

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 23 veintitrés de enero de 2019 dos mil diecinueve.

#### ASUNTO

Vistos los autos del toca **551/18 PL**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por el **\*\*\*\*\***, autorizado del Procurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato -autoridad demandada-, en contra de la sentencia dictada por el Magistrado de la Cuarta Sala, el 6 seis de abril de 2018 dos mil dieciocho, en el proceso administrativo número **\*\*\*\*\***, mediante la cual se decretó la nulidad del acto impugnado; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

#### ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción del recurso.** El 22 veintidós de junio de 2018 dos mil dieciocho, fue presentado el recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

**SEGUNDO. Trámite.** Mediante acuerdo emitido el 29 veintinueve de junio de la pasada anualidad, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

**TERCERO. Turno.** El 15 quince de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al Ponente, los cuales fueron enviados el 24 veinticuatro de octubre de la pasada anualidad.

#### 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 el artículo 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.** Del toca en comento se desprende que se reunieron los requisitos previstos en los dispositivos legales invocados en el considerando anterior.

**TERCERO. Expresión de agravios.** El recurrente invoca textualmente como agravios, los que a continuación se insertan:

«**Agravio Primero:** La resolución del a quo, agravia tanto nuestro entorno natural y ecológico, como el actuar y misión de esta Procuraduría (...) la llamada “*causa de pedir*” (...) no es, ni debe ser, ni se debe de entender de forma ilimitada; sino que por el contrario, la misma tiene ciertos límites (...) pues de lo contrario, no solo así se rompería los equilibrios de fuerzas (...)

Mostro

**Agravio Segundo.** (...) el a quo desatiende e inobserva el hecho de que no solo esta autoridad ambiental señala y acreditó la infracción cometida, sino sobre todo, el hecho de que la parte actora no desconoce, ni niega y tampoco impugna propiamente la existencia de la conducta relativa a irregularidad o infractora ambiental, sino que se limita a impugnar supuestas faltas a las formalidades del procedimiento, lo anterior en relación con el articulado legal, tratado internacional y jurisprudencia (...) y en total infracción a lo establecido por el artículo 217 de la Ley de Amparo, al decretar y nulidad de la resolución impugnada, aplicando sin señalar expresa, adecuada y exhaustivamente el porqué llega a esta conclusión; además, que suponiendo aunque sin concederé que esta Autoridad en la resolución emitida respecto a que los hechos que motivaron el acto estuvieran dentro de lo previsto en la fracción IV del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dicha omisión o falta no es suficiente para anular la totalidad de la resolución emitida (...) por ende

es necesario mencionar (...) que no cuenta con un capitulado, ni siquiera con un artículo que de manera expresa o ex profeso mencione o establezca de forma clara y sistemática, los supuestos en los que se debe decretar o declarar una “nulidad total” del acto, resolución o ley, o una nulidad “para efectos”, por lo que, esa respetable autoridad jurisdiccional en materia administrativa necesariamente debe - en estos supuesto- de recurrir y normar su criterio, en primer lugar, en lo establecido en la Jurisprudencia; por lo que insistiendo que aun suponiendo sin conceder de que existiera una valoración indebida de lo establecido en el artículo 172 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, y particularmente en lo referente (...) a las condiciones económicas del infractor ambiental, cuestión esta autoridad considera que en la especie real y fehacientemente no acontece, y en tal sentido, se reitera que aun suponiendo sin conceder, el criterio de aplicación directa, por identidad sustancial de la hipótesis subyacentes (...)

«MULTAS ADMINISTRATIVAS. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN CUANTO AL MONTO IMPUESTO SÓLO GENERA LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SI SE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DE LA DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA SANCIONADA...» (...)

En la especie, adicionalmente es muy importante señalar que tanto en el Procedimiento Administrativo de origen instaurado por la Procuraduría, como en la misma resolución queda plenamente acreditado que el particular (...) no cuenta con la legalmente debida Autorización Ambiental de Funcionamiento que ampare la operación de su horno de quemado de ladrillo.

Además es de mencionarse que en el presente caso, realmente la parte actora acepta y reconoce -al menos tácitamente- la validez de la determinación de la conducta sancionada y esto derivado de lo que verdaderamente impugna y de cómo lo impugna, puesto que justamente, no solo, no contraviene ni objeta la determinación de la conducta que le fue señalada (...) sino que además solamente se orienta a atacar y a combatir aspectos del cómo o formalidades del procedimiento; tales como precisamente la supuesta indebida motivación en cuanto al monto impuesto, por lo cual, y acorde al criterio jurisprudencial, esto sólo genera la nulidad para efectos (...)

