

Guanajuato, Guanajuato, a 28 veintiocho de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.

#### ASUNTO

Vistos los autos del toca **628/18 PL -juicio línea-**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por el \*\*\*\*\* autorizado del Subprocurador Regional «A» de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, autoridad demandada, en contra de la sentencia dictada por la Magistrada de la Segunda Sala el 18 dieciocho de junio de 2018 dos mil dieciocho, en el proceso administrativo número \*\*\*\*\*, mediante la cual se decretó la nulidad total de la resolución impugnada; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

#### ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción del recurso.** El 1 uno de agosto 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 día 14 catorce de agosto del presente año, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

**TERCERO. Turno.** El 3 tres de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la parte actora por desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente, los cuales le fueron enviados el 9 nueve de octubre de 2018 dos mil dieciocho.

## 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 comentario 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:

**«PRIMER AGRAVIO:** (...) Como ya se indicó el presente agravio es debido a la total falta de verdad, derivado de un error del proyectista y por ende de la siempre muy respetada autoridad a quo. FALSEDAD y ERROR que lo es de apreciación o interpretación de los hechos. Error indudablemente inducido por el actor en su escrito de demanda, y cometido al momento de analizar las actuaciones del procedimiento en materia ambiental y que es relativo a la falsa y errónea apreciación del contexto, y cuyo argumento totalmente trasciende y afecta el sentido de la *Resolución* que se recurre, toda vez que la parte actora refiere este argumento como un supuesto concepto de impugnación; pero las pruebas o constancias del procedimiento, ciertamente no son del todo y de forma correcta analizadas y valoradas, cuyo valor las menciona la misma Resolución que se recurre, particularmente en el punto de los CONSIDERANDOS SEGUNDO, referido a la existencia de los actos combatidos; sin embargo, como se observa la orden de visita efectivamente inmediatamente antes de indicar el objeto de la misma, se marca como domicilio el ubicado el de la Calle San Juan sin número de la Comunidad de \*\*\*\*\*, en el Municipio de San Luis de la Paz, domicilio este que totalmente coincide con el expresamente señalado en el *acta de inspección*, como se observe desde el comienzo del acta de inspección (...)

Por lo que totalmente existe coherencia e identidad entre lo "mandado" por la orden de inspección y practicado y asentado en el acta de inspección; cuestión muy distinta el que el actor haya manifestado, dado que no portaba consigo identificación su domicilio particular (...)

**Prueba** esta, **firmada**, coma se observa, *al margen y al calce* por el propio particular, hoy parte actora, que adminiculado con el resto de las documentales públicas y privadas que **acreditan la falsedad** de los hechos y argumentos que ahora se mencionan (...)

Como elementos, y pruebas que se concatenan y adminiculan, demostrando el error y también en la falsedad de los planteamientos y conclusiones de la Resolución que se recurre se mencionan, no de manera exhaustiva, las siguientes:

La identidad de domicilio: municipio: San Luis de la Paz, comunidad/colonia: \*\*\*\*\* , y calle, sin número: \*\*\*\*\* , contenidos en lado del objeto de la orden de visita, y el lugar donde se practica la diligencia de inspección y se asienta en la correspondiente acta de inspección. Asimismo identidad formal en las tres coordinadas geográficas identificas de UTM o GPS, Sistema Satelital Global o de Geo Posesionamiento al este \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\* , al norte \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\* y elevación \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\* metros sobre el nivel del mar.

La presencia en el lugar, \* con testigo designado por el propio inspeccionado, hoy parte actora; \* la mención de la existencia, en ese momento, de un homo en dicha ubicación precisa; el hecho de \* manifestar ciertas cosas y la \* omisión otras, como por ejemplo que nunca se indica que ese no sea su homo, sino que por el contrario se indica que el particular hoy actor es \* propietario del mismo; las \* firmas al margen y calce no solo de la autoridad ambiental sino de los mismos ciudadanos que en la diligencia participaron... ;

El indicio, de buena fe, tal vez, de tener o haber tenido otros hornos, pues en las documentales se mencionas las calles de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y prolongación Allende todas de la Comunidad de \*\*\*\*\* en el municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato...;

Previamente, también, el Acta de Hechos o de levantamientos de distintos hornos de fecha 13 trece del mes de junio del año 2016 dos mil dieciséis; levantado por los inspectores ambientales adscritos a esta Procuraduría Ambiental de nombre \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; en el que se señalan diversos hornos, los nombres de sus propietarios y/o responsables, a nombre de 13 trece personas todos ubicados en la colonia /

comunidad de \*\*\*\*\*, en el municipio de San Luis de la Paz, y en cuyo 8° octavo lugar, expresamente, también se señala el del ciudadano(...) \*\*\*\*\*, con identidad en el señalamiento de la ubicación y dirección.

