

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 1 uno de julio de 2020 dos mil veinte.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **602/19PL** -juicio en línea- interpuesto por el autorizado de la autoridad demandada en el proceso de origen, en contra de la sentencia emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso administrativo número *****, mediante la cual se decretó la nulidad del acto impugnado.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado el 17 diecisiete de octubre de 2019 dos mil diecinueve, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 18 dieciocho de octubre de esa anualidad, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Segunda Sala.

III. Turno. El 20 veinte de noviembre de ese mismo año, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente.

IV. Reasignación. Mediante acuerdo tomado en Sesión Extraordinaria de Pleno número 14, celebrada el 15 de junio

del año en curso, se ordenó la remisión del toca en estudio al Magistrado de la Primera Sala.

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 18 dieciocho de octubre del 2019 dos mil diecinueve.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. El autorizado del Procurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, invoca textualmente lo siguiente:

PRIMER AGRAVIO: (...) la Sala A quo supone de manera arbitraria una obligación para esta Autoridad administrativa que no tiene sentido,

ya que excede notoriamente el espíritu de la norma local, al establecer como obligación de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado el investigar los ingresos efectivos del ciudadano infractor llegando a tal punto de exigirle la presentación de su contabilidad, reportes de ingresos, facturas, recibos de honorarios, nóminas, comprobación de la presentación de declaraciones de impuestos, balanza de comprobación, etc. (...)

(...)

Con lo anterior, es necesario que este Pleno (...) declare la validez de la individualización de la sanción, ya que la Cuarta Sala excede sus propias atribuciones al determinar sobre cuestiones que invadirían no solo la competencia fiscal, sino la competencia fiscal federal, ya que la obligación de presentar asientos contables y comprobantes fiscales es con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por convenios de colaboración de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, en ningún caso y bajo ningún supuesto de esta Entidad Ambiental.

(...)

Una vez expuesta dicha ilegalidad, no queda más a esta Autoridad que exponer que la valoración de las condiciones socioeconómicas se realizó de manera adecuada y sin exceder la esfera de competencia marcada por la legislación vigente, toda vez que existe un apartado completo en la Resolución Impugnada, para el estudio de la condición socioeconómica del ahora actor, en el cual se valora la evidencia recabada en el Acta de Inspección de fecha 15 quince de enero de 2013 dos mil trece, en la cual se asentó que dicho HORNO DE QUEMADO DE LADRILLO, tiene una capacidad de producción de 9000 (nueve mil ladrillos) ladrillos por quema, con lo que se puede afirmar que el infractor presenta una condición económica activa con capacidad individual de pago.

Suponiendo que dicha información, que hiciera una quema semanal y cada ladrillo lo vendiera a un peso (precio abajo del promedio), el ahora actor percibiría \$***** mensualmente por la producción y venta, en

consecuencia la multa de \$***** no equivale ni al 10% del ingreso mensual, siendo que dicho horno ha contaminado con sus emisiones por mucho más tiempo.

Dicha valoración yace en la página 5 cinco de la resolución impugnada, donde se toma como base el establecimiento en operaciones (...)

Después de lo antes expuesto y suponiendo sin conceder, que este Pleno estime que aun con todo lo narrado por esta Autoridad en la Resolución y en el presente recurso, las sanciones se encuentran indebidamente motivadas, es criterio Jurisprudencial de los Tribunales Colegiados de Circuito que cuando se encuentre comprobada la infracción o el acto que lo configure como es en el presente caso, la nulidad se deberá decretar para efecto de que se establezca una nueva multa con la debida y suficiente motivación y fundamentación, ya que las sanciones son consecuencias jurídicas accesorias a la determinación de la existencia de la infracción, por tanto, si la individualización de la sanción careciera de algún elemento o fuera excesiva, esta no repercute en el fallo principal en el cual se terminó legalmente que efectivamente infringió una norma ambiental (...)

Se cita para mayor claridad de este punto:

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 (...)

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

1. *****, presentó demanda de nulidad en contra de la resolución número *****, emitida el 21 de agosto de 2015, en

el expediente *****, por el Procurador Ambiental de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato¹.