**Agravio Tercero.** En efecto del artículo 172 de la Ley de Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, haya que considerar el contenido real de su texto, y las bases sintácticas y morfológicas de la gramática, así como de la hermenéutica, lo anterior, para su legal y correcto entendimiento (...)

como se observa, el contenido de la fracción I (...) se trata de un texto con una formulación o redacción disyuntiva, alternativa u optativa, y no de una redacción copulativa, unitiva o ilativa, por lo que, tal dispositivo legal, se debe de entender, de acuerdo a su contenido literal, textual y gramatical; esto es, con el hecho de que basta que se cumpla con uno solo de los supuestos en ella contenida, para tener como colmado, la observancia, de tal imperativo legal; y esto por la sencilla razón de que la letra “o”, es un sentido estricto, es más un a disyunción que en conjunción, esto es, es más que unir o enlazar, separa, aparta, opone o presenta una opción o alternancia (...) Además adicionalmente, se concluye, que con lo relativo a los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en las normas oficiales mexicanas o en las normas técnicas ambientales aplicables, frase ésta que se une con la expresión “y, en caso,” lo que significa, que no en todos los casos, sino únicamente, en lo que les sea aplicable.

De donde se deduce que el legislativo no dispuso que estos supuestos estuvieran juntos, ni unidos, ni enlazados, sino por el contrario están gramaticalmente y lógicamente separados (...)

Por lo tanto, y toda vez que el considerando VI referente a la gravedad de la infracción de la resolución impugnada, no se refieren a otros aspectos o problemas de la contaminación distintos, ajenos o extraños al presente asunto, sino precisamente a los relativos a las cuestiones planteadas y que se ventilaron en el procedimiento jurídico-administrativo de referencia en materia ambiental, justamente relacionados con la contaminación y la gravedad de las infracciones cometidas en el presente caso, de forma concreta y específica, por lo cual se prueba y es de concluirse que existe la debida motivación en cuanto a la gravedad de las infracciones cometidas (...)

**Cuarto Agravio.** Es totalmente falso que esta autoridad ambiental únicamente cito preceptos legales o que solo señaló de manera genérica las consecuencias generadas por las emisiones contaminantes naturales y antropológicas (por actividades humanas), puesto que claramente si indicó que el aumento de la concentración de bióxido de carbono (CO2) proveniente del uso de combustible provoca o tienen como consecuencia:

**a) El incremento del efecto invernadero,**

**b) El aumento de la temperatura global,**

**c) El derretimiento de los hielos polares, y**

**d) El aumento de nivel de los océanos.**

(...)

Máxime que en la especie, es claro, preciso y contundente que la infracción o irregularidad ambiental señalada por esta autoridad, en la Resolución combatida por la parte actora, se trata, No de una COMISIÓN sino de una OMISIÓN, esto es por no presentar evidencia de contar la debida licencia ambiental y funcionamiento, y por lo mismo, resulta también un tanto fatuo y engañoso pretender que se motive por cuestiones que suceden o se realizan cuando en realidad la falta y la infracción tienen que ver también con lo que potencialmente pudiera ocurrir precisamente por obrar u operar con la falta de carencia legal y debido permiso o autorización...»

Lo resaltado es propio.

**CUARTO. Antecedentes.** Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, se relatan los antecedentes del presente asunto:

**I.** El 31 treinta y uno de octubre de 2014 dos mil catorce, el ciudadano \*\*\*\*\*, acudió ante este Tribunal a demandar tanto la resolución número \*\*\*\*\*, de 4 cuatro de septiembre de 2014 dos mil catorce, emitida por el Procurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato; como la resolución \*\*\*\*\* relativa al recurso de revisión de fecha 23 veintitrés de septiembre de 2014 dos mil catorce.

**II.** El proceso por orden de turno le tocó conocer a la Cuarta Sala, quien mediante acuerdo de 20 veinte de noviembre de 2014 dos mil catorce, desechó la demanda por ser extemporánea respecto al acto impugnado consistente en la resolución de 4 cuatro de septiembre de 2014 dos mil catorce; y se determinó que esta Sala tendría conocimiento únicamente del segundo acto consistente en la resolución del recurso de revisión número \*\*\*\*\*, de 23 veintitrés de septiembre de 2014 dos mil catorce.

**III.** Finalmente el 6 seis de abril de 2018 de dos mil dieciocho, el Magistrado instructor decretó la nulidad del acto combatido en su sentencia de mérito.