El hecho de comparecer al procedimiento jurídico administrativo en materia ambiental de referencia a diversos aspectos, tales como a licencia de uso de suelo, el que aún no se cuenta con licencia ambiental de funcionamiento, proyectos de reubicación y pero jamás indicar, que la inspección, ubicación y procedimiento se hubiera tratado de homo que no fuera de propiedad (...)

**AGRAVIO SEGUNDO.** EI PRESENTE AGRAVIO ESTA DIRECTAMENTE DERIVADO Y ES UNA CONSECUENCIA DE LO MENCIONADO EN EL AGRAVIO PRIMERO; en particular por la inobservancia y contravención por parte de la a quo en diversos aspectos de las instituciones jurídicas de la suplencia de la queja y de la causa de pedir, en relación con inobservancia de ciertos derechos constitucionales, principales generales de derecho y hasta criterios jurisprudenciales (...)

La resolución de la A quo, agravia tanto nuestro entorno natural y ecológico, como al actuar y misión de esta Procuraduría, al no observar, y por tanto contravenir, -la autoridad A quo-, la Tesis Jurisprudencia XVII.5o. J/2. En efecto la llamada "**causa de pedir**" (o causa petendi) no es, ni debe ser, ni se debe de entender de forma ilimitada, o absoluta; sino que por el contrario, la misma tiene ciertos límites, es decir que sus alcances tiene ciertas definiciones o demarcaciones, y que no son, ni pueden ser infinitos, pues de lo contrario, no solo se contrapondría al **principio de la imparcialidad** y sino incluso a la misma **justicia**, y así se rompería los equilibrios de fuerzas, los pesos y contrapesos, y no tendría caso ni sentido la actividad jurisdiccional y la impartición de justicia; la cual, sin duda, quedaría reducida a escombros, a pura farsa y pantomima, o una mera actuación teatral.(...)

De igual manera causa agravio legal no solo a esta Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, sino también a la protección al entorno ambiental y sobre todo al derecho constitucional y humano de toda persona a un medio ambiente sano y adecuado para su desarrollo y bienestar, por parte de la a quo, que 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 alega 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; por lo que no existe motivo suficiente para anular en su totalidad la resolución emitida. (...)

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 ahora parte actora no cuenta con la legalmente debida Autorización Ambiental de Funcionamiento que ampare la operación de su homo 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, esto es... ; sino que además solamente se oriente a atacar y a combatir aspectos del cómo o formalidades del procedimiento; lo cual, y acorde con el criterio jurisprudencial citado, esto SOLO GENERA LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. (...)

Lo anterior es agravante a esta Procuraduría, a la misma legalidad y al derecho humano de toda persona de un medio ambiente sano y adecuado para su propio bienestar y desarrollo, porque la RESOLUCION de la A quo no solo contraviene la literalidad de los artículos 301 y 302 último párrafo del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, -como ya se manifestó y se demostró con el AGRAVIO PRIMERO sino que además también ilegalmente contraviene del artículo 302 del propio y mismo ordenamiento legal, ya que su actuar se contradice con el contenido textual de dichos numerales...»

**CUARTO. Antecedentes.** Previo al estudio de los agravios expuestos, es oportuno contextualizar los antecedentes del presente asunto:

**I.** El 14 catorce de junio de 2017 dos mil diecisiete, el ciudadano \*\*\*\*\* acudió a demandar el procedimiento administrativo que concluyó con la resolución número \*\*\*\*\* , de fecha 31 treinta y uno de marzo de 2017 dos mil diecisiete, emitida por el Subprocurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, Región «A».

**II.** El proceso por orden de turno le tocó conocer a la Segunda Sala, quien el 18 dieciocho de junio del presente año, decretó la nulidad total del acto combatido.

