

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 24 veinticuatro de abril de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Vistos los autos del toca **907/18 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 27 veintisiete de septiembre 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 9 nueve de noviembre 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 2 dos de enero del presente año, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

TERCERO. Turno. El 28 veintiocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, 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 11 once de marzo 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 el artículo 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

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

«**Agravio Primero:** La resolución que se recurre emitida por la autoridad a quo, referente a la presunta, pero falsa, falta de fundamentación y motivación en lo relativo a que supuestamente esta autoridad ambiental omitió señalar de manera adecuada las circunstancias especiales que lo llevaron a fincar tanto la clausura como la sanción pecuniaria, toda vez que esta Autoridad, al resolver se fundamentó y basó, en la existencia de los hechos, generación de residuos de manejo especial: plumas, vísceras de pollo y lodos de planta de tratamiento de aguas residuales, y cumpliendo con lo que marca la ley de la materia, tomando en cuenta los

hechos y omisiones, las actividades, así como las consideraciones legales sobre las condiciones económicas del infractor ambiental, en conjunto y en relación con la gravedad de los hechos de la infracción ambiental, así como el aspecto de reincidencia (...)

Esta autoridad considera que tanto la motivación como la fundamentación del resolutivo combatido, fue hecha de acuerdo a los parámetros establecidos en la Ley, debido a que esta autoridad no solo toma en cuenta únicamente el acta de inspección, sino también todo el procedimiento, del que se señala, -como reconoce la a quo-, que no desvirtúa con probanza alguna los hechos y omisiones que conforman irregularidad registrada en el acta de inspección consistente en simple y llanamente: En que la empresa, hoy actora **No Cuenta** con la legalmente debida **Autorización para el Manejo de sus Residuos de Manejo Especial**, como son las plumas y vísceras.

De lo cual deriva que al no contar, la Empresa de referencia, hoy actora, con la Autorización para Manejo de Residuos de Manejo Especial, de manera clara y completa esta Procuraduría Ambiental, expone desde la resolución de origen, que luego ratifica, la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de la autoridad, pues no se requiere mucho tecnicismo, ya que una vez acreditado e incluso nunca contradicho, es claro que lo único que queda es simplemente el hecho de si cuenta o no con la correspondiente autorización; de manera tal, que tal señalamiento de falta de autorización, muy claro y evidente le permite al afectado una real y auténtica defensa. Tanto es así, que precisamente la parte actora promovió no uno son dos medios de defensa, el Recurso de Revisión interno como la presente causa administrativa.

Ahora bien, en cuanto al Recurso de Revisión, interna, la cual se resolvió confirmando la Resolución en cuestión, puesto que resultaron inoperantes los agravios, toda vez que resulta en repetición.

Asimismo, la Resolución que se recurre, hace mención de la supuesta indebida fundamentación y motivación por parte de esta autoridad, lo cual es totalmente **falso** ya que esta autoridad dentro de sus facultades y conforme a derecho señala los preceptos legales aplicables así como la exposición y razonamientos y motivos que explican de manera precisa los hechos, con fundamento entre otros, en los artículos 32, 40 y 41 de

la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y Municipios de Guanajuato, con el objeto de reparar la irregularidad.

De igual forma, en cuanto a lo expresado por ese H. Tribunal de que esta autoridad supuestamente omitió señalar las circunstancias especiales que la llevaron a fincar la clausura, esta Procuraduría, al ser la autoridad facultada para vigilar y tutelar el correcto devenir y aplicación legal de la materia y normativa ambiental en el Estado, viene a realizar una tarea por demás trascendente, y no solo para un ciudadano, -como el caso del actor-, sino para un bien común o social, el cual llega constituye en acciones locales con implicaciones a ser globales; así pues, cabe el aclarar que está facultada para aplicar medidas de seguridad cuando exista un riesgo inminente de desequilibrio ecológico ya que es la instancia gubernamental estatal garante para **DEFENDER y PROTEGER** el derecho constitucional y humano de toda persona a un ambiente sano para su bienestar y desarrollo. Tal y como lo establece los artículo **168 y 171** fracción IV ambos de la *Ley Para la Protección y Preservación del Medio Ambiente del Estado de Guanajuato*, con particular relación y paralelismo en el artículo **210**, fracción II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Guanajuato (...)

