

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 11 once de marzo de 2020 dos mil veinte.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **712/19 PL**, interpuesto por el autorizado del Subprocurador Regional "A" de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, en contra de la sentencia de 24 veinticuatro de octubre de 2019 dos mil diecinueve, emitida por el Magistrado de la Sala Especializada, en el proceso administrativo número *****, en donde se decretó la nulidad total del acto impugnado.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado el 12 doce de noviembre de la pasada anualidad, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 21 veintiuno de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 22 veintidós de enero del presente año, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente, los cuales le fueron enviados el 4 cuatro de febrero del mismo año.

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 21 veintiuno de noviembre de 2019 dos mil diecinueve.

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

Exposición de concepto de impugnación. Como se refirió en el inicio (...) la autoridad a quo, refiere supuestamente que esta autoridad ambiental, (...) solamente hizo referencia a las documentales aludidas de manera general, sin expresar las razones específicas y particulares de por qué se desprendía la violación aludida (...) sobre tales señalamientos (...) esta autoridad ambiental manifiesta que es FALSO, puesto que cierta y claramente existen y se refieren las razones específicas y particulares del porque se desprendió la violación que se aduce, pues en primer lugar, esta autoridad (...) nítidamente señala,

que hay y hubo explotación de material pétreo, en diversos puntos de banco de material pétreo, o frentes de explotación, con la circunstanciación precisa del geo-posesionamiento de su ubicación, en el ejido de San Cristóbal, municipio de San Francisco del Rincón, Guanajuato, como se puede observar en todas esas referencias de las inspecciones, siempre se alude a una cierta actividad en algunos de sus puntos o frentes de extracción (...) Aunado, lo anterior, al hecho de que legalmente existe en la Resolución de esta Subprocuraduría, la referencia expresa de tal obligación, de contar con la autorización en materia de impacto ambiental para los bancos de material pétreo, puesto que expresamente se señalan las infracciones cometidas en el considerando IV de la resolución: ***** de fecha 15 (...) de mayo de 2018 (...); por lo que el hecho de no contar con tal autorización o autorizaciones por parte del actor, es más que claro la falta o infracción ambiental en la que se incurre. Lo que no se vale, pues no es legal, ni constitucional es que, con base en consideraciones parciales o incompletas, en concreto, citando y considerando solo el resultando tercero, pero sin citar, o al menos mencionar o aludir el resto de los resultandos, en particular en los que expresamente se menciona y se pone el punto de énfasis en las actividades de explotación de los bancos o frentes de extracción, se pretende juzgar el todo por la parte, juzgar únicamente lo que aparentemente es favorable al actor, sin atender en nada, el deber de toda autoridad de garantizar el derecho constitucional y humano a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo y bienestar (...) como ya se dijo, existen durante el procedimiento jurídico administrativo de referencia, la documentación al menos de cinco diligencias de inspección, y en todas se habla de cierta actividad, mimas que se cita en la Resolución que impugna la parte actora; y que la autoridad a quo refiere, pero solo de forma parcial, pues únicamente refiere y se centra en una sola diligencia, la descrita en el resultando tercero, del día 8 (...) de febrero de 2016 (...) sin embargo, por ejemplo, la autoridad omite la referencia al contenido de la diligencia de inspección de fecha 10 (diez) de diciembre de 2015 (...) y que expresamente se menciona en el resultando segundo de la Resolución de esta Subprocuraduría, y en la que al mencionarse en la Resolución de esta autoridad ambiental (...) Por lo que queda más que claro, la demostración documental de que la Resolución de la a quo es parcial, pues no alora en su integridad las pruebas documentales de la

presente causa administrativa, y ni siquiera logra trabar la litis, pues nunca señala en forma clara a y precisa los puntos controvertidos, contraviniendo de esta manera, el principio de imparcialidad consagrado en el artículo 17 constitucional...

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio del agravio expuesto por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. *****, presentó demanda de nulidad en contra de la resolución número *****, dentro del expediente número *****, emitida por el Subprocurador Regional "A" de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato.

2. El presente asunto fue turnado al Magistrado de la Cuarta Sala, mediante Acta Circunstanciada número 1, de 28 veintiocho de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se aprobó la reasignación del proceso administrativo en estudio a la Sala Especializada de este Tribunal.

