



TFJA
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA **TFJA**
AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN
ASSAD.

88
Trabajando por Mé

02

AUTORIDAD DEMANDADA: Procuradora Federal de Protección
al Ambiente

MAGISTRADA INSTRUCTORA: LIC. ROSALVA BERTHA
ROMERO NÚÑEZ.

SECRETARÍA DE ACUERDOS: LIC. PATRICIA SAAVEDRA
MIRANDA.

028

Ciudad de México, veintiséis de noviembre de dos mil veinticuatro.-

VISTOS los autos del presente juicio y en virtud de que ha quedado cerrada la instrucción, estando debidamente integrado el presente **JUICIO DE NULIDAD TRAMITADO EN LA VÍA SUMARIA**, la Magistrada Instructora adscrita a la Primera Ponencia de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, Licenciada **ROSALVA BERTHA ROMERO NÚÑEZ**, ante la C. Secretaria de Acuerdos quien autoriza y da fe Licenciada Patricia Saavedra Miranda, procede a dictar sentencia de conformidad con lo dispuesto por los artículos 36 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 49, 50, 52, 58-1 y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y

RÉ SULTANDO

1.- Por escrito depositado en Correos de México el 14 de junio de 2024, recibido en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales del Noroeste III de este Tribunal el 24 de junio de 2024, compareció el C. **JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD**, por su propio derecho, para demandar la nulidad de la resolución administrativa contenida en el oficio RR/00004/BCS/2024, de fecha 27 de marzo de 2024, mediante la cual la Procuradora Federal de Protección al Ambiente, resolvió el recurso de revisión interpuesto por el actor en sentido de confirmar la diversa resolución administrativa número PFFPA/10.1/2C.27.4/229/2023 de fecha 16 de octubre de 2023, dictada dentro del expediente administrativo número PFFPA/10.3/2C.27.4/0020-21, mediante el cual la Encargada de Despacho de la

850

Oficina de Representación Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur, le impuso dos multas en cantidad total de \$78,842.40, por su incumplimiento a dispuesto en las Condiciones QUINTA fracción III y SEXTA, del Título de Concesión número DGZF-509/11, de fecha 03 de junio de 2011, mediante el cual se le otorgó el derecho de usar, ocupar y aprovechar una superficie de 53,772.02 m² de Zona Federal Marítimo Terrestre, ubicada en la localidad de Cabo San Lucas, Municipio de Los Cabos, Baja California Sur. Así mismo, se ordenó girar copia de dicha resolución a la Subprocuraduría Jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para el efecto de que se diera inicio al procedimiento de revocación del citado título de concesión; demanda de nulidad que quedó radicada en la Primera Sala Regional Noroeste III de este Tribunal con el número 3086/24-03-01-1.

2.- Por acuerdo de 1 de julio de 2024, la Primera Sala Regional del Noroeste III se declaró incompetente para conocer del juicio 3086/24-03-01-1 ordenando remitir el mismo a esta la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.

3.- En acuerdo de 23 de agosto de 2024, esta Sala aceptó la competencia para conocer del juicio 3086/24-03-01-18 enviado por la Primera Sala Regional del Noroeste III radicándolo con el número 3302/24-EAR-01-10.

4.- Mediante diverso acuerdo de 23 de agosto de 2024, se admitió a trámite la demanda de nulidad en la vía sumaria, ordenándose emplazar a la autoridad demandada para que formulara su contestación de demanda y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58-4 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se señaló como fecha para cierre de instrucción el día 23 de octubre de 2024.

5.- Por oficio número PFFPA/5.1/13167, Ingresado en la Oficina de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación el 30 de



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

3

septiembre de 2024, la Directora General de Litigio, Legislación y Consulta de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en representación de la autoridad demandada, formuló una causal de improcedencia y sobreseimiento, contestó la demanda reiterando la legalidad y validez de la resolución impugnada y exhibió copia certificada del expediente administrativo de origen.

6.- Mediante proveído de 3 de octubre de 2024, se se tuvo por contestada la demanda de nulidad y se le requirió para que exhibiera la prueba marcada en el numeral 2, del oficio de contestación consistente en la resolución PFPA/10.1/2C.27.2/133/2023 de 09 de junio de 2023.