**IV.** Inconforme con lo anterior, quien representa a la autoridad demandada recurrió la sentencia.

**QUINTO. Estudio del agravio planteado.** Como **primer argumento de disenso**, el recurrente se duele -en lo medular- de que la Sala instructora transgrede el principio de la «*causa petendi*».

Este Pleno considera **infundado** el agravio que esgrime el recurrente bajo los siguientes motivos y fundamentos.

Es deber de todo Juzgador interpretar integralmente la demanda interpuesta de forma adminiculada tanto con el material probatorio como sus respectivos 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, atendiendo siempre de forma primigenia y relevante a la causa de pedir.

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 litigio<sup>1</sup>».

Énfasis añadido.

Además, es ilustrativa por su exacta analogía con el tema en discernimiento, respecto al estudio de la causa de pedir a partir del análisis de la demanda, la tesis que se cita a continuación:

**«CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESUELVAN LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, BASTA CON QUE EN LA DEMANDA RELATIVA SE EXPRESE CON CLARIDAD LA CAUSA DE PEDIR (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 68/2000, publicada en la página 38 del Tomo XII, agosto de 2000, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR." señaló, por un lado, que los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo, no establecen como requisito indispensable que la expresión de los conceptos de violación se haga como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas; y, por otro, que la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto y que es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en

---

<sup>1</sup> 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.

alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba examinarlo. En este sentido, la obligación que el artículo 237, párrafos primero y tercero, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, impone a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, al realizar el examen en su conjunto de los agravios y causas de ilegalidad, así como de los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, presenta idéntica situación a la analizada por el Pleno del Máximo Tribunal del país en el criterio jurisprudencial de mérito, de ahí que para que el órgano jurisdiccional en la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo federal resuelva la pretensión del actor, basta con que en la demanda de nulidad se exprese con claridad la causa de pedir»<sup>2</sup>.

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 Constitucional general. Pues si bien la causa de pedir no es omnímoda o arbitraria, si es menester atender a los señalamientos claros del justiciable, como aconteció en la especie, pues el mismo no debe ser necesariamente un perito en derecho.

Por su parte en el **Segundo, Tercero y Cuarto** motivos de disenso, el reclamante manifiesta en lo medular que la sentencia recurrida es contraria a la legalidad, **ya que la indebida motivación de la individualización de la sanción generaría una nulidad para efectos y no así una nulidad total del acto**; además, precisa que el Código de la materia no regula expresamente cuando procede la

---

<sup>2</sup> Tesis XXI.2o.P.A.53 A, dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, mayo de 2007, página 2041.

primera y cuando la segunda, por lo que en relación al asunto de marras, resulta de aplicación directa la jurisprudencia cuyo rubro reza: «**MULTAS ADMINISTRATIVAS. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN CUANTO AL MONTO IMPUESTO SÓLO GENERA LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SI SE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DE LA DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA SANCIONADA**».

Asimismo, expresa el reclamante que tanto en el Procedimiento Administrativo, como en la misma resolución recurrida, queda plenamente acreditado que el particular no cuenta con licencia ambiental de funcionamiento debidamente expedida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato.

Al respecto, este Pleno determina que resultan **parcialmente fundados** los disensos expuestos por el recurrente, resultando suficientes para modificar la sentencia de marras, atentos a lo siguiente:

Este Pleno observa que la Sala instructora determinó que la ilegalidad detectada en la resolución impugnada estriba en que la autoridad **motivó y fundamentó indebidamente la individualización de la sanción**; en decir, al confirmar la recurrente en el recurso de revisión la resolución número \*\*\*\*\*, no realizó un estudio integral y completo en torno a la gravedad de la conducta infractora, dado que manifiesta el A quo que solo se citó de forma genérica el artículo 172 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, sin señalar la fracción o inciso, aplicable al caso concreto, de igual forma manifiesta que la autoridad no motiva debidamente por qué consideró que la conducta materia de reproche es grave.

Con base en lo antepuesto, el Magistrado de la Cuarta Sala concluyó que en el proceso de origen se actualizaba la causal de nulidad prevista por el ordinal 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia

Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y como consecuencia, decretó una nulidad para el siguiente efecto:

a) Se declare insubsistente la resolución del recurso de revisión número \*\*\*\*\*, de 23 veintitrés de septiembre de 2014 dos mil catorce.

b) Emita otra resolución en la que siguiendo los lineamientos de esta sentencia, declare la nulidad lisa y llana de la resolución \*\*\*\*\* de 4 cuatro de septiembre de 2013 dos mil trece.

