

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 28 veintiocho de octubre de 2020 dos mil veinte.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **214/20 PL -juicio en línea-**, interpuesto por el autorizado del Subprocurador Regional “A” de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, en contra de la sentencia emitida por la Magistrada de la Tercera Sala, en el proceso administrativo número *****, en donde se decretó la nulidad total del acto impugnado.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado el 6 seis de febrero de 2020 dos mil veinte, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 4 cuatro de agosto del presente año, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 29 veintinueve de septiembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la parte actora por desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 4 cuatro de agosto de 2020 dos mil veinte.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. Quien representa a la parte recurrente invoca textualmente como agravio, el siguiente:

...como se comprueba la falsedad de lo vertido por la autoridad a quo en el CONSIDERANDO QUINTO de su resolución, relacionando completamente con su determinación de nulidad, y que por tanto obviamente trasciende en el sentido de la misma; pues contrario a lo aseverado por a quo claramente se puede observar, que los argumentos y señalamientos del actor, desarrollados este concepto de impugnación primero versas sobre la orden de visita de inspección y sobre el acuerdo de inicio, y la medida correctiva que desde ahí se impone, consistentes en realizar un Estudio de Afectación Ambiental,

no hay un señalamiento y mucho menos una argumentación en este concepto de impugnación PRIMERO que señale de forma directa que la Resolución en el sentido indicado por la parte actora. Por lo tanto, al no existir en todo el CONSIDERANDO quinto, el análisis que desde el párrafo segundo de la página 10 de la Resolución que se recurre, la autoridad a quo se propone realizar, y a la vez al construir toda una argumentación o serie de planteamientos y afirmaciones, es claro, aplica indebida y falsamente la “causa de pedir”, y además no solo suple la queja deficiente, sin justificarla, sino que incluso casi sustituye a la parte actora. Es importante resaltar que con la extralimitación de la determinación en la resolución emitida por esta Sala (...) queda claro que omite considerar la naturaleza e importancia del presente asunto sobre la protección al medio ambiente, en particular, derivado del procedimiento entablado en contra de la empresa denominada “***** S de RL de CV” por haber impactado sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental y la negativa de realizar un estudio de afectación ambiental que legamente le corresponde. Ciertamente la “causa de pedir” autorizada, para ciertas materias, en el derecho mexicano, surge ante el abuso de rigidez de exigencias pseudo-legales, relativo a formalismos como silogismos lógicos o formalidades solemnes...

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. ***** en su carácter de apoderada legal de la sociedad denominada *****, presentó demanda de nulidad en contra de la resolución *****, de 21 veintiuno de marzo de 2019 dos mil diecinueve, dictada en el expediente administrativo número *****, emitida por el Subprocurador Regional “A”, de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato.

2. Asunto que fue turnado a la Magistrada de la Tercera Sala de este Tribunal, quien el 6 seis de enero del presente año, decretó la nulidad total del acto controvertido.

4. Ante ese panorama, quien representa a la parte demandada presentó recurso bajo los agravios que a continuación se estudiarán.

QUINTO. Estudio. El agravio que esgrime quien recurre, este Pleno lo considera **inoperante**¹ y, por ende, insuficiente para modificar o revocar la resolución que se recurre, como se demostrará enseguida.

En principio, tenemos que el recurso de reclamación es un medio de control que permite a las partes y al propio Tribunal rectificar determinaciones que no sean asertivas o bien, reencauzar el proceso cuando el mismo por un yerro humano no se ha substanciado conforme a la norma y principios procesales aplicables, más aun dicho recurso permite una ulterior reflexión o análisis colegiado sobre el problema jurídico en debate.

Ahora bien, para que a través de dicho medio de defensa se pueda revocar o modificar un acuerdo o sentencia dictados por este Tribunal, es necesario que los agravios o disensos del recurrente sean atinentes y suficientes, esto es,

¹**AGRAVIOS INOPERANTES.** Resultan inoperantes los agravios cuando en ellos nada se aduce en relación con los fundamentos esgrimidos en la sentencia recurrida, ni se pone de manifiesto el porqué, en concepto del inconforme, es indebida la valoración que de las pruebas hizo el Juez a quo. Tribunales Colegiados de Circuito, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis XI.2o. J/27; p.1932, registro: 180,410.

que además de ser veraces, racionales y convictivos, se dirijan contra todos los extremos o motivos de la determinación que se combate, contrastando eficazmente esta última con el marco normativo aplicable.