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

**QUINTO. Estudio de los agravios planteados.** Como **primer agravio**, quien recurre esencialmente señala que la A quo dictó una sentencia partiendo de una premisa falsa y errónea, particularmente en el considerando segundo, pues alude que en la orden de visita antes de indicar el objeto de la misma, se marca como domicilio a fiscalizar el ubicado en la Calle \*\*\*\*\* (**sic**) sin número de la Comunidad de \*\*\*\*\* , en el Municipio de San Luis de la Paz, domicilio éste que arguye es totalmente coincidente con el expresamente señalado en el acta de inspección.

Este Pleno considera parcialmente **fundado** pero **inoperante** el agravio antes señalado por los siguientes motivos y fundamentos:

En la sentencia reclamada, la Magistrada de la Segunda Sala de manera literal precisó lo siguiente:

«Así, una vez analizada la orden de visita y la visita de inspección, de fechas 26 veintiséis y 31 treinta y uno de agosto de 2016 dos mil dieciséis materia de debate, quien resuelve determina fundado el motivo de disenso expresado por la actora, y, por ende, suficiente para decretar su anulación. Es fundado el concepto de anulación tendiente a evidenciar la ilegalidad de la visita de inspección, derivada de la supuesta orden de visita dictada en contra de la accionante<sup>1</sup>.

(...)

---

<sup>1</sup> Foja 14 de la sentencia, expediente \*\*\*\*\*.

De lo anterior se puede apreciar, que efectivamente la orden de visita iba dirigida al domicilio de \*\*\*\*\* **sin número** y en el Acta de inspección se aprecia que el demandante indicó que su domicilio era **Prolongación número 21**, de lo que se colige que la autoridad emitió su acto en contravención de lo estipulado en el artículo 16 constitucional y en el diverso 161 de la Ley para la Prevención y Protección del Ambiente del Estado de Guanajuato.

(...)<sup>2</sup>

Énfasis añadido.

En la especie, del análisis que este Pleno realiza al material probatorio que obra dentro del juicio en línea \*\*\*\*\* , consistente en: orden de visita de fecha 26 veintiséis de agosto de 2016 dos mil dieciséis; acta de inspección realizada el 31 treinta y uno de agosto de 2016 dos mil dieciséis; y la resolución de fecha 31 treinta y uno de marzo de 2017 dos mil diecisiete, se advierte lo siguiente:

El Subprocurador Regional «A» de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, derivado de un acta de hechos, emitió el día 26 veintiséis de agosto de 2016 dos mil dieciséis, la orden de visita dirigida al propietario y/o responsable \*\*\*\*\* , mandando expresamente en la misma que dicha visita de inspección se llevará a cabo en el Horno de Quemado de Ladrillo ubicado en la calle \*\*\*\*\* **sin número**, en la Comunidad \*\*\*\*\* , Municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato, en las coordenadas geográficas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*elevación 2010 msnm.

Posteriormente, el inspector \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en su **acta de visita** de 31 treinta y uno de agosto de 2016 dos mil dieciséis, señala -en su foja 1,

---

<sup>2</sup> Fojas 19 y 20 de la sentencia, expediente \*\*\*\*\*.

parte superior- que se constituye en el horno de quemado de ladrillo ubicado en **calle \*\*\*\*\*** , **coordenadas geográficas \*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\*elevación 2010 msnmm**, No. S/N, **Colonia \*\*\*\*\*** , **municipio o localidad de San Luis de la Paz**; de la narrativa de los hechos que hace el inspector, una vez identificadas las partes y habiéndose señalado el objeto de la vista, se advierte que \*\*\*\*\* -visitado- le señala a dicho inspector que **la calle no es \*\*\*\*\* si no \*\*\*\*\***, tal y como se asienta expresamente en dicha acta.

Finalmente, al emitirse la resolución de fecha 31 treinta y uno de marzo de 2017 dos mil diecisiete, el Subprocurador Regional «A» de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, en el Resultando Primero, señaló:

«PRIMERO.- Que mediante Orden de Visita de fecha 26 (...) de agosto del año 2016 (...), emitida par esta autoridad, se ordenó practicar visita de inspección (...) al HORNO DE QUEMADO DE LADRILLO, propiedad y/o responsabilidad del ciudadano \*\*\*\*\* , ubicado en la calle \*\*\*\*\*1 S/N sin número, en la comunidad de \*\*\*\*\* , coordenadas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* msnmm, en el municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato (...)