Apoyando su determinación en la jurisprudencia<sup>3</sup>, pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro señala: «**NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA.**».

Ahora bien, se precisa que los actos y resoluciones administrativas se encuentran conformados por determinados presupuestos y elementos de eficacia y validez, mismos que enlista el ordinal 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Los presupuestos en mención se catalogan en dos grupos conforme a la naturaleza de cada elemento, a saber:

- **Formales**, los cuales comprenden circunstancias procedimentales que preceden la emisión del acto (substanciación o trámite) o bien, aspectos estructurales tendientes a generar certeza y seguridad en la premisa de la decisión, conforme a un método o conjunto de reglas impuestas por el orden jurídico; y

---

<sup>3</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, registro 172182, tesis 2a./J. 99/2007, página 287.

- **De fondo o sustanciales**, los cuales tienen como principal contenido y función la adecuada construcción de las premisas tanto fáctica como normativa en la decisión autoritaria.

Luego, en caso de que el administrado -destinatario de un acto o resolución- considere que no se cumplen debidamente los elementos y presupuestos antes relatados, éste deberá instar a la instancia jurisdiccional para efecto de realizar el examen y análisis de su legalidad y, en caso de constatarse alguna ilegalidad (irregularidad o contravención al orden jurídico) en el acto o resolución controvertido, lo procedente será decretar su nulidad. Siendo que por nulidad, «*lato sensu*», debe entenderse la declaración jurisdiccional, que dimana del proceso de ponderación y valoración jurídica, y cuyo objeto es privar de todo valor, esto es, invalidar los actos o resoluciones que carezcan o bien, que no colmen debidamente los elementos de forma o fondo así exigidos por la ley<sup>4</sup>.

Ahora bien, el numeral 300, fracciones II y III, del Código de la Materia, contempla -esencialmente- dos clases de nulidad:

- 1) **la nulidad total o parcial**, así como las consecuencias que de esta deriven, lo cual implica el máximo grado de invalidez e ineficacia del acto. Precizando que la nulidad será total cuando la ilegalidad incida en la esencia del acto o resolución, y será parcial, cuando la irregularidad ocurra respecto a una cuestión accesorio o accidental de la decisión que no implique la invalidez de la razón medular del acto o resolución; y

---

<sup>4</sup> Cuestión que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esclarece en la tesis cuyo rubro reza: «**NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.**» Novena Época Registro: 170684 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: P. XXXIV/2007 Página: 26.

2) **la nulidad para efectos**, en la cual deberá especificarse con claridad la forma y términos en que la autoridad deberá cumplir.

Empero, una vez constatada la ilegalidad contenida en el acto o resolución impugnada y valorada su invalidez, para efecto de determinar debidamente el tipo de nulidad del acto y **sus efectos**, es necesario realizar un proceso de raciocinio y ponderación de su «grado de ineficacia»<sup>5</sup>, para lo cual deberá atenderse al tipo de vicio detectado, así como la génesis de la actuación controvertida<sup>6</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha discernido<sup>7</sup> como taxonomía de los tipos de vicio que un acto administrativo puede contener, en correlación con los elementos esenciales del mismo, la siguiente clasificación:

- Vicios de competencia.
- Vicios de fondo.
- Vicios formales o legales.
- Vicios en la finalidad del acto.
- Vicios procesales.

De ahí que la invalidez de los actos administrativos, conforme a la clasificación bipartita de la «*Teoría Clásica o Francesa de las nulidades*», se divide en dos vertientes<sup>8</sup>, a saber:

<sup>5</sup> Postura propuesta por Jena Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes en su obra «*La Nulidad de los Actos Administrativos*», Editorial Porrúa, México, 2009.

<sup>6</sup> En términos de lo previsto por la jurisprudencia cuyo rubro reza: «**SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**» *Décima Época; Registro: 2008190; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 14, Enero de 2015, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.-A. J/17 (10a.); Página: 1659.*

<sup>7</sup> En la tesis cuyo rubro reza: «**NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.**» : *Novena Época Registro: 170684 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: P. XXXIV/2007 Página: 26.*

<sup>8</sup> Exposición realizada por Alberto Pérez Dayan en su obra «*Teoría General del Acto Administrativo*» Editorial Porrúa, México, 2006.