Desde otro aspecto, respecto a lo expresado por ese H. Tribunal que esta autoridad omitió señalar las circunstancias especiales que la llevaron a fincar la sanción pecuniaria es necesario mencionar que desprendido del agravio, cuya fuente anteriormente se citó, esta autoridad aplica la sanción administrativa correspondiente a por sanción pecuniaria, es decir, tomando en consideración todos y cada uno de los parámetros mencionados con anterioridad y tal como literalmente se menciona en le Ley (...)

Así, esta autoridad se encuentra facultada expresamente en Ley (...) para determinar las mediadas y sanciones a imponer, basándose solo y únicamente en los parámetros constitucionales y legales, que son los parámetros generales estipulados en Ley, tomando en cuenta los criterios que mara el artículo 172 de la Ley de Protección y Preservación del Medio Ambiente para el Estado de Guanajuato: gravedad de la infracción, condiciones económicas del infractor y reincidencia del mismo. (...)

Es muy importante señalar que quedo plenamente acreditado dentro del Procedimiento Administrativo instaurado por la Procuraduría, que la empresa de referencia Rastro Avícola celayense, *Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Limitada* genero residuos de manejo especial en grandes cantidades, como lo son el plumaje y vísceras de aves así como lodos resultantes del tratamiento de agua residual utilizada en el proceso sin haber obtenido la Autorización en Materia de Impacto Ambiental que emite el Instituto de Ecología del Estado o Autoridad autorizado para ello; y sin jamás negar, -la actora-, la verdad real y jurídica de estos hechos.

AGRAVIO SEGUNDO: La resolución que se recurre causa agravio toda vez que, aun suponiendo, pero sin conceder que existiera una indebida motivación, dado que existe los hechos, esto es, la **determinación de la conducta**, supuesto legal: **artículo 32** fracciones **III y IV** de la **Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato**, los hechos, **la generación de residuos de manejo especial**, plumas, vísceras y lodos, así como **la falta de la Autorización respectiva**, por lo que, de acuerdo a ley, -se reitera, aun suponiendo sin conceder, de una supuesta indebida motivación-, lo que procede legalmente es una Resolución para efectos de reducir la sanción pecuniario y no quitar la clausura, porque de otra manera la medida correctiva consistente en la obtención de la Autorización para el manejo de Residuos de Manejo, queda sin medida de apremio o coacción para su cabal cumplimiento. (...)

Por lo que en este contexto, es de suma importancia mencionar que el *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato* no establece de manera clara en qué circunstancias y bajo tales supuestos no se debe declarar una nulidad total del acto que se reclama, o bien, una nulidad "para efectos", por lo que la autoridad debe de, en estos supuestos, recurrir en primer lugar a lo establecido en la Jurisprudencia, siendo aplicable, que en el presente caso no debe de ser una nulidad total, sino solo para el efecto de que se reconsidere la sanción económica, por lo que se insiste que suponiendo que exista una indebida o insuficiente motivación, se recurra a lo ya determinado y legalmente obligatorio, mediante el pronunciamiento en materia administrativa (...)

Es importante también mencionar que esta Procuraduría Ambiental, de acuerdo al criterio de jurisprudencia, **no posee facultades discrecionales**, en el sentido de una **facultad para sancionar o no sancionar**, pues en realidad, **una vez detectada una infracción o irregularidad ambiental, no puede dejar sancionar**, y esto so pena también de incurrir en cierta responsabilidad; lo que ciertamente se le permite, es el moverse o desplazarse entre el mínimo y el máximo de lo legalmente permitido, para que dentro de esos parámetros este aplicador o autoridad administrativa ambiental, gradúe atendiendo a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse...»

