 2019 dos mil diecinueve, 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 concedió la suspensión solicitada por la parte actora, para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran; esto es, para que la autoridad demandada se abstenga de hacer efectivo el cobro de la sanción impuesta hasta en tanto se dicte sentencia en el presente proceso, sin necesidad de garantizar el importe del crédito dada su cuantía.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 28 veintiocho de junio de 2019 dos mil diecinueve, se requirió a *****, quien se ostentó como inspector adscrito a la Dirección General de Medio Ambiente del Municipio de Celaya, Guanajuato, lo siguiente: **i)** exhibiera el original o copia certificada de su nombramiento, a fin de acreditar la personalidad con la que comparece; **ii)** exhibiera el pliego de posiciones respecto, de la prueba confesional que ofreció -el cual debía presentar en sobre cerrado y de manera física ante este Tribunal-; e **iii)** informara el cumplimiento a la suspensión otorgada en este proceso, remitiendo las constancias que así lo acreditaran.

En consecuencia, a través del acuerdo dictado el 23 veintitrés de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a *****, Inspector adscrito a la Dirección General de Medio Ambiente del Municipio de

Celaya, Guanajuato, por **no dando contestación a la demanda en tiempo y forma legal**; toda vez que no acreditó su personalidad.

En esa tesitura, se determinó que no ha lugar a acordar el cumplimiento al requerimiento formulado respecto de exhibir el pliego de posiciones respectivo, pues resulta improcedente admitirle pruebas, pues el momento procesal oportuno lo constituye la contestación a la demanda.

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 18 dieciocho de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la actora, y no así por la autoridad demandada.

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 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 249, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Certeza del acto impugnado. Se tiene por debidamente acreditada la existencia de la resolución impugnada con la reproducción digital de la «Sanción Administrativa» número *****, de fecha 27 veintisiete de marzo de 2019 dos mil diecinueve; documental que manifestó el actor corresponde a su original, y que merecen eficacia probatoria plena porque corresponde a un documento público, aunado a que no fuer objetada ni controvertida por las partes; ello al tenor de lo dispuesto en los artículos 78, 117, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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 antepuesto, acorde a la jurisprudencia¹ aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que analógicamente se pronuncia sobre el estudio de la procedencia del proceso, misma 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».

¹ Tesis: VI.2o. J/323, 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, Página: 87.

Al no advertirse de oficio algún supuesto de improcedencia y sobreseimiento que impida el análisis de fondo del proceso, quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento en el presente proceso administrativo, dado 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.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, 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».**²

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Por cuestión de método, el siguiente análisis corresponde al estudio conjunto de los conceptos de impugnación hechos valer en la demanda, ya que estos se encuentran relacionados entre sí, circunstancia permitida de conformidad con la tesis de jurisprudencia bajo el rubro y cuerpo siguientes:

«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 79 de la

² Tesis: 2a. /J.58/2010, 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, Página: 830.

Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.»³

En su escrito de demanda, la parte actora aduce la inobservancia al procedimiento establecido en el Reglamento para la Protección, Preservación y Restauración Ambiental del Municipio de Celaya, Gto., pues de acuerdo al contenido del folio de sanción, éste tuvo su origen en una visita de inspección, de la que arguye nunca le fue entregada una orden de vista, negando lisa y llanamente la comisión de la conducta que se le imputa, violándose en su perjuicio la garantía prevista en el artículo 16 constitucional, por lo que el acto impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado.

Enfatiza que no se le otorgó la garantía de audiencia, lo que lo deja en estado de indefensión, pues deja de observar y aplicar los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 137, fracciones I, III, V y VIII, y 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 295, 296, 297, 298, 299, 301, 302, 306, 307 y 308 del aludido Reglamento Municipal.

En relación con lo antepuesto, a través de acuerdo dictado el 23 veintitrés de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al Inspector

³ Tesis: VI.2o.C. J/304; Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009; Materia(s): Común; Página: 1677.

adscrito a la Dirección General de Medio Ambiente de Celaya, Guanajuato -autoridad demandadas, por **no dando contestación** en tiempo y forma a la demanda, haciéndose efectivo el apercibimiento contenido en el arábigo 279, párrafo tercero, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que se tienen como ciertos los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se procede a delimitar el objeto del presente proceso, por tanto, la *litis* consiste en determinar si se siguieron las formalidades del procedimiento de inspección que concluyó en el levantamiento de una infracción e imposición de una multa a cargo del actor.