SEGUNDO.- Que en atención a la orden contenida en el oficio precisado en el resultando inmediato anterior, en fecha 31 (...) de agosto del 2016 (...), se practicó visita de inspección al HORNO DE QUEMADO DE LADRILLO, propiedad y/o responsabilidad del ciudadano \*\*\*\*\* , ubicado en la calle \*\*\*\*\* S/N sin número, en la comunidad de \*\*\*\*\* , coordenadas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* msnmm, en el municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato, levantándose al efecto el Acta Circunstanciada S/N sin número, por el ciudadano Ingeniero Ambiental \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , inspector ambiental adscrito a la Subprocuraduría Regional A, de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato...»

De lo anterior se advierte que el agravio resulta parcialmente fundado pero inoperante, pues efectivamente como señala la parte que recurre, la orden y la visita que le deriva coinciden en el mismo domicilio, de

donde se desprende que aparentemente el inspector habilitado se constituyó en la calle \*\*\*\*\* sin número, en la **Comunidad \*\*\*\*\***, Municipio de **San Luis de la Paz**, Guanajuato, en las coordenadas geográficas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* elevación **2010 msnm**, para realizar la visita respectiva; sin embargo, al precisarle el ciudadano visitado \*\*\*\*\* al inspector actuante, que la calle donde se practicaba la visita es diferente a la señalada en la orden, esto es, que NO se trataba de la nomenclatura \*\*\*\*\*, sino que por el contrario era la de **San \*\*\*\*\***, el inspector lejos de cerciorarse del domicilio correcto, solo asentó en el acta la observación del justiciable, sin circunstanciar en la misma cómo se cercioró de que el domicilio mandado en la orden era coincidente con aquel donde se constituyó y llevó a cabo el acto de molestia al justiciable.

Por otro lado, y al momento de emitir la respectiva resolución que concluyó con el procedimiento instado por la autoridad, el Subprocurador que hoy recurre modifica el domicilio y las coordenadas del mismo, mencionando consistentemente en la aludida resolución que la visita de inspección se llevó a cabo en la calle \*\*\*\*\* **S/N sin número**, en la comunidad de \*\*\*\*\* , coordenadas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* msnm, e incluso motivando su determinación en cuanto a la sanción impuesta al justiciable, al carecer éste de autorización o licencia para operar en este último domicilio, diverso en calle y coordenadas a aquél en donde aparentemente se practicó la visita mandatada.

Dicho en otros términos, se mandata una orden que se lleva a cabo en un domicilio diverso, pues en la resolución definitiva así se constata tanto en sus resultandos como en sus considerandos y resolutivos o bien, la precitada resolución impugnada se basa en la visita que se llevó a cabo en un domicilio diverso.

Por lo tanto, tal como fue resuelto por la Magistrada de la Segunda Sala, ante la falta de certeza jurídica en relación al lugar donde se realizó la visita de inspección, se dejó en estado de indefensión al justiciable. Siendo de explorado derecho que los actos de molestia emitidos por las autoridades administrativas, deben ser emitidos por autoridad competente, así como estar fundados y motivados de conformidad con el artículo 16 constitucional, ello con la finalidad de darle certeza jurídica a los gobernados.

Por lo tanto, si desde el inicio del procedimiento de verificación no hubo el debido cercioramiento en relación al domicilio en donde se practicaría la visita, lo procedente era decretar la nulidad, pues los inspectores solo estaban facultados para realizar la visita de inspección en el domicilio señalado en la orden, no en otro diverso. Más cuando en la propia acta no existen elementos que permitan concluir que el inspector efectivamente se constituyó en el lugar que refiere, por el contrario, en tal documental se expresa el disenso en tal sentido del visitado, corroborándose tal irregularidad con la resolución final, la cual alude expresamente que dicha visita en efecto se realizó en otro lugar al mandatado.

Se comparte para fortalecer la argumentativa anterior, la tesis que se inserta a continuación, misma que se estima atendible por su similitud en la sustancia con el asunto en trato:

**«VISITA DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES. ES CONTRARIO A DERECHO QUE EN LA ORDEN RELATIVA SE SEÑALE UN DOMICILIO Y LA DILIGENCIA SE CONTINÚE EN OTRO, OBTENIDO EN ÉSTA, EN ATENCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE**

**INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que **toda orden de visita domiciliaria debe ajustarse a los requisitos que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé para los cateos, y que se refieren al deber de especificar, por escrito, el lugar a inspeccionar, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, limitándose la diligencia a los rubros y objeto ahí anotados. Estas afirmaciones son igualmente aplicables a las órdenes de verificación administrativa** en materia de telecomunicaciones, toda vez que, al igual que las de visita domiciliaria, tienen como sustento el precepto constitucional citado. En estas circunstancias, la autoridad administrativa, para cumplir con éste, así como con el diverso artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que prevén **un límite al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio, y en acatamiento al diverso de seguridad jurídica, debe expresar el lugar o los lugares en que se ejecutará la inspección, por lo que es contrario a derecho el señalamiento de un domicilio y la continuación de la diligencia en otro, obtenido en ésta, en tanto que la ejecución sólo puede realizarse en el domicilio autorizado por quien emite la orden. No obsta a lo anterior que en ésta se asiente, genéricamente, que es para inspeccionar y verificar "las oficinas, almacenes, bodegas, talleres y demás instalaciones propiedad o en posesión de la visitada,** así como en cualquier otro domicilio relacionado con la instalación, operación, explotación y comercialización de los servicios de telecomunicaciones", pues esa circunstancia no convalida el que la visita se hubiere continuado en un domicilio distinto del precisado en la orden<sup>3</sup>».

Énfasis propio.

No se soslaya que en el caso que nos ocupa, ciertamente existió un equívoco en la sentencia que se reclama, al señalar ésta que la visita se practicó en \*\*\*\*\* **número 21, Colonia \*\*\*\*\*** , cuando dicho domicilio fue en realidad el que señaló el visitado al identificarse en la diligencia, es decir, no se expresa en dicha acta que haya sido donde se constituyó el inspector, ni tampoco donde el justiciable haya

---

<sup>3</sup> Décima Época, Registro: 2010594, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo IV, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.1o.A.E.93 A (10a.), Página: 3691.

mencionado se lleva a cabo la diligencia -Calle \*\*\*\*\* -, sino que se trata del domicilio que proporcionó el visitado como propio para sus generales de identificación, ante el requerimiento que para ello le hace el personal actuante en la diligencia de inspección.

Empero, tal circunstancia no trasciende al sentido del fallo, ni es una razón que trastoque el fondo del asunto, pues en efecto como se dilucidó en la sentencia de marras, subsiste la incertidumbre e incongruencia entre el domicilio mandato a inspeccionar en la orden de visita y aquel en el cual se llevó a cabo finalmente la misma, así como con el plasmado en la resolución final, donde se señala un domicilio diverso, que ciertamente coincide con el que manifestó en su observación el visitado desde el acto de molestia.

De lo anterior, para efectos de confirmar en este recurso la nulidad del acto impugnado, aun en presencia de un disenso o agravio que resulta parcialmente fundado pero inoperante, sustenta lo establecido en la jurisprudencia cuyo rubro y texto señalan:

**«REVISIÓN FISCAL, AGRAVIOS FUNDADOS PERO INOPERANTES EN LA.** Conforme a la jurisprudencia que sostuvo la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página ciento catorce del Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES.", es correcto que el tribunal de amparo se pronuncie sobre puntos que no fueron abordados por la autoridad de instancia, cuando el quejoso tiene razón en los planteamientos vertidos en sus conceptos de violación por omisiones de la responsable, pero carece de ella en lo que ve al fondo del asunto; en esa virtud, cabe decir que lo mismo sucede respecto de agravios en la revisión fiscal, donde igualmente deben declararse fundados pero inoperantes tales agravios cuando se advierta con toda claridad, y sin necesidad de hacer uso del arbitrio jurisdiccional, que la autoridad recurrente carece en el fondo de razón, pues ninguna utilidad le reportaría que se revocara la sentencia del Tribunal Fiscal si, a fin de cuentas, el asunto a la postre se resolverá en su contra, incluso, llegado el

caso, en ulterior revisión fiscal; de manera entonces que, en aras del principio de pronta y expedita administración de justicia que se contiene en el artículo 17 constitucional, en casos como éste conviene de una vez desestimar los agravios relativos, en la inteligencia de que no sucede lo mismo cuando el punto en debate no resulta tan claro y sí, en cambio, es menester hacer uso del señalado arbitrio jurisdiccional, pues en dicha hipótesis, corresponderá de origen a la instancia común pronunciarse en ejercicio de sus facultades<sup>4</sup>.»

Lo resaltado es propio.