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

I. El 21 veintiuno de abril de 2017 dos mil diecisiete, el ciudadano *****, en su carácter de representante legal de la persona moral *****, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución correspondiente al recurso de revisión *****, emitida el 15 quince de febrero de 2017 dos mil diecisiete, por el Procurador Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, en donde se confirma la sanción impuesta en la resolución administrativa *****.

II. El proceso por orden de turno le tocó conocer y resolver a la Cuarta Sala, quien el 27 veintisiete de septiembre 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 de los agravios planteados. Este Pleno considera **infundado** el **primer 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 confutada 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 Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, 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 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

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.

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 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.

Así dentro de la resolución impugnada², la autoridad demandada consideró inoperante el agravio señalado por el justiciable, expresando al efecto la encausada:

«...en el procedimiento ***** no obra constancia que la persona moral denominada “*****”, cuente con Autorización para el manejo de residuos de manejo especial debidamente emitida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato, necesario para las actividades que realiza por lo que al carecer de dicho documento infringe artículo 32 fracciones III y VI de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato 40 y 41 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, y al incumplir los preceptos legales señalados, amerita una sanción

² Véase fojas 68 y 69 del expediente administrativo *****

como se motiva y fundamenta en la propia resolución en los Considerandos II, III, IV, V y VI...»

Los artículos 32, fracciones III y VI, de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato; y 40 y 41³ de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, establecen:

«**Artículo 32.** Los residuos de manejo especial se clasifican como se indica a continuación, salvo cuando se trate de residuos considerados como peligrosos por la Ley general y en las normas oficiales mexicanas correspondientes: (...)

III. Residuos generados por las actividades piscícolas, agrícolas, silvícolas, forestales, avícolas o ganaderas incluyendo los residuos de los insumos utilizados en esas actividades; (...)

VI. Lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales...

Artículo 40. Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 27, el Instituto de Ecología del Estado se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos ecológicos, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Artículo 41. Agotado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el Instituto de Ecología del Estado, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, emitirá debidamente fundada y motivada la resolución correspondiente, en la que podrá: (...)

Ahora bien en la resolución sancionatoria expediente administrativo número *****, se observa:

³ Antes de la reforma de publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato de 21 veintiuno de septiembre de 2018 dos mil dieciocho.

«...**UNICO**: No mostró evidencia de contar con Autorización para el manejo de residuos de manejo especial, debidamente expedida por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato.

(...)

Lo anterior toda vez que se asienta en el acta en comento: (...), de lo que puede evidenciar que la persona moral denominada Rastro Avícola Celayense, Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Ilimitada, efectivamente genera residuos de manejo especial en grandes cantidades como lo son el plumaje y vísceras de aves, así como los lodos resultantes del tratamiento del agua residual utilizada en sus procesos, de ahí que le es exigible contar con autorización de manejo de residuos de manejo especial para su adecuada regulación y control (...) es por ello que la irregularidad en la que incurre la persona moral en comento infringe lo dispuesto en los artículos 32 fracciones III y IV, 40 y 41 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato...

(...)

Y en el caso que os ocupa, es palpable que la persona moral denominada Rastro Avícola Celayense, Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Ilimitada, no realiza un adecuado manejo de residuos (plumas, vísceras y lodos); puesto que atendiendo a sus características inherentes su análisis en laboratorio y la forma en que son generados se determina la manera en que han de manejarse, tratarse y disponerse apropiadamente para contralor atracción de vectores; puesto que pueden presentar emisión de olores, atraer roedores, moscas, mosquitos u otros organismos capaces de transportar agentes infecciosos, afectando los ecosistemas circundantes y como consecuencia la salud del ser humano (...)»