2. Seguida la secuela procesal, el Magistrado de la Cuarta Sala decretó la nulidad total del acto controvertido.

3. Ante ese panorama, la parte demandada, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

QUINTO. Estudio. Este Pleno considera **infundado** el **primero de los disensos** esgrimidos por la recurrente en el único agravio, por los siguientes motivos y fundamentos:

En síntesis, quien recurre señala, que le causa perjuicio la sentencia emitida por el A quo, en virtud de que la valoración de las condiciones económicas del infractor se realizó de manera adecuada, y sostiene que la imposición de la carga de investigar los ingresos efectivos del infractor es excesiva, debido a que la obligación de presentar asientos y comprobantes fiscales es ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto se invadiría la competencia de dicha dependencia fiscal.

¹ Resolución del Recurso de Revisión interpuesto en contra de la resolución administrativa número ***** del 25 veinticinco de octubre de 2013 dos mil trece, en que se impuso una medida correctiva consistente en presentar en un plazo de 30 treinta días naturales su licencia ambiental de funcionamiento y evidencia de que ha dejado de utilizar para la operación del horno combustibles no permitidos, además se le impuso una sanción consistente en clausura total temporal de su establecimiento para el caso de incumplimiento a las medidas correctivas; y multa por la cantidad de \$***** equivalente a 90 días de salario mínimo vigente en el Estado, con fundamento en el artículo 171, fracción III, de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, el cual establece un mínimo de 20 veinte días y un máximo de 20,000 veinte mil días de salario mínimo general.

En principio es de destacar que primer párrafo del artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², contiene y regula el llamado principio de proporcionalidad que deberá observarse en la aplicación de todas las penas y sanciones, incluidas las de naturaleza administrativa como vertiente de la potestad punitiva del Estado.

A través de dicho principio³ se prohíbe la imposición de sanciones excesivas; para acatar tal mandamiento, tratándose de sanciones pecuniarias, la autoridad sancionadora deberá considerar la correspondencia entre la cuantía de la multa, las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la falta.

Sirve de sustento a lo anterior, el contenido de la jurisprudencia siguiente:

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser

² **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado...

³ Al efecto, resulta pertinente acudir al contenido de la jurisprudencia cuyo rubro reza: **PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Décima Época, Registro: 160280, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a./J. 3/2012 (9a.), Página: 503.

excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.⁴

En este contexto, el artículo 172 de la Ley para la Protección y Preservación del Medio Ambiente del Estado de Guanajuato, dispone que:

Artículo 172.- Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:

I.- La gravedad de la infracción, considerando el impacto en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de biodiversidad; y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en las normas oficiales mexicanas o en las normas técnicas ambientales aplicables;

II.- Las condiciones económicas del infractor; y

III.- La reincidencia, si la hubiere.

En el caso que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato y las autoridades municipales impongan una sanción, dichas autoridades deberán considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

⁴ Novena Época Registro: 200347 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, Julio de 1995 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 9/95
Página: 5

Así, para efecto de realizar correctamente la individualización de la sanción, la autoridad deberá tomar en consideración los siguientes aspectos: 1) la gravedad de la infracción; 2) las condiciones económicas del infractor; 3) la reincidencia y, en su caso como atenuante, 4) la realización de las medidas correctivas o enmienda de las irregularidades.

Como resultado de la ponderación y análisis de los elementos señalados, la aplicación de la sanción pecuniaria deberá ajustarse dentro de los límites mínimo y máximo que prevea la norma, evitando con ello la determinación de montos desproporcionados o excesivos que sean de carga insostenible para el particular.

Por ello, **cuando la sanción está por encima del mínimo previsto**⁵, le es exigible a la autoridad que la individualización de ésta sea cuidadosamente motivada, a fin de generar seguridad y certeza jurídica al particular, de manera que pueda advertirse de manera clara y sin ambigüedades, el análisis y ponderación de los parámetros legales antes descritos soportados en el contexto fáctico específico, y así estar en posibilidad de determinar correctamente el monto de la sanción pecuniaria. Al efecto, resulta ilustrativa la tesis:

MULTA, CUANTIFICACION DE LA. CAPACIDAD ECONOMICA DEL INFRACTOR. Al imponerse una sanción pecuniaria, como no se trata

⁵ Cfr. Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Novena Época; Registro: 192796; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, diciembre de 1999; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 127/99; Página: 219.

