



EXPEDIENTE: 1357/2019

RECURSO: APELACIÓN

JUICIO ADMINISTRATIVO: IV-1609/2018

SALA DE ORIGEN: CUARTA

PONENTE: JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ

SECRETARIO PROYECTISTA:

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DOMÍNGUEZ

GUADALAJARA, JALISCO, DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL VEINTE.

Vistos los autos para resolver el recurso de apelación interpuesto por la **SÍNDICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE TONALÁ, JALISCO**, autoridad actora, en contra de la sentencia definitiva dictada el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, dentro del Juicio Administrativo IV-1608/2018 del índice de la cuarta sala unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

RESULTANDOS

1. Por escrito presentado ante la oficialía de partes de este Tribunal el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, la autoridad actora Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, por conducto de la Síndico Municipal, interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva dictada el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve.

2. Mediante proveído de once de septiembre de dos mil diecinueve, se admitió a trámite el medio de defensa, ordenando correr traslado a la contraria, para la contestación de los agravios expuestos, lo que cumplimentó la autoridad demandada, como se desprende del auto de seis de noviembre de dos mil diecinueve; motivo por el cual se ordenó remitir el citado recurso, a la Sala Superior de este Tribunal.

3. Por oficio 1256/2019 de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de la cuarta sala unitaria remitió los autos originales a esta Sala Superior para emitir el proyecto de resolución correspondiente, en atención a lo previsto por el artículo 100 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

4. En la Vigésima Primera Sesión Ordinaria de la Sala Superior, celebrada el once de diciembre de dos mil diecinueve, se determinó registrar el asunto bajo el número de expediente 1357/2019, designándose a la Ponencia del Magistrado José Ramón Jiménez Gutiérrez, para la formulación del Proyecto de Resolución, en términos de los artículos 100 y 101 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

5. Recibidas las actuaciones que se adjuntaron al oficio 4472/2019, suscrito por el Secretario General de Acuerdos del propio Tribunal, se turnaron los autos al Magistrado Ponente para emitir la resolución del recurso de cuenta.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, es competente para resolver el presente recurso de apelación, de conformidad con lo previsto en los artículos 65 y 67, de la Constitución Política de esta entidad, artículo 8 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, así como 1, 2, y 96, fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, así como 18 fracciones II y VIII, y 19 del Reglamento Interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el nueve de junio de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Refiere la actora apelante que la sentencia recurrida contraviene los principios de congruencia y exhaustividad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que no examinó los motivos de nulidad planteados de forma exhaustiva, además que realizó una insuficiente fundamentación y motivación, por lo que no entró al estudio de fondo; toda vez que para la sustanciación de los procedimientos sancionadores deberá aplicarse supletoriamente la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, aunado a que la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente impone la obligación a la autoridad administrativa estatal, de dictar por escrito la resolución administrativa que en derecho corresponda, dentro de los treinta



días hábiles siguientes una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos.

Añade, que la autoridad demandada no señaló de forma clara y precisa cual fue el supuesto requisito con el que no se cumplió, además omitió incluir en el cuerpo de la resolución impugnada los preceptos legales que le facultan para actuar dentro de un determinado ámbito territorial, lo que impide constatar si efectivamente la demandada se encontraba facultada para emitir el acto de molestia y ejercer sus facultades en el lugar en que lo hizo; además que dentro del procedimiento administrativo no se le otorgó el plazo legal para realizar alegatos; concluye reiterando que operó la caducidad de la instancia, al advertirse que no se atendieron los plazos previstos en la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que considera que deberá revocarse la resolución impugnada.

Al manifestarse a los agravios establecidos, la autoridad demandada señaló que los conceptos de impugnación planteados por la parte actora en su escrito inicial de demanda fueron debidamente analizados por la cuarta sala unitaria de este Tribunal, cumpliendo con el principio de exhaustividad establecido en el artículo 17 Constitucional.