Así, los artículos 40 y 41 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato, señalan:

«**Artículo 40.** El manejo integral de los residuos comprende las siguientes etapas:

- I. Reducción en la fuente;
- II. Separación;
- III. Reutilización;
- IV. Limpia o barrido;
- V. Acopio;
- VI. Recolección;
- VII. Almacenamiento;
- VIII. Traslado o transportación;
- IX. Co-procesamiento;
- X. Tratamiento;
- XI. Reciclaje, y
- XII. Disposición final.

La etapa de limpia o barrido se excluye del manejo integral de residuos de manejo especial.

Tratándose de los residuos sólidos urbanos, las etapas de limpia o barrido, recolección, traslado o transportación, tratamiento y disposición final estarán a cargo de los municipios por ser un servicio público.

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

Énfasis añadido.

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 clausura total temporal y multa), pues estimó que la operación de una empresa avícola debe contar con una autorización para manejo integral de residuos de manejo especial, utilizando como fundamento los artículos 32

fracciones III y IV, 40 y 41 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos en el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En ese contexto, la autoridad encausada fue omisa en motivar claramente por qué consideró que la recurrente no realiza un **adecuado manejo** de residuos (plumas, vísceras, lodos), así como en qué etapa de las que menciona la normativa se desarrolla dicho manejo, esto es, el tratamiento que la justiciable les da y que genera al decir de la autoridad las consecuencias que expresa, y finalmente, por qué considera que la justiciable requiere de una autorización para el manejo integral de residuos, de acuerdo a la norma que invoca.

Como puede advertirse del propio artículo 41 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato, solo en algunas de las etapas del manejo integral de residuos de **manejo especial** se requiere autorización.

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 con una autorización para el manejo de residuos especiales, 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 amerite la imposición de una sanción o bien, que con su actuar realiza 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 específicas que obligaban a la justiciable 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, por qué el tratamiento de plumaje y vísceras de aves que realiza la justiciable, requiere 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 la actora 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 conclusión⁴».

⁴ *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. 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*

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 democrática⁵. Por tanto, las decisiones que adopten los órganos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias⁶. 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 arbitrariedad⁷. 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 superiores⁸. Por todo ello, el deber de motivación es una de

(“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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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

⁸ 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

las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

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.

En el **segundo** motivo de agravio quien recurre señala, que le causa agravio lo resuelto por el A quo, pues suponiendo, sin conceder que existiera una indebida motivación en la resolución sancionatoria, la nulidad decretada debió ser para el efecto de que subsanara dicha irregularidad, y no lisa y llana, porque de otra manera la medida correctiva consistente en la obtención de la autorización para el manejo de residuos, queda sin medida de apremio o coacción para su cabal cumplimiento.

Dicho argumento a juicio de este Pleno es **infundado**, bajo las siguientes consideraciones jurídicas:

Se clarifica que en la sentencia que se reclama se decretó la nulidad para efectos de que la autoridad encausada emitiera otra resolución del recurso administrativo donde decretara la nulidad total de la resolución primigenia. Es así, que el disenso del recurrente es inexacto, pues la sentencia como se advierte si declaró una nulidad para efectos.

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.

Ahora bien, se coincide con el A quo en que la nulidad del recurso en sede administrativa debió ser lisa llana o total, es decir, sin posibilidad de que la autoridad sancionadora corrigiera o mejorara su actuar original, ello como se abordará enseguida.

Como fue analizado al realizar el estudio del agravio primero, la autoridad no motivo por qué la justiciable requiere de una autorización para el manejo de residuos especiales, razón por la cual impuso la sanción administrativa.

