

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 20 veinte de febrero de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Vistos los autos del toca **747/18 PL**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por el Licenciado*****, autorizado de la parte demandada, en contra de la sentencia dictada por el Magistrado de la Cuarta Sala, el 9 nueve de julio de 2018 dos mil dieciocho, en el proceso administrativo número *****, mediante la cual se decretó la nulidad total de la resolución impugnada y se reconoció el derecho solicitado; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 26 veintiséis de septiembre 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 3 tres de octubre de la pasada anualidad, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

TERCERO. Turno. El 26 veintiséis de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al Ponente, los cuales fueron enviados el 29 veintinueve de enero del presente 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 el artículo 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. Del toca en comento se desprende que se reunieron los requisitos previstos en los dispositivos legales invocados en el considerando anterior.

TERCERO. Expresión de agravio. El recurrente invoca textualmente como agravio, el que a continuación se insertan:

«Agravio único: (...) La indebida e ilegal valoración, en relación con una totalmente FALSA imputación al indicar que la Resolución de esta Subprocuraduría Ambiental, se realizó, textualmente: «..., omitiendo la manifestación de los razonamientos que haya tenido en cuenta para hacer una valoración de la misma, aspecto que indudablemente trasciende en el sentido de la resolución impugnada (...)»

La autoridad a quo niega absolutamente la falta de motivación, al señalar que esta Subprocuraduría regional A, en lo relativo a la infracción, en su Resolución, lo realizó supuestamente «...omitiendo la manifestación de los razonamientos que haya tenido en cuenta para hacer una valoración de la misma, ...» (sic), lo cual es totalmente FALSO, denotando una indebida e ilegal valoración de la autoridad de origen a quo, en lo que se refiere al contenido, en el tema de la motivación de la infracción.

En efecto, la anterior aseveración totalmente se demuestra, con el texto mismo de la Resolución de esta Subprocuraduría, el cual, aunque es citado por la a quo, en realidad, por lo visto, no lo considera en absoluto (...) Como claramente se observa, no se omiten, sino que realmente existen, ciertos datos e información en el acta de inspección que luego, con posterioridad, se recogen y expresamente se

mencionan en la Resolución de esta Procuraduría; y entre los que expresamente se mencionan o se detallan, como lo son, los siguientes: que la FÁBRICA DE ZAPATO, denominada CALZADO *****, S.A. de C.V., «misma que durante sus actividades productivas genera residuos de manejo especial (recortes y polvo de piel, cartón y textiles (...)).

Esto es, en la especie, en primer lugar, en la Resolución de esta autoridad, de forma expresa y claramente se indica que, la fuente u origen de la información: "hechos y omisiones"; asentados en el Acta de Inspección de fecha 9 nueve de agosto de 2016 dos mil dieciséis, pero cuyo contenido, no debe perderse de vista, pues la infracción detectada ciertamente inicia, y tiene su momento culmen y esencial, como prueba en dicha acta de inspección, pero que no se limita, ni es la única, fuente de convicción sobre la información, sino que esta se confirma o se corrobora, precisamente porque tales datos, hechos y omisiones asentados en el acta de inspección, no se desvirtuaron durante las etapas del procedimiento jurídico-administrativo en materia ambiental, aunado al hecho asentado de que la parte actora no cuenta la autorización para el manejo de sus residuos de manejo especial, y pese a que se le otorgó y tuvo el derecho de comparecer, no compareció en el sentido de desvirtuar lo que le fue señalado.

En segundo lugar, también en la especie, durante sus actividades productivas, de dicho establecimiento o fábrica durante sus actividades productivas se generan residuos de manejo especial, y específicamente detalla o menciona cuatro tipos de residuos de manejo especial, que repitiendo, se generan durante sus actividades productivas: recortes de piel, polvos de piel, cartón, y textiles.

Además, igualmente se detalla, en la Resolución de mérito, de esta entidad ambiental de gobierno, que se llevan a cabo el manejo de residuos de manejo especial, y expresamente se mencionan a tres etapas de este manejo integral de residuos de manejo especial, refiriendo las siguiente: separación, acopio, y almacenamiento.

Pero sin contar con la legalmente debida autorización para el manejo de residuos de manejo especial.