7.- Por oficios números PFPA/5.1/13638 y PFPA/5.1/13646, presentados en la Oficialía de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el día 15 de octubre de 2024, la autoridad demandada compareció a desahogar el requerimiento que se le formuló por acuerdo de 03 de octubre de 2024, manifestando su voluntad de desistirse del ofrecimiento de la prueba marcada con el numeral 2) del capítulo correspondiente de su contestación de demanda, consistente en la resolución PFPA/10.1/2C.27.2/133/2023 de 09 de junio de 2024, por no tener relación alguna con el procedimiento origen de la resolución impugnada.

8.- En acuerdo de 17 de octubre de 2024, se tuvo por formulado el desistimiento de la autoridad demandada respecto de la prueba marcada con el número 2, del capítulo de pruebas del oficio de contestación y con fundamento en el artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se indicó a las partes que disponían del término de tres días para formular alegatos.

029

2



9.- Por oficio y escrito presentados en la Oficialía de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el 30 de octubre y 21 de noviembre de 2024, la autoridad demandada y parte actora, respectivamente, formularon sus alegatos, mismos que se admitieron mediante acuerdo de 25 de noviembre de 2024 y se toman en consideración al momento de emitir el presente fallo.

10.- No habiendo cuestiones pendientes por desahogar y una vez fenecido el plazo legal con que contaban las partes para formular alegatos, en términos del artículo 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, queda cerrada la instrucción en el presente juicio. En consecuencia, se procede a dictar la resolución que en derecho corresponde, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDO

PRIMERO.- La Magistrada Instructora adscrita a la Primera Ponencia de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, es competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto en los artículos 3 fracción IV, 28, fracción III, 36, fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en relación con el diverso 50, fracción III, apartado b, del Reglamento Interior de este Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEGUNDO.- La existencia de la resolución impugnada ha quedado debidamente acreditada en autos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, por la exhibición de la misma que hizo la parte actora y por el reconocimiento expreso que de su existencia efectuó la autoridad demandada al formular su contestación a la demanda.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE
REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

5

TERCERO.- Al ser la improcedencia del juicio una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente, esta Juzgadora procede al estudio de la causal de improcedencia del juicio planteada por la autoridad demandada en su oficio de contestación a la demanda, misma en la que señala lo siguiente:

Conforme al artículo 8, fracción X, en relación con el diverso 9, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe declararse la improcedencia y sobreseimiento del juicio toda vez que la parte actora no hace valer concepto de impugnación alguno en contra de la resolución impugnada.

Visto lo anterior, esta Juzgadora, estima INFUNDADA la causal de improcedencia y sobreseimiento, hecha valer por la autoridad, de conformidad con lo siguiente:

Como cuestión previa, es importante señalar que el artículo 8, fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece:

"Artículo 8.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

[...]

X.- Cuando no se hagan valer los conceptos de impugnación

[...].

Del artículo anterior, se desprende que al presentarse la demanda se deben formular conceptos de impugnación, sin embargo, dicho precepto no establece, qué requisitos o técnica jurídica debe contener la expresión de los mismos. Sino por el contrario, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 50, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este Órgano Jurisdiccional debe

030

57

resolver la cuestión efectivamente planteada, con la excepción de que no se cambien los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

030

En ese sentido, el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no exige de manera expresa las formalidades que deben de contener los conceptos de violación que se hagan valer en la demanda de nulidad, por tanto, es razonable tener como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aún cuando no se haya señalado un capítulo específico de agravios o concepto de impugnación y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, pues será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el demandante estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que esta juzgadora deba estudiarlo, pues se insiste, basta con que quede clara la causa de pedir, para analizar la causa de pretensión y que una vez analizados éstos, habrá de indicarse si son fundados, infundados, inoperantes o plantean cuestiones que no conciernan a la competencia de este Tribunal.