de cobrar una prestación debida a título de impuesto o derecho, sino de sancionar una conducta ilícita prevista en la ley, en principio es lícito que las autoridades tomen en cuenta la situación económica del infractor para cuantificar la multa dentro de las condiciones relativas a su levedad o gravedad, pues si la intención del legislador al imponer las multas es castigar al infractor y disuadir a los causantes de cometer infracciones, es claro que esa finalidad no se alcanza correctamente si por infracciones semejantes se imponen multas semejantes a causantes con una notoria diferencia en su capacidad económica, pues la sanción resultaría más onerosa para el infractor económicamente débil. Por lo demás, en este aspecto, deberán razonarse cuidadosamente, no sólo las multas que se impongan sino también los argumentos mediante los cuales se impugne el monto de una multa que, a primera vista, no resulte desproporcionada a la capacidad económica del causante, dentro de los límites mínimo y máximo de la sanción, atentas las circunstancias de la infracción.⁶

En la especie, el Procurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, constató en la resolución del recurso de revisión controvertida⁷ que la infracción en que incurrió el accionante consistió en no tener la licencia de funcionamiento ambiental emitida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato, para el horno de quemado de ladrillo.

⁶ Séptima Época, Registro: 256146, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 46, Sexta Parte, Materia(s): Administrativa Página: 67

⁷ Se destaca como antecedente la sentencia emitida el 30 treinta de abril de 2015 dos mil quince, en el proceso administrativo 1610/2ª Sala/14, en la que se determinó, en lo que interesa, dentro del penúltimo párrafo del considerando quinto, lo siguiente: «(...) resulta procedente decretar la NULIDAD de la resolución identificada como *****, PARA EL EFECTO de que la autoridad demandada emita otra resolución del recurso de revisión en la que siguiendo los lineamientos de esta sentencia, deje sin efectos la supuesta infracción consistente en «utilizar para la operación del horno de quemado combustibles no permitidos por la Norma Técnica Ambiental NTA-IEE.001/2010» e individualice la sanción impuesta única y exclusivamente por la conducta consistente en «no contar con licencia ambiental de funcionamiento para el horno de quemado de ladrillo, debidamente expedida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato», conforme a derecho corresponda. En cumplimiento a lo anterior, es que la autoridad demandada en fecha 21 veintiuno de agosto de 2015 dos mil quince emitió la resolución controvertida en el proceso de origen.

Además, modificó la sanción pecuniaria contenida en la resolución administrativa número ***** del 25 veinticinco de octubre de 2013 dos mil trece y determinó imponer al accionante como sanción una multa por la cantidad de \$***** (*****), equivalente a 50 cincuenta días de salario mínimo vigente en el Estado de Guanajuato en el 2013 dos mil trece, es decir, una multa mayor al mínimo previsto en el artículo 171, fracción III, de la Ley de Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, en Materia de Protección y Preservación del Ambiente⁸.

Por lo que para efecto imponer la citada sanción pecuniaria respectiva, precisó:

Por lo que respecta a la determinación de la situación económica, como se desprende de la propia resolución recurrida en el Considerando VI, inciso B) denominado «LAS CONDICIONES ECONÓMICAS DEL INFRACTOR (visible a foja 7), se sustenta en la información obtenida por esta autoridad mediante el acta de inspección del 15 quince de enero del 2013 dos mil trece, en la que se observó la existencia de un horno de quemado de ladrillo con capacidad para 9000 nueve mil ladrillos, lo que permite obtener a esta autoridad ambiental una visión de la situación económica del actor. Ahora bien, es necesario precisar que el artículo 172 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato señala que para efectos de la imposición de las sanciones se tomará en cuenta tres aspectos (...) siendo así que de la resolución combatida claramente se desprende que al imponer las sanciones se tomaron en cuenta los tres aspectos en conjunto (...)

⁸ Una multa por el equivalente de 20 veinte a 20,000 veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Estado de Guanajuato, previo a la reforma de 1 uno de julio de 2016 dos mil dieciséis en la que se establece la Unidad de Medida y Actualización en lugar de salario mínimo.

De la transcripción anterior se advierte que en efecto **resulta insuficiente la motivación** de la multa impuesta pues la autoridad solamente tomó en cuenta para tal efecto el acta de inspección del 15 quince de enero del 2013 dos mil trece, de la cual refirió la capacidad de producción del establecimiento -9,000 (nueve mil) ladrillos-, y ello **le hizo suponer la situación económica del actor**.