Es **fundado** el argumento de agravio argüido por el justiciable, de acuerdo con las siguientes consideraciones jurídicas:

Una vez realizado el análisis de la sanción administrativa número *****, se advierte que en efecto, tal y como lo señala el actor, al establecer la descripción de los actos, hechos u omisiones violatorias de las leyes y reglamentos en materia de protección y preservación ambiental, la demandada señaló que:

«Derivado de la visita de inspección realizada en fecha 06 seis del mes de marzo del presente año y en relación al expediente *****, se otorgó el plazo de 07 días hábiles y toda vez que en los archivos de esta dirección no obra el trámite del dictamen Ambiental y/o al momento el visitado no exhibe ante esta autoridad la

autorización del dictamen Ambiental, del establecimiento comercial con giro de taller mecánico, a lo que procedo a aplicar sanción administrativa»

Luego, se tiene que el impetrante niega lisa y llanamente que se haya llevado a cabo el procedimiento previo a la imposición de la sanción, destacando que nunca le fue entregada la orden de visita, por lo que niega haber realizado la actuación que se le atribuye.

Ahora bien, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé como presunción que los actos de las autoridades administrativas son emitidos con apego a legalidad y, por ello, la obligación de demostrar su ilegalidad corresponde al particular; sin embargo, cuando el particular niega lisa y llanamente los hechos que motivan el acto, las autoridades deberán probar la veracidad de tales hechos, salvo que la negación implique la afirmación de otro hecho:

«**Artículo 47.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.»

De esa forma, conforme a las reglas de la distribución de la carga probatoria previstas por el ordinal de referencia, **le fue constituido a la autoridad demandada el deber de demostrar con toda claridad y precisión el motivo o causa generadora de la sanción administrativa -procedimiento de inspección-, así como la forma y términos en que se llevó a cabo**, a fin de preservar la legalidad y validez jurídica de su actuación.

Sin embargo, dada la negligencia procesal de dar contestación a la demanda, **se tienen como ciertos los hechos que le actor le**

atribuye al inspector demandado, en concreto, la falta de procedimiento previo a la imposición de la sanción, esto es, entrega de la orden de visita, levantamiento del acta de visita, requerimiento para que adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, periodo de pruebas y rendición de alegatos, a fin de estar en posibilidad de dictar la resolución que corresponda, de conformidad con las piezas articulares 296, 297, 298, 301 y 302 del Reglamento para la Protección, Preservación y Restauración Ambiental del Municipio de Celaya, Gto.

Así, **asiste la razón al justiciable**, toda vez que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como imperativo a todas las autoridades -en su respectivo ámbito de competencia-, que para efecto de emitir cualquier acto de molestia, deberá existir un mandamiento por escrito, en el cual se funde y motive su causa legal.

De la misma forma, el ordinal 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece como elemento de validez de todo acto administrativo que sea expedido de conformidad con las formalidades del procedimiento administrativo que establecen los ordenamientos jurídicos aplicables.

El caso concreto versa sobre la verificación del cumplimiento de las disposiciones en materia de protección y preservación ambiental a cargo de los municipios; así, tratándose del desempeño de las facultades de inspección en ese ámbito, es oportuno acudir a lo dispuesto por el artículo 296 del Reglamento para la Protección, Preservación y Restauración Ambiental del Municipio de Celaya, Gto.:

«**Artículo 296.-** La Dirección podrá realizar, por conducto del personal debidamente autorizado, visitas de inspección.

Dicho personal, **al realizar las visitas de inspección, deberá estar provisto** del documento oficial que lo acredite como tal, así como **de la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente** en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.»

Énfasis añadido.

Del anterior precepto legal, se desprende que previo a toda visita de inspección, deberá mediar -inexorablemente- orden por escrito, debidamente fundada y motivada, dirigida al particular que corresponda y suscrita por autoridad competente, esto es relevante porque en el acto impugnado como parte de la fundamentación se invoca dicho numeral, en la motivación se alude a una visita de inspección, y ante el débito probatorio fincado al inspector, se concluye que **la autoridad demandada se encontraba constreñida a acreditar el acatamiento a los extremos del ordinal que soporta su actuación, lo que en la especie no aconteció.**

En ese sentido, la orden de visita constituye una «formalidad legal esencial» que tiene como fin delimitar el actuar de la autoridad verificadora, y en particular la ejecución de sus facultades de inspección, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la inspección correspondiente, en respeto y acato a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica consagrados en favor de los particulares.