3. El 24 veinticuatro de octubre de 2019 dos mil diecinueve, el Magistrado de la Sala Especializada emitió la resolución respectiva en la que decretó la nulidad total del acto controvertido.

4. Ante ese panorama, quien representa a la parte demandada presentó recurso bajo el agravio que se estudia.

QUINTO. Estudio. Así, este Pleno considera **inoperante el único agravio** que esgrime el recurrente, en virtud de las siguientes consideraciones:

Se clarifica en primer término, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la inoperancia de los agravios, se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilita el examen del planteamiento efectuado, que puede derivar de la falta de afectación directa al inconforme de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de argumentos referidos a la cuestión debatida; o bien, de su formulación cuestiones novedosas, que puede darse, entre otras razones, al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia combatida.

Sirve de sustento para lo anterior, la tesis de jurisprudencia¹ cuyo rubro señala: **«AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA».**

Señala en esencia quien recurre, que le causa perjuicio la sentencia, en virtud de que el A quo, contraviene el principio de imparcialidad consagrado en el artículo 17 constitucional, esto es, decreta la nulidad de la resolución controvertida analizando solo el resultando tercero de ésta, pero, sin citar o al menos mencionar o aludir el resto de los

¹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis 1a./J. 85/2008, tomo XXVIII, p 144.

resultandos, en particular en los que expresamente se menciona y se pone el punto de énfasis en las actividades de explotación de los bancos o frentes de explotación, continúa manifestando que se juzga únicamente lo que aparentemente es favorable al actor, sin atender en nada, el deber que tiene toda autoridad de garantizar el derecho constitucional y humano a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo y bienestar.

En la especie, de la sentencia que se recurre se advierte que el A quo decretó la nulidad de la resolución confutada, al encontrarse indebidamente motivada, pues del análisis del acta de inspección realizada el 8 ocho de febrero del 2016 dos mil dieciséis, advirtió que los bancos de material pétreo 1 uno, 2 dos, 3 tres y 4 cuatro, se encontraron sin evidencia de actividad o inactivos al momento de dicha visita, por ello, el Magistrado determinó que dicho acta se encontraba indebidamente motivado, pues del acta mencionada se advirtió la inexistencia de actividades relacionadas con la explotación de material pétreo, ello, pues al parecer la demandada sanciona al actor por no contar con un permiso para realizar una actividad que en la multicitada acta se señaló que no realizaba en los bancos de material pétreo detectados; así, precisó el A quo, el funcionario que realizó la visita en mención encontró que en el predio visitado alguna vez se extrajo material pétreo, pero no fue claro en señalar las circunstancias de tiempo y modo, a fin de que le fuera exigible al justiciable contar con un permiso.

Es de explorado derecho que los actos de molestia emitidos por las autoridades administrativas, deben ser expedidos por autoridad competente, así como estar debidamente fundados y motivados, de conformidad con el artículo 16 constitucional, ello con la finalidad de darle certeza jurídica a los gobernados, tal como lo establece la siguiente tesis² cuyo rubro y texto señalan:

SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO. De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbitito en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben

² Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, registro 2005777, tesis IV.2o.A.50 K (10a.), página 2241.

cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace

posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

Énfasis añadido.

Como se desprende de la resolución controvertida en el proceso de origen -****-, derivado de una denuncia popular, en contra de ****, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, inició un procedimiento administrativo, de donde se advierte la práctica de diversas visitas de inspección, en el domicilio ubicado en el kilómetro **** aproximadamente, en la Carretera León-Cuerámara, ****, del Municipio de San Francisco del Rincón, Guanajuato, que constan en las diversas actas de Inspección realizadas en diferentes momentos, esto es, el 10 diez diciembre de 2015 dos mil quince; 8 ocho de febrero del 2016 dos mil dieciséis; 2 dos de junio del 2016 dos mil dieciséis; 22 veintidós de junio de 2016 dos mil dieciséis; y 15 quince de noviembre del 2017 dos mil diecisiete, en donde tal como lo refiere el A quo, en cada visita a los bancos de material, arrojaba información diversa, en algunas casos evidencia de actividad, en otros que se encontraban inactivos, de ahí la indebida motivación por parte de la recurrente, pues era necesario para darle certeza jurídica al justiciable -como fue

referido en la sentencia- que de forma específica y no general señalara modo, tiempo y lugar en las visitas, precisar cuál o cuáles de los 4 bancos de material pétreo detectados, se encontraban inactivos o bien en actividad, y por ende, sobre cuál era necesaria la autorización en materia de impacto ambiental.