Como se observa nítida e incuestionablemente, todo los elementos recién señalados y transcritos, no son fundamentación, sino MOTIVACIÓN, por lo que, no es legal, ni justo, ni verdadero el señalamiento tajante y categórico, de la autoridad a quo, sin ninguna clase de consideraciones, ni de matizaciones, de que supuestamente la motivación se omitió. Por lo que se reitera, que no basta citar estos elementos, y

luego ignorar, desconocer, callar o negar esa referencia de naturaleza motivacional, y que positivamente existe en la Resolución; más todavía, aun suponiendo, pero sin absolutamente admitir, se pudo haber dicho, que la motivación era parca, o escasa e incluso insuficiente, pero simplemente se niega su existencia, al decir que la misma se omitió; lo cual claramente es agravante, puesto que no se respeta la legalidad y la verdad de los hechos y del contenido de las constancias...»

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio del agravio expuesto por el recurrente, se relatan los antecedentes del presente asunto:

I. El 13 trece de junio de 2017 dos mil diecisiete, la ciudadana *****, en su carácter de apoderada legal de la persona moral *****, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución *****, emitida el 31 treinta y uno de marzo de 2017 dos mil diecisiete, por el Subprocurador Regional A de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, en donde le fueron impuestas como sanciones: la clausura total temporal de las máquinas respuntadoras y una multa por la cantidad de \$*****.

II. El proceso por orden de turno le tocó conocer y resolver a la Cuarta Sala, quien el 9 nueve de julio de 2018 dos mil dieciocho, decretó la nulidad del acto combatido y reconoció el derecho solicitado.

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

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

En esencia señala quien recurre, que contrario a la interpretación del Magistrado de la Cuarta Sala la resolución cuenta con la debida

fundamentación y motivación, que todo acto de autoridad debe contener.

La fracción VI del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia dispone que todo acto o resolución administrativa se debe encontrar debidamente fundada y motivada.

Por fundar se debe entender el expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso concreto, y por motivar, el señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario que en el caso concreto los hechos se subsuman a las hipótesis normativas. Lo anterior con sustento en la jurisprudencia¹, de rubro y texto:

«**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.»

Énfasis añadido.

En este orden de ideas, las autoridades deben justificar legalmente sus proveídos, esto es, 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

¹Tesis Jurisprudencial sostenida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en la Séptima Época, visible en el Apéndice 1917-2011, Tomo I. Constitucional. 3. Derechos Fundamentales Primera Parte- SCJN Décima Tercera Sección Fundamentación y motivación, Pág. 1239.

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 aislada² 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 los 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». En ese sentido, al momento de dirimir una contienda contenciosa administrativa, los Juzgadores deben hacer un análisis pormenorizado de lo dispuesto en la resolución administrativa impugnada, para así estar en aptitud de determinar si la resolución de que se trate contiene, entre otras cosas, preceptos legales aplicables al caso concreto (fundamentación del acto) y una descripción pormenorizada de los razonamientos que llevaron a la autoridad a determinar que en el caso específico se actualizaban tales hipótesis normativas (motivación).

Así dentro de la resolución impugnada³, la autoridad demandada refirió:

«...**ÚNICO-** La empresa denominada "**CALZADO *****, S.A. DE C.V.**", es propietaria y/o responsable de una **FÁBRICA DE CALZADO**, ubicada en la calle *****, colonia Centro, en la ciudad de Purísima del Rincón, Guanajuato,

² Tesis dictada en la Octava Época y sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Tomo VIII, Octubre de 1991, página 187.

³ Véase fojas 13 y 14 del expediente administrativo *****

misma que durante sus actividades productivas genera residuos de manejo especial (recortes y polvos de piel, cartón y textiles), llevando a cabo el manejo integral de residuos en las etapas correspondientes a separación, acopio y almacenamiento, sin contar con la correspondiente autorización, debidamente emitida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato.