De lo anterior, resulta enriquecedor lo dispuesto por la siguiente jurisprudencia⁴:

«ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO. En concordancia con lo que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 59/97, de rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO."; se afirma que como **la orden de verificación es un acto de molestia, para llevarla a cabo debe satisfacer los requisitos propios de la orden de visita domiciliaria**, de entre los que destaca el relativo a la precisión de su objeto, el cual ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará; luego, para que la autoridad hacendaria cumpla ese deber, es necesario que en la orden de verificación respectiva precise el rubro a inspeccionar y su fundamento legal, a fin de que la persona verificada conozca las obligaciones a su cargo que van a revisarse, **en acatamiento a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**»

Énfasis añadido.

En la especie, de un análisis realizado al acto impugnado, se advierte que el inspector encausado esboza un expediente administrativo respecto del cual se realizó una visita de inspección; sin embargo, en la causa procesal omitió expresar la existencia de la orden de visita por la cual le hubiere sido comisionada la práctica de dicha inspección, así como su exhibición al particular.

⁴ Tesis: 2a. /J. 175/2011 (9a.) Décima Época Registro: **160386** Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Enero de 2012, Tomo 4 Materia(s): Administrativa, Constitucional Página: 3545

Asimismo, del cúmulo probatorio que obra en autos, no se advierte la existencia de la orden de visita correspondiente y, por tal motivo, es acertada la impugnación del accionante en la presente causa, al ser patente que la actuación de la autoridad demandada desatiende lo dispuesto por los ordinales 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 296 del Reglamento para la Protección, Preservación y Restauración Ambiental del Municipio de Celaya, Gto.

De esa manera, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la existencia de vicios en el procedimiento que afectaron la defensa del accionante, **al evidenciarse la omisión en emitir y notificar la orden para efecto de practicar de la visita de inspección contenida en la sanción administrativa número *******, cuestión que trascendió a la legalidad de la determinación definitiva del procedimiento.

Además, se puntualiza que la nulidad deberá ser lisa y llana, ya que al estar en presencia de un vicio de ilegalidad que implica la inexistencia de la base del procedimiento, tal cuestión genera la insubsistencia e invalidez de la determinación combatida.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la jurisprudencia⁵ siguiente:

⁵ Administrativa Tesis: VI.2o. J/144, Novena Época Registro: 195739 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Agosto de 1998 Materia(s): Página: 753

«ORDEN DE VISITA. LA ILEGALIDAD DE LA MISMA PRODUCE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. Considerando que la orden de visita es el acto administrativo que da inicio al procedimiento de fiscalización, debe estimarse que la ilegalidad de dicho acto implica necesariamente la inexistencia de la base de tal procedimiento, por lo que debe declararse la nulidad de las resoluciones administrativas dictadas con apoyo en el procedimiento cuya orden de visita fue declarada ilegal.»

Lo resaltado es propio.

En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 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 sanción administrativa número de folio *****, redactada el día 27 veintisiete de marzo de 2019 dos mil diecinueve, toda vez que acaecieron vicios en el procedimiento que afectaron la defensa del particular.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por el actor, consistentes en el reconocimiento del derecho para que se cancele el crédito fiscal y demás actos que se originen de la resolución impugnada y la demandada se abstenga de ejecutar un cobro por tales conceptos.

Atento a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el ordinal 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se determina que el derecho petitionado por el actor ha quedado satisfecho al tenor de la declaración de nulidad, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de este fallo.

Lo anterior, considerando que acorde con el artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la nulidad tiene como principal efecto la invalidez e insubsistencia de los actos combatidos y, por ello, estos no podrán presumirse legítimos, ni ejecutables; tampoco podrán subsanarse y el particular no tendrá la obligación de cumplir con ellos.

En ese tenor, el monto pecuniario de la sanción administrativa determinado mediante la calificación de la misma, adquiere la naturaleza de fruto de un acto viciado de origen, por lo cual sigue la suerte de la resolución anulada, quedando **insubsistente** la multa, así como cualquier actuación tendente a la recuperación de dicho crédito fiscal -requerimiento de pago, entre otras-, de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

«ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.»⁶

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

⁶ Séptima Época. Registro: 252103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Sexta Parte. Materia(s): Común. Tesis: .Página: 280

RESUELVE

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

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Tercero del presente fallo.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** del acto impugnado, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

CUARTO. Ha quedado colmado el reconocimiento del derecho solicitado por el actor al tenor de la declaración de nulidad, conforme a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución.

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.