Menciona, que si bien es cierto el legislador local estableció un límite temporal para el ejercicio de su facultad sancionadora, no dispuso que la falta de pronunciamiento dentro del término establecido trajera como consecuencia la caducidad de la instancia, por lo que indica que no existe límite legal para ejercer la facultad que tiene el estado para imponer sanciones a aquellas personas que realicen conductas constitutivas de infracciones, máxime cuando éstas atentan contra el medio ambiente.

Esta Juzgadora considera fundados los agravios planteados por la recurrente, con base en lo siguiente:

Del escrito inicial de demanda, así como del acuerdo de radicación de la misma de veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, se advierte que se tuvo como acto administrativo impugnado *la Resolución*

Administrativa contenida en el Oficio PROEPA 1437/0605/2018, de fecha 10 de mayo del año 2018 dos mil dieciocho, relativo al expediente 349/17, emitido por el Titular de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, en la que se impone una multa al Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, por el importe de \$1'249,380.60 ((Un Millón Doscientos Cuarenta y Nueve Mil Trescientos Ochenta 60/100 M.N.); respecto de la cual el Magistrado Presidente de la cuarta sala unitaria de este Tribunal determinó reconocer la validez en la sentencia de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, en atención a lo siguiente:

(...)

Examinada esta causa de anulación, este Juzgador la estima improcedente e infundado toda vez que efectivamente como lo sostiene la autoridad demandada, dicha figura jurídica de la caducidad, no se encuentra prevista en la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y por ende no resulta aplicable al caso en particular y si bien resulta cierto que dicho cuerpo normativo alude la aplicación supletoria de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado donde sí se encuentra prevista la caducidad, más cierto resulta que la supletoriedad de la norma opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades, así como para integrar una omisión en la Ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes, empero no para integrar una figura jurídica inexistente a ese cuerpo normativo, como lo pretende el accionante, razón por la que resulta improcedente este agravio.

(...)

No obstante lo anterior, del análisis que se realiza a las actuaciones que integran el juicio de origen, se advierte que la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente ordenó una visita de inspección a al rastro municipal del Municipio de Tonalá, Jalisco, a través de la orden de inspección PROEPA DOA-531-D/2017 de diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, levantándose el acta correspondiente en esa misma fecha, en tanto que mediante oficio PROEPA 2462/1441/2017, de doce de diciembre de dos mil diecisiete se dictó el acuerdo de emplazamiento en términos del artículo 139 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, instaurando el procedimiento administrativo en contra del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco.

En actuación de catorce de febrero de dos mil dieciocho, mediante Oficio PROEPA 361/318/2018, al no existir prueba pendiente por desahogar se determinó cerrada la etapa probatoria y se ordenó la apertura de la etapa de alegatos, por un periodo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos la



notificación del proveído, en atención a lo establecido en el artículo 140 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; en tanto que la resolución que culminó con el procedimiento administrativo fue dictada hasta el diez de mayo de dos mil dieciocho y debidamente notificada el seis de junio siguiente, por lo que resulta inconcuso que transcurrió en exceso en término de treinta días con que cuenta la autoridad administrativa para dictar la resolución correspondiente, en atención a lo establecido en el artículo 142 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que señala:

Artículo 142. Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría o el gobierno municipal correspondiente, procederá a dictar por escrito la resolución administrativa que en derecho corresponda, dentro de los **treinta días hábiles siguientes**, misma que se **notificará** al interesado conforme lo establecido en el artículo 126.

Situación que no fue atendida por la autoridad administrativa, tomando en consideración que de las copias certificadas que fueron exhibidas por las partes, relativas al procedimiento administrativo expediente 349/2017, se advierte que en acuerdo del catorce de febrero de dos mil dieciocho, se desprende lo siguiente:

(...)