- **La invalidez absoluta**, la cual implica la existencia de vicios manifiestos y particularmente graves al orden jurídico, generando con ello que la actuación administrativa sea defectuosa en su totalidad, no pudiendo ser convalidada bajo ninguna forma o mecanismo, misma que permite declarar en instancia jurisdiccional su nulidad; y
- **La invalidez relativa**, la cual genera la anulabilidad del acto, por tratarse de un acto administrativo defectuoso cuya formulación viciada no atenta contra el orden público, por lo que es anulable y convalidable por el consentimiento del afectado (tácita o expresa).

De esa forma y atendiendo al asunto que analizó la Sala instructora en el proceso de origen, tratándose de una resolución dictada dentro de un procedimiento administrativo sancionador -en cualquiera de las vertientes de la facultad punitiva del Estado-, en la cual se hubiere detectado que la autoridad efectuó la incorrecta aplicación de una norma jurídica (subsunción), ello no implica necesariamente que el grado de ineficacia sea total, sino que **será forzoso ponderar la etapa, circunstancias y el alcance en que se dio la ilegalidad para efecto de determinar debidamente el grado de su ineficacia.**

De lo contrario, resultaría excesivo y desproporcional decretar la nulidad total (invalidez e ineficacia absoluta) de todo un procedimiento que culminó con la imposición de una sanción, en el cual se acreditó la fehaciente comisión de una conducta antijurídica, más aún que -de ser el caso-, no existiera mayor cuestionamiento ni controversia del imputado (consentimiento tácito o expreso) respecto de los hechos constitutivos de la infracción. Del anterior pronunciamiento, por tratarse de una situación análoga o similar, resulta esclarecedor lo establecido en la siguiente tesis:

**«NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE DECLARARLA SI EN UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA QUE CULMINA CON UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LA AUTORIDAD LLEVA A CABO LA INCORRECTA APLICACIÓN DE UNA NORMA JURÍDICA.**

Los actos administrativos están conformados por determinados presupuestos y elementos, algunos de naturaleza formal y otros de fondo o sustanciales. Los primeros determinan el procedimiento que precede a la emisión del acto, sujetándolo a una serie de reglas que deben observarse al momento de sustanciarlo o tramitarlo o contemplan un método o conjunto de reglas que deben seguirse para elaborar adecuadamente las premisas de la decisión; de ahí que ambos casos sean un factor de validez. En cambio, los elementos de fondo tienen como contenido y función la adecuada construcción de las premisas tanto fáctica como normativa. Así, los requisitos para la adecuada elaboración de éstas pueden tener distintos objetivos, tales como apreciar los hechos o interpretar las disposiciones sustantivas que deben ser adecuadamente aplicadas. Este es un nivel de evaluación, pero también puede darse otro relativo al acreditamiento de los hechos o, en su caso, sobre la vigencia o relevancia de las disposiciones que rijan el acto y que configuran los respectivos enunciados. En ese orden de ideas, la ineficacia del acto, en razón de la nulidad hecha valer en el juicio contencioso administrativo, tendrá también una repercusión y trascendencia que debe ser distinguida, pues no es lo mismo que se aprecien o califiquen defectuosamente los hechos, a que éstos no existan, sean distintos o no se acrediten. En el primer evento, es viable corregir la defectuosa evaluación sobre la perspectiva de hechos probados; en cambio, en el segundo, la existencia del acto queda en entredicho. Lo mismo ocurre tratándose de la premisa normativa, en donde se diferencia la inadecuada aplicación de un precepto, de su falta, inexistencia o irrelevancia para fundar el acto en lo sustancial. Así, es perfectamente justificable, ante la inexistencia o no acreditamiento de los elementos sustanciales de cualquiera de los enunciados del acto administrativo -fácticos o normativos-, que éste y sus efectos desaparezcan y no pueda ser enmendado, habida cuenta que no hay base para ello, por lo que de manera general se proclama que el análisis jurisdiccional de la esencia del fondo impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio incurrido y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida, con efectos preclusivos o limitadores respecto a las facultades, actuaciones o conductas de las autoridades para reiterar, repetir o incidir de nueva cuenta, sobre aspectos ya dilucidados o debatidos, acorde con los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada. Sin embargo, acreditada por la autoridad la existencia de los hechos o relevancia de las

disposiciones sustantivas, si éstas se aprecian, califican, interpretan o aplican defectuosamente, cabe perfectamente enmendar la actuación viciada, sólo en el aspecto instrumental, atendiendo a satisfacer los intereses públicos que persiguen los actos administrativos y el principio de conservación que los caracteriza. En este orden de ideas, si en una resolución sancionadora que culmina con un procedimiento administrativo y que es materia de impugnación en el juicio contencioso administrativo federal, la autoridad lleva a cabo la incorrecta aplicación de una norma jurídica, se actualiza la causal de anulación prevista en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y procede declarar la nulidad para efectos, pues **no toda conducta o pronunciamiento de fondo conduce necesariamente a una lisa y llana, por lo que es razonable ponderar la etapa, circunstancias y alcance en que se dio la ilegalidad, siendo excesivo y fuera de toda proporción decretar la ineficacia de todo un procedimiento que culmina con una sanción, e impedir que se imponga ésta, cuando no hay un cuestionamiento de los hechos constitutivos de la infracción o de la norma fundatoria.»**<sup>9</sup>