III.- Que no obstante de haberse realizado la notificación del emplazamiento, la empresa denominada "**CALZADO *****, S.A. DE C.V.**", ubicada en la calle *****, colonia Centro, en la ciudad de Purísima del Rincón, Guanajuato, no hizo uso del derecho de audiencia que le concede el artículo 166 (...) de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, toda vez que la misma no desvirtuó lo asentado en el Acta de Inspección sin número, de fecha 9 nueve de agosto de 2016 dos mil dieciséis, a la cual se le debe conceder valor probatorio pleno por tratarse de documento público emanado de funcionarios públicos, en legal ejercicio de sus funciones; de conformidad con lo previsto en los artículos 78 (...) y 121 (...) del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de aplicación supletoria en materia administrativa, por lo que se confirma el contenido de la misma.

IV.- Que derivado de los hechos y omisiones asentados en el Acta de Inspección y no desvirtuados en las etapas del presente procedimiento, se determina que se infringen las siguientes disposiciones legales: Artículos 40 (...) fracciones II (...), V (...) y VII (...) y 41 (...) de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo anterior ya que los artículos 40 (...) fracciones II (...), V (...) VII (...) y 41 (...) de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato, señalan lo siguiente:

Artículo 40 (...). El manejo integral de los residuos comprende las siguientes etapas: Fracción II. Separación. Fracción V.- Acopio. Fracción VII.- Almacenamiento.

Artículo 41 (...).- Se requiere autorización del Instituto para llevar a cabo las etapas del manejo integral de residuos de manejo especial en las fracciones II (...), III (...) y de la V (...) a la XII (...) del artículo anterior (...)

V.- Con el objeto de reparar la irregularidad encontrada y con apoyo en el artículo 168 (...) de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, se impone al interesado la siguiente medida correctiva.

ÚNICA.- Deberá presentar ante esta Procuraduría Ambiental por conducto de su Subprocuraduría Regional A, su autorización para el manejo de residuos de manejo especial para las etapas de separación, acopio y almacenamiento, debidamente expedida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato.

Para lo cual se le otorga un término de 30 treinta días naturales contados a partir de la recepción de la presente resolución, para el cumplimiento de la medida correctiva citada en el inciso antes señalado, misma que le fue requerida mediante acuerdo de inicio de fecha 31 treinta y uno de agosto de 2016 dos mil dieciséis. Así mismo se le comunica que una vez vencido el plazo, cuenta con un término de 05 cinco días más para notificar a esta Procuraduría por conducto de su Subprocuraduría Regional A, su cumplimiento, en términos de lo señalado en el párrafo segundo del artículo 168 ciento sesenta y ocho de la Ley de la materia (...)

En atención a lo expuesto en el considerando VI de esta resolución, con fundamento en el artículo 168 (...) de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, se le impone a la empresa **"CALZADO ***** S.A. DE C.V."**, como medida correctiva presentar en un plazo de 30 días naturales ante esta Procuraduría por conducto de su Subprocuraduría Regional A, **ÚNICA.-** Su autorización para manejo de residuos de manejo especial para etapas de separación, acopio y almacenamiento, debidamente expedida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato, con el apercibimiento de que si incumple con la medida correctiva aquí impuesta, será ejecutada la sanción prevista en el punto siguiente por ser considerada como reincidente (...)

De conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo de Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, se le impone a la empresa **"CALZADO ***** S.A. DE C.V."**, la **CLAUSURA TOTAL TEMPORAL** de **SUS MÁQUINAS PESPUNTADORAS** con las que cuenta, para el caso de que transcurrido el plazo otorgado en el resolutivo inmediato anterior (...) no cumpla con la medida correctiva (...)

En atención a la infracción cometida, se impone a la empresa denominada se le impone a la empresa **"CALZADO ***** S.A. DE C.V."**, (...) una multa por la cantidad de \$*****...»

De lo transcrito se desprende que la autoridad impuso sanciones a la justiciable (medida correctiva de solicitar autorización para el manejo de residuos de manejo especial para etapas de separación, acopio y almacenamiento; clausura total temporal y multa), pues estimó que la operación de una empresa de calzado -además de la licencia ambiental de funcionamiento⁴-, requiere una autorización para manejo de residuos especiales para las etapas de separación, acopio y almacenamiento, utilizando como fundamento el artículo 40, fracciones II, V y VII, de la Ley para la Gestión Integral de Residuos en el Estado y los Municipios de Guanajuato. Sin que la autoridad encausada determine cuáles residuos son de manejo especial y en qué etapa de las que menciona en forma genérica se desarrollan cada uno, e incluso por qué les atribuye el carácter de residuos con esa categoría específica.