En relación al **segundo** de los agravios expuestos por el recurrente este Pleno lo considera **infundado**, por los siguientes motivos y fundamentos:

En esencia señala quien recurre que la resolución emitida por la A quo, transgrede el principio de la «*causa petendi*» o suplencia de la queja, ya que no se colmaron los supuestos de la queja deficiente, previstos en el artículo 301 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en virtud de que el justiciable realizó en su demanda manifestaciones vagas e imprecisas.

Contrario a la apreciación de la autoridad recurrente, la Magistrada de la Segunda Sala no suplió la queja del impetrante, debido a que \*\*\*\* sí planteó como concepto de impugnación<sup>5</sup> que el acta de visita se llevó en un domicilio distinto al señalado en la orden; para su mejor comprensión se transcribe una síntesis de dicho concepto de impugnación:

---

<sup>4</sup> Novena Época Registro: 186131 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVI, Agosto de 2002 Materia(s): Administrativa Tesis: VI.3o.A. J/18 Página: 1213.

<sup>5</sup> Segundo de los conceptos de impugnación -fojas 5 y 6 del escrito de demanda correspondiente al expediente en línea \*\*\*\*-.

«... Me causa agravio la visita de inspección, plasmada en el acta de 31 de agosto de 2016, por el inspector Ing. \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; **ya que dicha acta se llevó a cabo con en un lugar distinto al señalado en la orden de visita de inspección.**

(...)

En mi caso tenemos que el inspector visitante acudió a mi domicilio y realizó la visita de inspección sin que existiera una orden por escrito emitida por la autoridad competente, ya que, insisto, **la orden en que se amparó tiene señalado un domicilio distinto al en que se practicó.** Por lo tanto, la visita así practicada trastocó en mi perjuicio la garantía de seguridad jurídica...»

Lo resaltado es propio.

De la anterior transcripción se observa en forma clara, que fue el justiciable quien solicitó a la Sala, en su segundo concepto de violación, el análisis en relación al lugar donde se desarrolló el acta de inspección y su confronta con la orden de visita.

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

Lo anterior no presupone que se esté en presencia de una suplencia de la queja, antes bien el Juzgador actúa en un sano ejercicio de interpretación integral para esclarecer los hechos y los puntos controvertidos por las partes, atendiendo siempre de forma primigenia y relevante 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».

Énfasis propio.

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

---

<sup>6</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: L3o.C./40; Página: 1240.

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 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>7</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

---

<sup>7</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.

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.

Finalmente, señala quien recurre que la nulidad debió ser en todo caso para efectos y no lisa y llana, pues la actora de manera tácita reconoció que no cuenta con la debida autorización para que opere el horno de quemado; en este caso dicho agravio es **infundado**, bajo los siguientes argumentos jurídicos:

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>8</sup>.

Ahora bien, el numeral 300, fracciones II y III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, contempla -esencialmente- dos clases de nulidad:

1) **la nulidad total o parcial**, así como las consecuencias que de ésta 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 accesorias o

---

<sup>8</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.

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.

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>9</sup>», para lo cual deberá atenderse al tipo de vicio detectado, así como la génesis de la actuación controvertida<sup>10</sup>.

De esa forma y atendiendo al asunto que analizó la resolutoria, se trató de una violación que atañe al fondo del asunto, esto es, pues si la visita no se practicó en el domicilio señalado en la orden y en la resolución se sanciona con base a un domicilio distinto al lugar donde se practicó dicha inspección, se trata de un aspecto estructural o de fondo y no de forma, pues no se tiene certeza ni seguridad jurídica que dicho acto de transgresión a la intimidad del justiciable provenga de mandato de autoridad dirigido precisamente al lugar donde se realizó la inspección, ello como se colige de la propia resolución definitiva que concluyó con

<sup>9</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>10</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. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha discernido 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 formales o legales, vicios procesales, vicios de fondo, vicios en la finalidad del acto, y vicios de competencia; acudiendo para ellos a 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.

al aludido procedimiento de visita -al reiterarse en dicha resolución que la sanción se impone en relación con el domicilio situado en calle \*\*\*\*\* , y no en la diversa de nomenclatura \*\*\*\*\* que fue la que se mandató inspeccionar en la orden o mandato primigenio-.