Lo resaltado es propio.

En el caso en concreto, si bien la Sala instructora determinó que resultaba fundado el concepto de impugnación estudiado, desestimando tácitamente el análisis de los demás conceptos de impugnación pues ello no generaría un mayor beneficio al actor<sup>10</sup> y, por tanto, declaró la nulidad de la resolución impugnada para efectos de que la autoridad administrativa volviera a emitir la resolución del recurso respectivo declarando la nulidad total del acto controvertido primigenio; lo cierto es que la insuficiente o indebida motivación de la sanción (vicio detectado) no podía llevar al A quo a decretar -de

<sup>9</sup> Novena Época Registro: 166615 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A.682 A Página: 1665

<sup>10</sup> Al efecto, resulta esclarecedor de la decisión asumida, la jurisprudencia cuyo rubro reza: «**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).**» 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

manera directa y sin ponderación alguna- la nulidad absoluta de la resolución primigenia, pues la ilegalidad de ésta sólo acontece respecto de un componente formal, y no así respecto de la esencia de la resolución, es decir, los motivos y fundamentos relativos a la actualización de las infracciones imputadas al impetrante con motivo de la comisión de conducta y hechos también atribuidos.

Destacando el hecho de que un acto adolezca de alguna ilegalidad no siempre llevará -de manera inexorable- al resultado de que sea inválido de manera absoluta y, por consiguiente, ineficaz; pues tratándose de actos y resoluciones que emitan las autoridades administrativas cuya finalidad sea atender y perseguir el beneficio de los intereses colectivos, como en la especie sería la protección y preservación de un medio ambiente adecuado, del equilibrio ecológico, de la biodiversidad, del aprovechamiento sustentable, así como del suelo, agua y demás recursos naturales; con base en la presunción de legalidad y el principio de «conservación»<sup>11</sup>, será necesario salvaguardar la validez y eficacia de esas actuaciones, pese a la existencia de **ilegalidades no invalidantes**.

Luego, se destaca que si bien la Ley para la Protección y Preservación del Medio Ambiente para el Estado de Guanajuato, otorga a las autoridades facultades discrecionales para llevar a cabo acciones tendientes a la verificación del cumplimiento de obligaciones, así como a la elección y graduación de las sanciones -dentro de un mínimo y un máximo- que se impongan en el procedimiento administrativo sancionador; lo cierto es que la substanciación del mismo, compuesto

---

<sup>11</sup> Al efecto, resulta conducente acudir a lo establecido por la jurisprudencia cuyo rubro reza: «**ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE "ILEGALIDADES NO INVALIDANTES" QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO AL PARTICULAR (CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005)**» Novena Época Registro: 171872 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Agosto de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A. J/49 Página: 1138

por una serie de fases que van desde el acuerdo de inicio hasta el dictado de la resolución que determine la comisión de una conducta ilícita e imponga las sanciones procedentes, constituye una serie de **facultades regladas** y no discrecionales, pues una vez que estas son ejercitadas, las autoridades quedan vinculadas y obligadas a dictar la resolución definitiva dentro del plazo establecido para tal efecto, sin dejar en ningún momento dicha cuestión «*ad libitum*»<sup>12</sup>, sino que el orden jurídico les impone una conducta específica a la cual sujetarse, esto es, determinar sobre la comisión o no de una conducta infractora y su consecuencia jurídica, con el propósito de producir certeza y seguridad jurídica al particular, así como en aras de respetar el orden público y los intereses colectivos de la sociedad.