Así, los actos y resoluciones administrativas se encuentran conformados por determinados presupuestos y elementos de eficacia y validez; mismos que el ordinal 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, enlista de la siguiente manera:

«**Artículo 137.** Son elementos de validez del acto administrativo:

- I. Ser expedido por autoridad competente;
- II. Tener objeto físicamente posible, lícito, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y estar previsto por el ordenamiento jurídico aplicable;
- III. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, motivo o fin del acto;
- IV. Ser expedido sin que medie dolo o violencia;
- V. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa o electrónica del servidor público, salvo en aquellos casos en que se trate de negativa o afirmativa fictas, o el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión, inclusive medios electrónicos;
- VI. Estar debidamente **fundado y motivado**;
- VII. Cumplir con la finalidad de interés público, derivada de las normas jurídicas que resulten aplicables, sin que puedan perseguirse otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto;

- VIII. Ser expedido de conformidad con las formalidades del procedimiento administrativo que establecen los ordenamientos jurídicos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en este Código; y
- IX. Ser expedido de manera congruente con lo solicitado, resolviendo expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las disposiciones jurídicas.»

Énfasis añadido.

Los anteriores presupuestos se catalogan en dos grupos conforme a la naturaleza de cada elemento, a saber:

- **Formales**, los cuales comprenden circunstancias procedimentales que preceden la emisión del acto (substanciación o trámite) o bien, aspectos estructurales tendientes a generar certeza y seguridad en la premisa de la decisión, conforme a un método o conjunto de reglas impuestas por el orden jurídico; y
- **De fondo o sustanciales**, mismos que tienen como principal contenido y función la adecuada construcción de las premisas tanto fáctica como normativa en la decisión autoritaria.

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 ley⁹.

⁹ 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

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 esta deriven, lo cual implica el máximo grado de invalidez e ineficacia del acto. Precizando que la nulidad será total cuando la ilegalidad incida en la esencia del acto o resolución, y será parcial, cuando la irregularidad ocurra respecto a una cuestión accesorio o accidental de la decisión que no implique la invalidez de la razón medular del acto o resolución; y **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 ineficacia¹⁰», para lo cual deberá atenderse al tipo de vicio detectado, así como la génesis de la actuación controvertida¹¹.

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.

¹⁰ Postura propuesta por Jena Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes en su obra «*La Nulidad de los Actos Administrativos*», Editorial Porrúa, México, 2009.

¹¹ 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 discernido¹² como taxonomía de los tipos de vicio que un acto administrativo puede contener, en correlación con los elementos esenciales del mismo, la siguiente clasificación:

- ✓ vicios de competencia;
- ✓ vicios de fondo;
- ✓ vicios en la finalidad del acto;
- ✓ vicios formales o legales; y
- ✓ vicios procesales.

De esa forma y atendiendo al asunto que analizó la Sala instructora en el proceso de origen, tratándose de un procedimiento de administrativo en materia ambiental, que si bien es cierto concluyó con una resolución, se trató de una violación que atañe al fondo del asunto, pues si a la justiciable no se le señalaron claramente los motivos por los cuales debe contar con una autorización para el manejo de residuos de manejo especial, se trata de un aspecto estructural que deja en estado de indefensión a la justiciable, pues no tiene certeza ni seguridad jurídica de las razones atinentes de las autoridad para emitir su acto, esto es, si se encuentra obligado a solicitar la autorización en mención.

Se trata pues de una violación trascendental, substancial y por lo tanto no convalidable, que se da en un acto de molestia que emite la autoridad en el ejercicio de sus atribuciones

¹² 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.*

discrecionales, es decir, no procede de una instancia o petición del particular. Siendo así, que no es dable permitir que la autoridad corrija o mejore su acto en detrimento del justiciable, su derecho a la certeza y seguridad jurídica; ello sin perjuicio de que la autoridad, si lo estima pertinente, y en el ejercicio de sus facultades discrecionales, instaure un nuevo procedimiento a la misma persona moral.