Los vicios habidos durante la secuela de procedimiento de visita en materia ambiental, así como en la resolución que le deriva, de ninguna manera son susceptibles de reparación, dada la naturaleza del acto de que se trata, habida cuenta que los requisitos legales que debe cumplir tal acto para su validez se deben satisfacer en el momento en que se realizan, por lo que es inconcuso que una nulidad para efectos sería incongruente con la naturaleza del mismo, en virtud de la imposibilidad de realizarse en las mismas circunstancias en las que se llevó a cabo la ejecución de la orden de visita, precisamente por encontrarse viciado el procedimiento desde su instauración al justiciable, el cual ningún efecto puede producir, sino que, en todo caso, la satisfacción de los requisitos legales que establece la normativa aplicable para la práctica de visitas de inspección en materia ambiental sólo se podría dar en un nuevo procedimiento.

Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que no toda violación formal dentro de un procedimiento administrativo trae como consecuencia ineludible el que se declare la nulidad para el efecto de que se reparen los actos viciados y se emita uno nuevo purgando tales vicios, sino que es menester considerar la formalidad que para la legalidad del acto establece la ley, en relación con la naturaleza propia del acto y las circunstancias en las que se llevó a cabo, para determinar si tal formalidad trasciende a la legalidad interna del acto (lo que impide que se decrete la nulidad para efectos).

En tal virtud, si la garantía de seguridad jurídica que tutela el artículo 16 constitucional consiste, entre otros aspectos, en el cumplimiento de requisitos formales que establece la ley para la validez del acto, es innegable que para la eficacia de la ejecución de una orden de visita de inspección ordinaria en materia ambiental, como se realiza en su domicilio (negocio) y sobre sus papeles (bienes tutelados también por el artículo 16 constitucional), debe satisfacer escrupulosamente los requisitos tanto constitucionales como los que señala la normativa local, habida cuenta que el incumplimiento de la forma en que se debe llevar a cabo la ejecución de la orden de visita no puede producir válidamente ningún efecto legal, porque la violación cometida (visita a domicilio diverso o incongruencia entre la visita y la resolución que le deriva en cuanto al domicilio visitado) es una violación sustancial, en cuanto a que la formalidad que se dejó de observar, por constituir un requisito esencial de validez de la ejecución de la orden de visita, que tiene por objeto preservar una garantía de seguridad jurídica, necesariamente trasciende a la legalidad interna de dicha ejecución; por ende, la declaratoria de nulidad, en casos como el que nos ocupa, debe ser lisa y llana, pues lo contrario equivaldría a darle un efecto inconsecuente con la naturaleza del acto cuya nulidad se determinó, propiciando con ello la inseguridad jurídica para el particular, con evidente quebranto de la garantía que consagra el artículo 16 constitucional.

Por lo que, tomando en consideración tanto la ilegalidad cometida por la autoridad administrativa, como lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código en trato, que señala que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada total o parcialmente, debe concluirse que resultó acertado el que en la sentencia de marras se hubiera omitido señalar para qué efectos se declaró la nulidad, ya que se trata de una nulidad lisa y llana, que deja a

la autoridad en aptitud, si lo considera conveniente -porque esa nulidad no restringe su imperio- de ejecutar sus propias atribuciones de inspección discrecionales, pero en un nuevo procedimiento en el domicilio correcto.

En ese mismo orden de ideas, se desestima la argumentativa del recurrente, así como las tesis y jurisprudencias que invoca, pues en ellas se aborda el tópico de la indebida motivación o individualización de sanciones, donde al quedar éstas firmes o intocadas se acota que puede devenir una nulidad para efectos, tema diverso al que se abordó en la sentencia que se revisa y en esta resolución, donde estamos ante un vicio de fondo que derivó de la visita de inspección y su resolución.

En el orden de ideas precisado, y ante lo **parcialmente fundado pero inoperante del primer agravio** y lo **infundado de los restantes**, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida.

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 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**

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

**SEGUNDO.** Este Pleno **confirma** la sentencia emitida el 18 dieciocho junio de 2018 dos mil dieciocho, por la Magistrada de la Segunda Sala

en el juicio en línea número \*\*\*\*\*, acorde a los argumentos expuestos en el presente fallo.

Notifíquese, en su oportunidad procesal, 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 la Presidenta del Tribunal y Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Primera, Sala Gerardo Arroyo Figueroa; la Magistrada de la Segunda Sala, Marisela Torres Serrano; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el segundo de los mencionados, quienes firman con el Secretario General de Acuerdos Eliseo Hernández Campos, quien da fe.