Al efecto, resulta esclarecedor de lo anterior, por analogía en su razonamiento, lo establecido en la jurisprudencia que cita en su texto lo siguiente:

**«PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES QUE LO SUSTANCIAN SON REGLADAS Y NO DISCRECIONALES.** Si bien es cierto que las autoridades hacendarias que realizan actos de fiscalización cuentan con facultades discrecionales que derivan del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que no acontece lo mismo cuando se trata de la sustanciación del procedimiento administrativo en materia aduanera previsto por el artículo 150 de la Ley Aduanera, pues éste está orientado a revisar, principalmente, la entrada y salida de las mercancías del territorio nacional, y se compone de una serie de fases que van desde el acta de inicio que se levante con motivo del reconocimiento aduanero, hasta la resolución mediante la cual se determinan las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y se imponen las sanciones procedentes, circunstancia que permite concluir que no se está en presencia de facultades discrecionales sino regladas, porque una vez que se ejercitan, las aludidas autoridades quedan vinculadas y obligadas con el contribuyente a dictar la resolución liquidatoria dentro de un plazo determinado, de modo que no se les deja albedrío alguno para elegir la forma en que decidirán la situación jurídica de aquél, sino que se les impone una

---

<sup>12</sup> Locución latina que significa, a literalidad: «A gusto, a voluntad». (Real Academia Española).

conducta específica, con el propósito de producir certeza jurídica y evitar la indefensión del gobernado.»<sup>13</sup>

Lo resaltado es propio.

Remarcando que la jurisprudencia en la cual la Sala instructora sustentó su decisión, no resulta aplicable al caso concreto, pues esta se encuentra dirigida a la fundamentación de la competencia, para emitir el acto de molestia, no así en torno a un vicio de forma, como lo es la individualización de la gravedad de una conducta infractora en materia ambiental.

De ese modo, este Tribunal en Pleno concluye que en el proceso de origen lo conducente era declarar la nulidad **para efecto** de que la autoridad demandada emitiera una nueva resolución en el recurso respectivo, en la cual determine purgar el vicio formal detectado en la resolución recurrida, esto es, para que motivara en esta última debidamente la individualización de la sanción impuesta al accionante.

Ello, máxime que el actor en el proceso de origen consintió tácitamente la conducta infractora que se le atribuye, esto pues no expuso en su disenso razonamientos ni ofreció pruebas tendientes a desvirtuar la actualización de la ausencia de autorización de impacto ambiental, por lo que la determinación de las infracciones sancionadas por la autoridad demandada establecidas en la resolución número \*\*\*\*\*, **resulta subsistente y por tanto, válida.**

Dicha determinación, encuentra su sustento en lo establecido por la siguiente jurisprudencia:

---

<sup>13</sup>Novena Época Registro: 167664 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Marzo de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: VII.1o.A. J/39 Página: 2618

**«MULTAS ADMINISTRATIVAS. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN CUANTO AL MONTO IMPUESTO SÓLO GENERA LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SI SE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DE LA DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA SANCIONADA.** La circunstancia de que en la imposición de una multa administrativa no se hayan motivado debidamente los porcentajes que la autoridad demandada asignó respecto de cada uno de los elementos que tomó en cuenta para determinar el monto de la sanción, como son: la importancia del asunto, las condiciones del infractor, la conveniencia de eliminar prácticas tendientes a infringir, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella; la gravedad de la sanción, etcétera, no puede llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, pues la ilegalidad del actuar de la autoridad demandada sólo acontece respecto de la motivación del monto de la multa, lo que no puede afectar lo relativo a la actualización de la conducta que originó dicha sanción, ya que al no declararse la nulidad del actuar de la autoridad sancionadora respecto de las infracciones imputadas al afectado, dichas determinaciones subsisten; por ende, en esos casos debe declararse la nulidad para efectos de que la autoridad demandada emita una nueva resolución en la que motive debidamente el monto de la sanción impuesta.»<sup>14</sup>

De igual manera resulta aplicable para sustentar la argumentativa hasta aquí expuesta, el criterio<sup>15</sup> de este Pleno que reza:

**«NULIDAD PARCIAL PARA EFECTOS. TRATÁNDOSE DE LA INDEBIDA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO PROCEDE LA.** Cuando en sentencia resulte fundada la impugnación de una resolución en la cual se imponga al particular una sanción en materia ambiental y de equilibrio ecológico, ello no producirá ipso facto su invalidez absoluta, sino que, al constituir dicho elemento un componente formal de la decisión autoritaria, el Juzgador deberá ponderar su grado de ineficacia. Ello, considerando que una vez substanciado el procedimiento administrativo sancionador, el orden jurídico obliga a las autoridades a determinar si fue cometida o no una conducta infractora y en su caso, la

<sup>14</sup> Novena Época Registro: 174227 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: VII.2o.A.T. J/7 Página: 1220