La citada acta de inspección es ineficaz para acreditar la verdadera capacidad económica del impetrante y, por ende, se genera incertidumbre respecto de que la multa impuesta sea realmente proporcional con de la condición económica del infractor en vinculación con la gravedad de la infracción cometida.

El estudio de la capacidad económica de cualquier individuo implica que la autoridad se allegue de los elementos idóneos durante el trámite del procedimiento -sin que ello implique la imposición de ejercer atribuciones que no le son propias-, a fin de permitirle realizar un análisis minucioso y exhaustivo de la condición económica del infractor, atendiendo a criterios tanto objetivos como subjetivos, como lo son los ingresos que **efectiva y realmente** obtiene, más no los que en consideración de la autoridad podría obtener a futuro de la venta total de la producción de ladrillos; así como de los egresos que realiza con motivo del desempeño de su actividad, el capital social con el que cuenta, los bienes que posee, entre otros.

De lo anterior, resulta ilustrativo lo establecido en el criterio emitido por el Pleno de este Tribunal:

CAPACIDAD SOCIOECONÓMICA COMO ELEMENTO INTEGRANTE EN LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. De los artículos 22 de nuestra carta magna y 172 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato se colige que una sanción es pertinente cuando se toma en cuenta, previo a su imposición, el análisis de diversos factores, entre los que se destaca --para efectos de la litis-- la capacidad socioeconómica del individuo a sancionar, entendiéndose como tal, los ingresos con los que cuenta aquél, y que son óptimos para cumplir con la sanción impuesta. De ahí que la decisión del a quo, cuando determinó que la multa no estuvo correctamente individualizada, se encuentra ajustada a derecho. En efecto, el hecho de que la autoridad demandada vierta ciertos datos --que el establecimiento es propiedad del actor, que cuenta con una determinada superficie, y que tiene como principal actividad la de extracción de material pétreo y recepción de residuos de construcción-- no implica que haya realizado un estudio socioeconómico del actor (ingresos egresos y si existen remanentes), ya que la autoridad es omisa en explicar cómo de esos datos se concluye determinado estatus socioeconómico, y en consecuencia su capacidad para enfrentar una multa determinada, lo que implica una indebida motivación de la individualización de la sanción.⁹

De ahí que la decisión del A quo -consistente en que la multa impuesta al actor no estuvo correctamente individualizada- se encuentre ajustada a legalidad. Ello, debido a que la autoridad determinó la capacidad económica del actor -según consta en la resolución controvertida-, tomando como parámetros la supuesta capacidad de

⁹ Toca 84/17 PL, recurso de reclamación interpuesto por el subprocurador Regional "A" de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato. Resolución del 3 de agosto de 2017.

producción de ladrillos que tiene el establecimiento y los ingresos que podría obtener con la venta de éstos y no así los ingresos que en efecto tiene el infractor.

En virtud de lo anterior, como se señaló en el fallo reclamado, la individualización de la sanción resulta incompleta e insuficientemente motivada, al no haberse tomado en cuenta los elementos idóneos que reflejaran de forma real la condición económica del impetrante.

En el segundo argumento de disenso contenido en el **único agravio**, el reclamante manifiesta que la indebida motivación de la individualización de la sanción generaría una nulidad para efectos y no así una nulidad total del acto; resultando de aplicación la jurisprudencia con el rubro siguiente: **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.**

Al respecto, este Pleno determina que el argumento expuesto por la recurrente resulta **fundado**, con base en las siguientes consideraciones:

Es menester precisar que por «nulidad», en sentido amplio, debe entenderse la declaración jurisdiccional, que dimana del proceso de ponderación y valoración jurídica, y cuyo objeto es invalidar los actos o resoluciones

administrativas que no colmen debidamente los elementos de forma o fondo así exigidos por la ley¹⁰.

El artículo 300, fracciones II y III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, contempla los siguientes tipos 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 accesoria o accidental de la decisión que no implique la invalidez de la razón medular del acto o resolución; y

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

Una vez constatada la ilegalidad del acto o resolución impugnada, 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

¹⁰ 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.

ineficacia»¹¹, para lo cual deberá atenderse al tipo de vicio detectado, así como la génesis de la actuación controvertida¹².