Sirve de apoyo a lo anterior el precedente emitido por el Pleno de la Sala Superior de este Órgano Jurisdiccional, consultable en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sexta época, Año II, No. 15, marzo 2009, página 278, cuyo rubro y texto señala:

"CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. SU EXISTENCIA ATENDIENDO A LA CAUSA DE PEDIR.- Cuando la autoridad demandada alegue que los agravios expresados no constituyen a su juicio expresión de verdaderas causales de ilegalidad, porque técnicamente no existen como tales, esa determinación debe hacerse por el Juzgador al momento de resolver el asunto, otorgando a los argumentos hechos valer el alcance correspondiente, esto es, la calificación de fundados, infundados, inoperantes o insuficientes, pero no se debe prejuzgar respecto de los mismos, por las razones que según la autoridad impiden su análisis, las cuales deberán ser analizadas a la luz de los principios derivados de la causa de pedir, conforme a los cuales, la expresión del agravio no debe responder a formalidades predeterminadas, sino a la claridad y precisión de las pretensiones deducidas y de la razón concreta en que se fundan.
(19)"



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE
REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

7

También sirve para robustecer lo antes señalado, la tesis número P./J. 68/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, novena época, agosto de 2000, página 38.

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.- El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra parte, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la norma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte, del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cual es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio para que el juez de amparo deba estudiarlo.

En ese orden de ideas, es de concluir que la demandante sí formuló conceptos de impugnación pues del escrito de demanda estableció un capítulo denominado "VI. CONCEPTOS DE NULIDAD", en los cuales sí controvierte la legalidad del oficio recurrido; de ahí que resulte infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio solicitada en términos de lo dispuesto por el artículo 8, fracción X, de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que el actor señala los fundamentos y motivos por los cuales considera que el acto impugnado resulta contrario a derecho, habida cuenta que no puede decretarse el

031

05

sobreseimiento del juicio, por la falta de expresión de agravios, puesto que es obligación de este Órgano Jurisdiccional, analizar la pretensión del demandante y por ende resolver sobre la misma, máxime que por la eficacia o ineficacia de los conceptos de impugnación tampoco se puede sobreseer el juicio, pues ello ocurre hasta el momento de resolver el fondo del juicio, en donde se efectuará un pronunciamiento respecto a lo fundado o infundado, inoperante o insuficiente de los agravios y no al momento de resolver las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio.

Sustenta lo anterior, la tesis V-P-SS-2, emitida por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, visible en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quinta época, año I, número 2, febrero 2001, página 7, que señala:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- FALTA DE EXPRESIÓN DE CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN.- Los artículos 208, fracción IV y 202, fracción X del Código Fiscal de la Federación, establecen dos momentos procesales, por virtud de los cuales la falta de señalamiento de conceptos de anulación, determina la imposibilidad para tramitar el juicio o, en su caso para entrar al estudio del fondo del asunto; estos momentos surgen cuando al proveerse sobre la admisión de la demanda, aparece que se omitió su señalamiento, caso en el cual se desechará dicha promoción, o bien, cuando al iniciar el estudio del negocio aparezca que no se hicieron valer conceptos de ilegalidad. En consecuencia, sólo en esos dos estadios procesales se surte el supuesto de improcedencia y sobreseimiento por falta de expresión de causales de anulación, pero no cuando la autoridad demandada alegue que los agravios expresados no constituyen a su juicio verdaderas causales de ilegalidad, por lo que técnicamente no existen como tales, ya que esta determinación en su caso debe hacerse por el juzgador al momento de resolver el asunto, otorgando a los argumentos hechos valer el alcance correspondiente, esto es, la calificación de fundados, infundados, inoperantes o insuficientes, pero no se debe prejuzgar respecto de los mismos, por las razones que según la autoridad impiden su análisis, por lo cual la solicitud de improcedencia del juicio es infundada. (1)

Juicio No. 642/98-01-02-2/99-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de enero del 2000, por mayoría de 8 votos con la ponencia modificada y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretario: Lic. Horacio Cervantes Vargas".

Por todo lo anterior, la causal que se propone resulta infundada y en consecuencia, también por ello se niega el sobreseimiento del juicio, en los términos en que se solicita.