<sup>15</sup> Ponente: Magistrado Gerardo Arroyo Figueroa. Toca 214/18 PL, recurso de reclamación -en línea- interpuesto por el autorizado del Subprocurador Regional «B» de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato. Resolución del 25 veinticinco de septiembre de 2018 dos mil dieciocho.

consecuencia jurídica que corresponda. Luego, cuando en la causa contenciosa administrativa se reconozca la subsistencia de la conducta infractora atribuida al particular, ya sea porque éste la hubiere aceptado de manera expresa o bien, tácitamente (al no exponer razonamientos ni haber ofrecido pruebas tendientes a desvirtuar la imputación en su contra o bien, que éstos hubieren resultado ineficaces), lo procedente será decretar la nulidad parcial de la resolución impugnada, para efecto de que la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, emita otra resolución en la cual prescinda del vicio formal evidenciado y determine la sanción conforme a derecho, esto es, motivando correcta y debidamente su individualización, en términos del ordinal 302, fracciones II y III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.»

En suma, resulta procedente **modificar** la sentencia recurrida, decretándose **la nulidad para el siguiente efecto:**

- Que la autoridad recurrente deje insubsistente la resolución del recurso de revisión número \*\*\*\*\*, de 23 veintitrés de septiembre de 2014 dos mil catorce.
- Que en términos del artículo 245, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, deberá emitir una nueva decretando la **Nulidad Parcial** de la resolución número \*\*\*\*\* de 4 cuatro de septiembre de 2013 dos mil trece, pronunciada por el Procurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, y recaída al procedimiento administrativo ambiental número \*\*\*\*\*, únicamente respecto **de la sanción impuesta** al accionante (gravedad), **para el efecto** de que esa autoridad emita otra resolución en la cual prescinda del vicio formal evidenciado y determine la sanción respectiva, motivando correcta y debidamente su individualización en cuanto a la gravedad de la conducta infractora.

Lo que antecede, conforme a lo previsto en los ordinales 300 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Consecuentemente, ante lo **fundado del agravio** hecho valer lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida, sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia<sup>16</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**«RECLAMACIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL RESOLVER EL RECURSO RELATIVO, MODIFICA O REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, DEBE ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO ANALIZADOS POR EL A QUO.** Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato actúan como órganos de primera instancia al conocer de los procesos administrativos promovidos conforme a las diversas hipótesis del artículo 20 de la ley orgánica de ese órgano jurisdiccional. Por otra parte, el medio de impugnación con que cuentan las autoridades para inconformarse contra las sentencias de aquéllas es el recurso de reclamación previsto en los artículos 308 a 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuyo objetivo es que se modifiquen o revoquen por el Pleno de aquel tribunal, al cual, en términos de la fracción II del numeral 16 de la referida ley orgánica, corresponden su conocimiento y decisión, y como las normas que regulan este medio de impugnación no contemplan el reenvío, el Pleno asume plena jurisdicción, pues su actuación no podría limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, únicamente decretar su insubsistencia y obligar a un tribunal de inferior grado a resolver la controversia en su integridad, ya que al hacerlo, aunado a que no existe fundamento legal que soporte esa decisión, dejaría de atender temas que pudieron no haber sido juzgados. Consecuentemente, cuando el indicado tribunal Pleno, al resolver el mencionado recurso modifica o revoca la sentencia recurrida, al estar vinculado a administrar justicia de manera completa con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estudiar los conceptos de impugnación no analizados por el a quo.»

---

<sup>16</sup> Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y publicado en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décimo época, tesis XVI.1o.A.T. J/28 (9a.) en la del Libro IX, Junio de 2012, tomo 2, página 757.

Es así, que ante la imposibilidad jurídica de un reenvío a la Sala de origen, este Pleno modifica exclusivamente los efectos de la nulidad decretada en el proceso de origen.

En virtud de los razonamientos antes esgrimidos, y ante lo infundado del agravio primero, y lo parcialmente fundado de los agravios segundo, tercero y cuarto del escrito recursivo, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida en los términos precisados por esta resolución. Ello, con fundamento en lo previsto por los artículos 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.** El Pleno de este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación.

**SEGUNDO.** Se **modifica** la sentencia emitida el 6 seis de abril de 2018 dos mil dieciocho, emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala en el proceso número \*\*\*\*\*, acorde a lo expuesto en 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 firman con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Estas firmas corresponden al **Toca 551/18 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **23 veintitrés de enero de 2019 dos mil diecinueve**.

Versión Pública TJA