En este orden de ideas, la autoridad debe justificar legalmente sus determinación, esto es, en principio señalar los dispositivos de derecho que sustentan su facultad para suscribirlos (fundamentación de la competencia) y las hipótesis legales que se actualizaron en el caso concreto (fundamentación de la resolución), haciendo constar que su determinación no es arbitraria. Asimismo, la motivación debida exige que en la resolución en cuestión se señalen causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto autoritario, sin que pueda admitirse que esa motivación consista en expresiones generales o abstractas, sino que siempre deben ser razones y causas concretas. Resulta ilustrativa la tesis aislada administrativa que dice:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE RESOLUCIONES

ADMINISTRATIVAS. Cuando el artículo 16 constitucional previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades, no que simplemente se apeguen, según su criterio personal íntimo, a una ley, sin que se reconozca de qué ley se trata, y lo preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el particular; por lo contrario, lo que dicho artículo les está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que

justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios, de igual manera les exige que señale las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto autoritario, sin que pueda admitirse que esa motivación consista en expresiones generales o abstractas, sino que siempre deben ser razones y causas concretas.

Por otra parte, no pasa inadvertido para este Pleno, que en el recurso que se estudia, la parte demandada trató de perfeccionar su acto introduciendo un elemento que está fuera de la litis abordada y resuelta en el proceso de origen, como es lo previsto en el artículo 27, fracción XII de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente en el Estado de Guanajuato³, siendo que no es el momento procesal oportuno, pues el artículo base de su actuación debió plasmarlo en el acto impugnado, para que el justiciable estuviera en posibilidad de defenderse; ello clarificando que en materia administrativa, la litis se traba con la demanda y el acto impugnado.

Es ilustrativo a lo anterior el Criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal⁴ que establece lo siguiente:

LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. MATERIA DE LA.- Conforme a lo previsto por los artículos 2º, 18 y 87 de la Ley de Justicia Administrativa, la litis en el juicio de nulidad se establece con el acto impugnado y la demanda; por lo tanto, si en la contestación de demanda se expresan argumentos que controvierten cuestiones ajenas al acto impugnado, los mismos no pueden ser tomados en consideración, por no ser materia del litigio.

³ Artículo 27. (...) Requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades: (...) XII. Las de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias no reservadas a la Federación....

⁴ Exp. Num. 3.14/01 Sentencia de fecha 5 de abril de 2001. Actor: *****.

De lo anterior, se desprende que la demandada no motivó debidamente su acto de molestia, en este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos, deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad.

En consecuencia, este Tribunal en Pleno estima que es **inoperante** el agravio de la parte recurrente, pues no señaló ni concretó razonamiento alguno capaz de destruir los fundamentos y motivos en los que se apoyó la Sala de origen para decretar la nulidad.

Finalmente, este Pleno no es ajeno a que el asunto en cuestión trastoca la materia ambiental, y si bien es cierto que el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela el derecho humano de toda persona a tener un medio ambiente sano, también lo es que el artículo 16 de la Carta Magna tutela el derecho humano a la seguridad jurídica, y uno de los mecanismos para garantizar ese derecho es precisamente que los actos que emitan las autoridades estén debidamente fundados y motivados, de manera tal que los ciudadanos estén en posibilidades de conocer las razones y fundamentos que sustentan la emisión de dichos actos.

En este sentido, si un ciudadano acude ante este órgano jurisdiccional arguyendo que una autoridad incumplió con el mandato constitucional, quien resuelve está obligado a

atender tal manifestación y, en su caso, decretar la nulidad del acto impugnado por dicho motivo. De tal suerte que el derecho al medio ambiente sano no puede invocarse en aras de vulnerar otro derecho humano como lo es la seguridad jurídica.

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

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia de 24 veinticuatro de octubre de 2019 dos mil diecinueve, emitida por el Magistrado de la Sala Especializada, en el proceso administrativo número *****, por lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente resolución.

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

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda

Sala, Eliverio García Monzón; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes firman⁵ con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Versión Pública TJA

⁵ Estas firmas corresponden al **Toca 712/19** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **11 once de marzo de 2020 dos mil veinte**.