De lo anterior -tal y como lo resolvió el A quo-, se desprende que la determinación de la autoridad de requerir que la justiciable cuente además de la licencia ambiental de funcionamiento, con una autorización para el manejo de residuos especiales para etapas de separación, acopio y almacenamiento, carece de motivación, pues no se expresan las circunstancias del caso y tampoco se detallan los elementos de los cuales se desprenda que la actividad que realiza la justiciable requiera de dicha autorización y que por no contar con ella haya realizado una conducta contraria a derecho; además, no pasa inadvertido para este Tribunal en Pleno, que se le impone una multa a la justiciable sin señalar las razones concretas que la llevaron a determinar el monto cuantificable.

En esta línea discursiva, la autoridad demandada debió detallar pormenorizadamente en el acto combatido las circunstancias

⁴ La cual se desprende que fue mostrada al inspector *****, en el acta de inspección, como obra en autos foja 50 expediente *****.

específicas que obligaban al particular a contar con la autorización en materia de impacto ambiental para el manejo de residuos especiales; por ende, resultaba necesario que expusiera en el acto impugnado, porque los recortes y polvos de piel, cartón y textiles, requieren de dicha autorización, para que existiera así una debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas que sirvieron de sustento, a fin de dar cabal cumplimiento a la garantía de legalidad.

Asimismo, de la resolución emitida por el Subprocurador se observa que no se expusieron las razones mínimas a fin de que el actor estuviera en posibilidad de verificar si el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esas normas jurídicas aplicadas y así tener la oportunidad de una adecuada defensa, esto es, tenía que plasmar razonamientos con los cuales demostrara que las actividades desempeñadas dentro de la negociación de la actora requieren de una autorización para el manejo de residuos.

Sobre este deber de motivar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reitera en su jurisprudencia el sentido de que la motivación «es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión⁵».

El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración, que protege el derecho de los ciudadanos a sólo ser molestados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática⁶. Por tanto, las decisiones que adopten los órganos que puedan afectar derechos humanos deben estar

⁵ *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Itáñez Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107; *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, supra nota 121, párr. 77, y *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, supra nota 147, párr. 208

⁶ *Cfr. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, supra nota 121, párr. 77 y *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, supra nota 147, párr. 208.

debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias⁷. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos, deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad⁸. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores⁹. Por todo ello, el deber de motivación es una de las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

En consecuencia, este Tribunal en Pleno estima que no le asiste la razón a la autoridad recurrente, en virtud de que la resolución impugnada no cuenta con argumentos suficientes que demuestren que en el caso concreto se actualizó la hipótesis legal que invoca.

Por lo anterior, y ante lo infundado del agravio esgrimido, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida. Ello con fundamento en lo establecido en los artículos 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

⁷ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, Párrs. 152 y 153; *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 153, y en *Caso Escher y otros Vs. Brasil, supra* nota 147, párr. 139. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. Cfr. ECHR, *Hadjianastassiou v. Greece*, judgment of 16 December 1992, Series A no. 252, para. 23.

⁸ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122 y *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, supra* nota 121, párr. 78

⁹ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, supra* nota 121, párr. 78. Por su parte el Comité de Derechos Humanos consideró que cuando un tribunal de apelación se abstuvo de fundamentar por escrito la sentencia, ello reducía las posibilidades de éxito del acusado si solicitaba autorización para apelar ante un tribunal superior impidiéndole así hacer uso de un remedio adicional. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Hamilton V. Jamaica*, Communication No. 333/1988, CCPR/C/50/D/333/1988, 23 de marzo de 1994.

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

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia emitida el 9 nueve de julio de 2018 dos mil dieciocho, emitida en el proceso número *****, acorde a lo expuesto en la presente resolución. Notifíquese, en su oportunidad archívese como asunto concluido, y dese de baja en el libro de gobierno.

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

Estas firmas corresponden al **Toca 747/18 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **20 veinte de febrero de 2019 dos mil diecinueve**.