Tercero. Tomando en consideración que a la fecha de emisión del presente acuerdo, ya ha transcurrido el periodo probatorio y no quedan pruebas pendientes por desahogar, se determina cerrada la etapa probatoria y se ordena abrir la apertura de alegatos por un periodo de 05 cinco días hábiles que comenzaran a correr el día siguiente en que surta sus efectos la notificación de este proveído, lo anterior, con fundamento en el artículo 140 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Es decir, el Procurador Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, acordó y dio cuenta que al no encontrarse pruebas pendientes que debieran desahogarse, ordenó abrir el periodo de alegatos, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que refiere:

Artículo 140. Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado o habiendo transcurrido el plazo que refiere el artículo anterior, sin que el interesado haya hecho uso de ese derecho, se

podrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo no inferior a cinco días hábiles ni superior a diez, presente por escrito sus alegatos.

Por lo que el plazo para presentar alegatos transcurrió del dieciséis de febrero al uno de marzo de dos mil dieciocho, tomando en consideración un día para que la autoridad notifique el acuerdo a través del cual se concede el plazo para que rinda alegatos; y una vez fenecido éste, **la autoridad administrativa contaba con un plazo de treinta días hábiles para emitir la resolución definitiva correspondiente**, atendiendo a lo dispuesto por el arábigo 142 del ordenamiento legal invocado.

En ese tenor, el plazo de treinta días hábiles para dictar la resolución definitiva correspondiente transcurrió del dos de marzo al **veintisiete de abril de dos mil dieciocho**, al ser inhábil el diecinueve de marzo en conmemoración del veintiuno del mismo mes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, de aplicación supletoria a la materia ambiental, en términos del numeral 116 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; así como los días veintiséis, veintisiete, veintiocho, veintinueve y treinta de marzo y dos, tres, cuatro, cinco y seis de abril, todos de dos mil dieciocho, por corresponder al periodo vacacional de primavera de la Administración Pública Estatal, como se desprende del acuerdo del Secretario General del Gobierno del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

No obstante lo anterior, la resolución definitiva correspondiente se emitió hasta el **diez de mayo de dos mil dieciocho**, siendo debidamente notificada a la autoridad actora hasta el **seis de junio de dos mil dieciocho**, como se desprende de la de notificación exhibida por la autoridad actora; no obstante que a partir del treinta de abril de dos mil dieciocho, **caducaron las facultades de la autoridad administrativa** para emitir la resolución e imponer las sanciones correspondientes, al tenor de lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco¹, ordenamiento legal que resulta aplicable de manera supletoria a

¹ Artículo 131. Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso.

La autoridad debe declarar la caducidad o la prescripción de oficio, pero en todo caso los interesados pueden solicitar dicha declaración o hacerla valer por la vía del recurso de revisión.



la materia ambiental en términos del numeral 116 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Confirmándose con lo anterior, los agravios vertidos por la autoridad actora, dado que las facultades para imponer sanciones con las que cuentan las autoridades administrativas no pueden quedar al arbitrio de éstas, sino que deben sujetarse a los términos que establecen las leyes para tal efecto; máxime si tomamos en consideración que se trata de un procedimiento de inspección, vigilancia y sancionador, que se instrumentó por parte del Director General de Vigilancia y Control, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente, derivado de la verificación realizada al rastro municipal del municipio de Tonalá, Jalisco, por lo que las facultades de la autoridad sancionadora caducan a solicitud de parte interesada o de oficio, en razón que de lo contrario se dejaría en estado de incertidumbre jurídica a los gobernados.

Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 73/2011(9ª)², emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE. Conforme al referido precepto legal, el procedimiento de inspección, vigilancia y sancionador que instrumenta oficiosamente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales caduca a solicitud de parte interesada o de oficio, dentro de los 30 días contados a partir del vencimiento del plazo para que dicha Secretaría emita su resolución (20 días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos del infractor o al en que transcurra el término para presentarlos), no pudiendo empezar a contarse antes, por más que el indicado órgano de la Administración Pública Federal centralizada no emita ni notifique las resoluciones previas conforme a las formalidades exigidas en los artículos del 167 al 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en atención a que constituyen normas que carecen de sanción para el caso de su incumplimiento; además de que para la actualización de la caducidad en el

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio 2011, Tomo XXXIV, página 524

procedimiento de que se trata, debe acudir a ella con las restricciones necesarias del caso previstas en la propia ley, es decir, debe realizarse una interpretación de la caducidad en forma limitada, en la medida en que aquel procedimiento se insta para salvaguardar derechos ambientales, elevados a rango constitucional. Por consiguiente, no será sino hasta que se colmen los extremos previstos en el último párrafo del citado artículo 60 cuando se consume la caducidad de la facultad de dictar la resolución en el procedimiento en cuestión, en razón de que es éste el que expresamente prevé la extinción de la potestad autoritaria como sanción a su inactividad y establece las condiciones para que opere.

Así, ante la falta de reenvío en nuestro sistema judicial, con fundamento en lo dispuesto en el arábigo 430 fracción III del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco³, aplicado supletoriamente por disposición expresa del numeral 2 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco⁴, procede **revocar** la sentencia recurrida de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, para prevalecer como sigue:

PRIMERO. La parte actora **desvirtuó** la legalidad del acto administrativo impugnado.

SEGUNDO. Se declara la **nulidad** de la Resolución Administrativa contenida en el Oficio PROEPA 1437/0605/2018, de fecha 10 de mayo del año 2018 dos mil dieciocho, relativo al expediente 349/17, emitido por el Titular de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, en la que se impone una multa al Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, por el importe de \$1'249,380.60 ((Un Millón Doscientos Cuarenta y Nueve Mil Trescientos Ochenta 60/100 M.N.); en atención a lo resuelto en el último de los considerandos de la presente resolución.

Bajo las argumentaciones vertidas, **se revoca** la sentencia recurrida; con fundamento en los artículos 96 a 102 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, se concluye con los siguientes:

RESOLUTIVOS

I. Es **fundado** agravio planteado en el recurso de apelación interpuesto por la autoridad actora.

³ Artículo 430. La autoridad judicial al conocer y resolver los recursos, salvo los casos que la ley permita el estudio o revisión oficiosa, y además de las establecidas en este Código, observará las siguientes reglas:
III. Resolverá con plenitud de jurisdicción las cuestiones omitidas en la resolución o acto impugnado, reclamadas en los agravios, corrigiéndolas por sí mismo; y

⁴ Artículo 2. Los juicios que se promuevan con fundamento en lo dispuesto por el artículo precedente, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina esta ley.

A falta de disposición expresa, y en cuanto no se oponga a lo prescrito en este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado.



II. Se **revoca** la sentencia apelada, atento a los motivos y consideraciones legales contenidos en el último de los Considerandos de la presente resolución.

III. NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman, por mayoría los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, CC. **Avelino Bravo Cacho** (quien vota en contra y formula voto particular), **José Ramón Jiménez Gutiérrez** como Presidente y ponente, y **Fany Lorena Jiménez Aguirre**, ante el Secretario General de Acuerdos Sergio Castañeda Fletes que da fe.

Avelino Bravo Cacho
Magistrado

José Ramón Jiménez Gutiérrez
Magistrado

Fany Lorena Jiménez Aguirre
Magistrada

Sergio Castañeda Fletes
Secretario General de Acuerdos

La Sala que al rubro se indica de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; 3 fracción IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco; Cuadragésimo Noveno y Quincuagésimo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación de Información Pública, que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco; Décimo Quinto, Décimo Sexto y Décimo Séptimo de los Lineamientos Generales para la Protección de la Información Confidencial y Reservada que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia (nombre del actor, representante legal,

domicilio de la parte actora, etc.). Información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos.

MAGD/DAAR.