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha discernido¹³ como clasificación 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 formales o legales.
- Vicios procesales.
- Vicios de fondo.
- Vicios en la finalidad del acto.

De ahí que la invalidez de los actos administrativos, conforme a la «*Teoría Clásica o Francesa de las nulidades*», se divide en dos vertientes¹⁴, a saber:

¹¹ Postura propuesta por Jena Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes en su obra «La Nulidad de los Actos Administrativos», Editorial Porrúa, México, 2009.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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 el A quo 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 aun que -de ser el caso-, no

existiera mayor cuestionamiento ni controversia del imputado respecto de los hechos constitutivos de la infracción.

Del anterior pronunciamiento, por tratarse de una situación análoga o similar, resulta orientador 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. Éste 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.**¹⁵

En el caso en concreto, si bien el A quo determinó que resultaba fundado el concepto de impugnación estudiado, y, por ello **declaró la nulidad total** de la resolución impugnada; lo cierto es que la **insuficiente motivación de la sanción** (vicio detectado) no podía llevarlo a decretar la nulidad

¹⁵ Novena Época Registro: 166615 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis: Aislada Semanario Judicial de la Federación Tomo XXX, Agosto de 2009 Tesis: I.4o.A.682 A Página: 1665.

absoluta de la resolución controvertida, pues la ilegalidad de la actuación controvertida sólo acontece respecto de un componente formal -individualización de sanción-, 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 la ilegalidad de un acto administrativo no siempre llevará -de manera inexorable- al resultado de que sea inválido de manera absoluta y, por consiguiente, ineficaz; pues tratándose de 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 sano; con base en la presunción de legalidad y el principio de «conservación»¹⁶, 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

¹⁶ 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.

elección y graduación de las sanciones -dentro de un mínimo y un máximo- que se impongan en el procedimiento administrativo sancionador; en el caso nos encontramos ante una facultad regalada.

La substanciación del procedimiento, compuesto 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, esto es, el orden jurídico les impone 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 sustento de lo anterior, por analogía o símil, lo establecido en la jurisprudencia:

**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 conducta específica, con el propósito de producir certeza jurídica y evitar la indefensión del gobernado.»¹⁷

Más aún, tratándose de la tramitación del recurso de revisión previsto en el artículo 177 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, pues la finalidad de éste es determinar la reparación de la violación cometida en las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esa ley, por lo que en tal caso el ordenamiento jurídico exige de la autoridad un pronunciamiento, siendo preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra para no dejar incierta la situación jurídica del administrado.

Así, se reitera que el criterio en el cual el A quo sustentó su decisión, no resultaba aplicable al caso concreto, pues no se estaba frente a una facultad discrecional de la autoridad, sino que la emisión de la resolución de un recurso administrativo se trata de una potestad reglada.

¹⁷ Novena Época Registro: 167664 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación Tomo XXIX, Marzo de 2009 Tesis: VII.1o.A. J/39 Página: 2618

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 la cual se purgara el vicio formal detectado, esto es, para que concluyera que debe motivarse debidamente la individualización de la sanción impuesta al accionante.**

Máxime que el actor no expuso en su demanda razonamientos ni ofreció pruebas tendientes a desvirtuar la actualización de la ausencia de autorización de impacto ambiental, por lo que la determinación de la infracción sancionada por la autoridad demandada **resulta subsistente y por tanto, válida.**

Dicha determinación, encuentra su sustento en lo establecido por la siguiente jurisprudencia¹⁸:

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

¹⁸ 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

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.»

Asimismo lo sostuvo el Pleno de este Tribunal, al resolver un asunto similar, del que derivó el siguiente criterio:

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 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 Guanajuato¹⁹.

Por lo tanto, resulta procedente **modificar** la sentencia recurrida, decretándose la **Nulidad Parcial** de la resolución número *****, emitida el 21 veintiuno de agosto de 2015 dos mil quince, 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 (multa), 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, atendiendo a las precisiones y observaciones trazadas en el presente fallo, ello 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.

En mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **modifica** la sentencia emitida el 6 seis de agosto de la pasada anualidad, en el proceso número *****,

¹⁹ 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).

acorde a lo expuesto en el Considerando Quinto de esta 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 firman²⁰ con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

²⁰ Estas firmas corresponden al **Toca 602/19** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **1 uno de julio de 2020 dos mil veinte**.