Señala en esencia quien recurre, que le causa perjuicio la sentencia, pues contrario a lo aseverado por la Magistrada de la Tercera Sala de este Tribunal, el concepto de impugnación primero que esgrime la parte actora, versa sobre la orden de visita de inspección, el acuerdo de inicio y la medida correctiva, sin que exista un señalamiento y mucho menos una argumentación en forma directa en contra de la resolución, por lo tanto -en palabras de quien recurre- toda la argumentación o serie de planteamientos y afirmaciones que aplica la Magistrada, es indebida en atención a la «causa de pedir», y además suple la queja deficiente, sin justificarla, sino que incluso casi sustituye a la parte actora, extralimitándose en su resolución.

Como premisa primigenia, se afirma que es deber de todo Juzgador interpretar integralmente la demanda interpuesta de forma admiculada con sus anexos, determinando el verdadero sentido de su autor, incluso ante sus eventuales imprecisiones o ambigüedades, armonizando así los datos presentados para dotar a las partes de una tutela jurisdiccional efectiva.

Lo anterior no presupone que se esté en presencia de una suplencia de la queja, antes bien el Juzgador actúa en un sano ejercicio de interpretación integral para esclarecer los

hechos y los puntos controvertidos por las partes. Sirve de sustento a tal determinación interpretativa, la Jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE. Es legal una sentencia cuando su dictado no se aparta de los hechos constitutivos de la controversia, sino que se apoya en una debida interpretación del escrito inicial de demanda, ocurso, que como cualquier otro acto jurídico es susceptible de interpretación cuando existen palabras contrarias. **La interpretación de la demanda debe ser integral, a fin de que el juzgador armonice los datos en ella contenidos y fije un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, lo que se justifica plenamente, en virtud de que se entiende que el Juez es un perito en derecho, con la experiencia y conocimientos suficientes para interpretar la redacción oscura e irregular, y determinar el verdadero sentido y la expresión exacta del pensamiento de su autor** que por error incurre en omisiones o imprecisión, tomando en cuenta que la demanda constituye un todo que debe analizarse en su integridad por la autoridad a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio².

Énfasis propio.

Además, es ilustrativa por su exacta analogía con el tema en discernimiento, la tesis que se cita a continuación:

«ACCIÓN. EL JUZGADOR DEBE INTERPRETAR EL ESCRITO DE DEMANDA EN ARMONÍA CON LAS PRUEBAS Y ANEXOS EN QUE SE SUSTENTA. Este tribunal ha establecido mediante criterio jurisprudencial (I.3o.C. J/40) de rubro: "DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE.", que de existir en el escrito de demanda palabras

² Época: Novena; Registro: 171800; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVI, agosto de 2007; Materia(s): Común; Tesis: I.3o.C.J/40; Página: 1240.

contrarias, el juzgador debe realizar una interpretación integral de la demanda para armonizar los datos en ella contenidos y fijar un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio. Ahora, en una nueva reflexión, se debe establecer que para una debida integración de la acción no basta con que el juzgador realice una interpretación del contenido del escrito de demanda, sino que ésta se debe armonizar con las pruebas y anexos a la misma, al constituir la demanda y los documentos fundatorios de la acción un todo, de tal forma que si de los documentos anexos se desprende que alguno de los datos asentados en la demanda son incorrectos o inexactos, debido a un mero error mecanográfico, se resuelva sobre la acción efectivamente planteada. Sin que se pueda considerar que con dicha actuación se deje en estado de indefensión a la parte demandada, en virtud de que a ésta se le emplaza con la copia no sólo del escrito inicial de demanda sino también de las pruebas y anexos a la misma»³.

Bajo lo anterior, tenemos que la demanda de nulidad deberá estudiarse en su conjunto y no de manera aislada, aunque no guarde apego estricto a un silogismo, ya que basta con que se exprese con claridad la **causa de pedir**, señalándose cuál es la lesión o agravio que el justiciable estima le causa perjuicio, para que deba analizarse, pues de no hacerse así, se violaría en su perjuicio los derechos establecidos en los ordinales 14, 16 y 17 de nuestra Constitución general y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴.

³ Época: Décima; Registro: 160468; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Libro IV, enero de 2012, tomo 5; Materia(s): Civil; Tesis: I.3o.C.1009 C (9a); Página: 4282.