Por tratarse de una situación análoga, resulta esclarecedor lo establecido en la siguiente tesis:

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

Los actos administrativos están conformados por determinados presupuestos y elementos, algunos de naturaleza formal y otros de fondo o sustanciales. Los primeros determinan el procedimiento que precede a la emisión del acto, sujetándolo a una serie de reglas que deben observarse al momento de sustanciarlo o tramitarlo o contemplan un método o conjunto de reglas que deben seguirse para elaborar adecuadamente las premisas de la decisión; de ahí que ambos casos sean un factor de validez. En cambio, los elementos de fondo tienen como contenido y función la adecuada construcción de las premisas tanto fáctica como normativa. Así, los requisitos para la adecuada elaboración de éstas pueden tener distintos objetivos, tales como apreciar los hechos o interpretar las disposiciones sustantivas que deben ser adecuadamente aplicadas. Éste es un nivel de evaluación, pero también puede darse otro relativo al acreditamiento de los hechos o, en su caso, sobre la vigencia o relevancia de las disposiciones que rijan el acto y que configuran los respectivos enunciados. En ese orden de ideas, la ineficacia del acto, en razón de la nulidad hecha valer en el juicio contencioso administrativo, tendrá también una repercusión y trascendencia que debe ser distinguida, pues no es lo mismo que se aprecien o califiquen defectuosamente los hechos, a que éstos no existan, sean distintos o no se acrediten. En el primer evento, es viable corregir la defectuosa evaluación sobre la perspectiva de hechos probados; en

cambio, en el segundo, la existencia del acto queda en entredicho. Lo mismo ocurre tratándose de la premisa normativa, en donde se diferencia la inadecuada aplicación de un precepto, de su falta, inexistencia o irrelevancia para fundar el acto en lo sustancial. Así, es perfectamente justificable, ante la inexistencia o no acreditamiento de los elementos sustanciales de cualquiera de los enunciados del acto administrativo - fácticos o normativos-, que éste y sus efectos desaparezcan y no pueda ser enmendado, habida cuenta que no hay base para ello, por lo que de manera general se proclama que el análisis jurisdiccional de la esencia del fondo impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio incurrido y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida, con efectos preclusivos o limitadores respecto a las facultades, actuaciones o conductas de las autoridades para reiterar, repetir o incidir de nueva cuenta, sobre aspectos ya dilucidados o debatidos, acorde con los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada. Sin embargo, acreditada por la autoridad la existencia de los hechos o relevancia de las disposiciones sustantivas, si éstas se aprecian, califican, interpretan o aplican defectuosamente, cabe perfectamente enmendar la actuación viciada, sólo en el aspecto instrumental, atendiendo a satisfacer los intereses públicos que persiguen los actos administrativos y el principio de conservación que los caracteriza. En este orden de ideas, si en una resolución sancionadora que culmina con un procedimiento administrativo y que es materia de impugnación en el juicio contencioso administrativo federal, la autoridad lleva a cabo la incorrecta aplicación de una norma jurídica, se actualiza la causal de anulación prevista en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y procede declarar la nulidad para efectos, pues no toda conducta o pronunciamiento de fondo conduce necesariamente a una lisa y llana, por lo que es razonable ponderar la etapa, circunstancias y alcance en que se dio la ilegalidad, siendo excesivo y fuera de toda proporción decretar la ineficacia de todo un procedimiento que culmina con una sanción, e impedir que se imponga ésta, cuando no hay un cuestionamiento de los hechos constitutivos de la infracción o de la norma fundatoria¹³»

¹³ Novena Época Registro: 166615 Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A.682 A Página: 1665.

Énfasis añadido.

Por lo tanto, al tratarse de una violación que tiene que ver con el fondo del asunto, y no de vicios formales o procedimentales, lo procedente en el recurso administrativo cuya resolución fue materia del juicio de origen, era decretar la nulidad total de todo lo actuado en el procedimiento administrativo instaurado por la autoridad al justiciable.

Por lo anterior, y ante lo **infundado de los agravios esgrimidos**, 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

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

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia emitida el 27 veintisiete de septiembre 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 907/18 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **24 veinticuatro de abril de 2019 dos mil diecinueve**.