⁴ El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su apartado 1, refiere en lo conducente que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes, que lo ampare contra actos que violen sus derechos reconocidos por la Constitución, la ley o la propia convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Dicho artículo es de aplicación obligatoria en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 133 de nuestra Carta Magna. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que: « (...) para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de aquel precepto. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den

No obstante la obligación que tienen los juzgadores de realizar un análisis integral de la demanda, en el proceso de origen se advierte que contrario a lo que arguye quien recurre, en el agravio primero la parte actora **sí señaló** que la resolución impugnada no se encuentra debidamente motiva, a saber:

...Los hechos previamente descritos sirven para aseverar que la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato en la Resolución impugnada no realizó una adecuada motivación para la emisión de está, ya que para que un acto de autoridad cumpla con la debida motivación, es menester que en el mismo se expresen con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión; aunado a que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa invocada, para que así, se pueda colegir que además de estar debidamente motivado.

Énfasis añadido.

En este orden de ideas la Magistrada de la Tercera Sala en la sentencia que se controvierte señaló:

En efecto, se analizará el concepto de impugnación primero del escrito inicial de demanda, en el cual la parte accionante sostiene como fuente de agravio que el acto combatido carece de la debida fundamentación

resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o por ley. La Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación, y que **sea efectiva su aplicación por la autoridad competente**. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia». Énfasis añadido. Véase **Caso Usón Ramírez vs. Venezuela**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 veinte de noviembre de 2009 dos mil nueve. Páginas 35, 36 y 37. Consultable en el sitio electrónico oficial de la CIDH: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf

y motivación, transgrediendo con ello el contenido de la fracción VI del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

(...)

Por lo que al caso concreto sucede, no puede estimarse que la resolución ***** dictada el 21 veintiuno de marzo de 2019 dos mil diecinueve, dentro del expediente *****, cumpla con el requisito de la debida motivación exigida por el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, como se explicará a continuación:

Del contenido de la resolución que se impugna, se previene una exigua motivación y fundamentación al momento de adecuar la conducta infractora con la norma supuestamente violada, pues se considera que no existen elementos suficientes que impulsen la determinación de aplicar una sanción.

(...)

...la falta administrativa atribuida a la parte actora consistió en no contar con una autorización en materia de impacto ambiental expedida por el Instituto de Ecología del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 27 fracción X y 30 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado y los Municipios de Guanajuato.

No obstante lo expuesto, los argumentos que sostiene la autoridad encausada en la resolución impugnada resultan insuficientes para establecer que la promovente actualizaba los supuestos jurídicos, pues la autoridad demandada debió expresar las circunstancias del caso y detallar los elementos de los cuales desprenda que el particular tenía la obligación de contar con una autorización en materia de impacto ambiental expedida por el Instituto de Ecología del Estado y que llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa...Énfasis añadido.

Entonces, la autoridad recurrente debía expresar los razonamientos tendentes a desvirtuar las consideraciones del órgano jurisdiccional, que lo llevaron a resolver los problemas jurídicos planteados de la manera en que lo hizo. Luego, si la autoridad inconforme no procede en los términos indicados, sus alegatos serán ineficaces para obtener la modificación o revocación de la sentencia, como sucedió en la especie.

Como puede verse, en el recurso que se estudia, la parte que recurre no controvierte los motivos y fundamentos por los cuales la Magistrada decretó la nulidad total de la resolución controvertida, esto es, la autoridad demandada debió expresar las circunstancias del caso y detallar los elementos de los cuales desprenda que el particular tenía la obligación de contar con una autorización en materia de impacto ambiental expedida por el Instituto de Ecología del Estado, además, señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa.

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, qué actividad realiza en materia ambiental que requiera de una autorización, 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.

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 conclusión⁵».

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 democrática⁶.

Por tanto, las decisiones que adopten los órganos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas y motivadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias⁷. 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

⁵ 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.

⁶Cfr. 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.

⁷ 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.

descartar cualquier indicio de arbitrariedad⁸.

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 superiores⁹.

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

Por lo tanto, este Tribunal en Pleno estima que no le asiste la razón a la autoridad recurrente, en principio como ya se mencionó, es deber de todo juzgador analizar de manera integral la demanda, y además no controvierte los motivos y fundamentos de la Magistrada consistentes en que la resolución impugnada no cuenta con argumentos suficientes que demuestren que en el caso concreto se actualizó la hipótesis legal que invoca.

⁸ 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.

⁹ 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 lo tanto, ante lo infundado del agravio esgrimido, lo procedente es **confirmar la sentencia emitida**, ello con fundamento en lo prevenido por los artículos 308, fracción II, 309 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia de 6 seis de enero del presente año, emitida por la Magistrada de la Tercera Sala, en el proceso administrativo número *****, por lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente resolución.

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes

firman¹⁰ con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Versión Pública TJA

¹⁰ Estas firmas corresponden al **Toca 214/20** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **28 veintiocho de octubre de 2020 dos mil veinte**.