TFJA
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

9

CUARTO.- En primer lugar, esta Sala estima oportuno señalar que conforme a lo dispuesto en los artículos 1º, segundo párrafo, y 50, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el juicio contencioso administrativo se atiende a un principio de "litis abierta", conforme al cual, en la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuando se impugne la resolución recaída a un recurso administrativo, se deben resolver, no sólo los agravios encaminados a controvertir la legalidad de la resolución impugnada, sino que además se deberán resolver los que controvertan la recurrida, debiéndose analizar los nuevos argumentos planteados, que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que este Tribunal está obligado a estudiarlo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número 2a./J. 32/2003, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, abril de 2003, página 193, que es del tenor literal siguiente:

"JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.- El artículo 197 del Código Fiscal de la

032

Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, contenía el principio de "litis cerrada" que impedía que se examinaran los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo contra el cual se enderezó el recurso, es decir, no permitía que el demandante hiciera valer o reprodujera argumentos relativos a la resolución recurrida; y, por ende, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación no estaba obligado a estudiar los conceptos de anulación que reiteraran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario; sin embargo, en el texto vigente del último párrafo del citado numeral se simplificó el procedimiento contencioso administrativo al cambiar el principio de "litis cerrada" por el de "litis abierta", el cual comprende no sólo la resolución impugnada sino también la recurrida; los nuevos argumentos que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a estudiarlos.

Contradicción de tesis 171/2002-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, ambos del Séptimo Circuito. 28 de marzo de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

QUINTO.- Por ser la competencia una cuestión de estudio preferente esta Juzgadora procede con fundamento en el artículo 50 párrafo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al análisis conjunto de los agravios primero (parte medular), tercero, cuarto y quinto del escrito inicial en los cuales la parte actora, aduce, en esencia, lo siguiente:

Es procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada y de la diversa recurrida por violentar lo dispuesto en el numeral 16 Constitucional, toda vez que en el oficio recurrido se encuentra indebidamente fundada la competencia de la autoridad, pues no se invocó el precepto legal, fracción inciso o subinciso que le otorga facultad para actuar.

Refiere que en cuanto a la competencia material de la autoridad sancionadora sí bien se citó el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración



TFJA
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

Pública Federal no menos lo es que se omite señalar cuál es la facultad específica que se encuentra ejerciendo.

Que, el acto recurrido también carece de una debida fundamentación en virtud de que señala como fundamento del ejercicio de las facultades el artículo 80 último párrafo y 81 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin embargo no se acredita que la funcionaria que actuó como Encargada de Despacho, sea la servidora pública de nivel inmediato inferior, siendo que dicho numerales prevén que las ausencias de los titulares de las oficinas de representación deben ser suplidas por las personas servidoras públicas de nivel jerárquico inferior.

Que al provenir la resolución impugnada de un diverso recurso de revisión, a quien le correspondía emitir la resolución sancionadora era el Titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y no el Encargado de Despacho.

Por su parte la autoridad demandada reiteró la legalidad y validez tanto de la resolución impugnada, como de la diversa recurrida.

Valoradas las pruebas ofrecidas en el juicio en términos de lo dispuesto en el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con los diversos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria y, analizados los argumentos de las partes contendientes en el juicio, esta Instrucción, juzga que los conceptos de anulación son **INFUNDADOS** de conformidad con lo que se expone a continuación:

Es importante destacar que el análisis de la competencia debe

033

hacerse a la luz sólo de las disposiciones citadas en el acto ello, en estricto acatamiento a la Jurisprudencia 2a./J. 58/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIV, noviembre de 2001, página 35, que señala:

880

"JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- De la interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, relativo a que las Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al dictar el fallo que conforme a derecho proceda en los juicios de nulidad "... Podrán corregir los errores que adviertan, en la cita, de los preceptos que se consideren violados ...", se desprende que esta facultad únicamente es posible ejercerla cuando se analiza el escrito inicial de demanda, pero no respecto de otros recursos mediante los cuales la autoridad demandada en el juicio de nulidad procurara mejorar la fundamentación del acto impugnado, de manera que el propósito esencial del precepto de mérito, se encuentra encaminado a cumplir con el mandato constitucional de impartir justicia pronta, imparcial y completa, derecho fundamental consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a favor de los gobernados, exclusivamente, mas no de sujetos diversos. Lo anterior se robustece si se toma en consideración la interpretación sistemática de los artículos 215 y 237 del código citado, toda vez que las Salas Fiscales en el momento de dictar la sentencia respectiva, no pueden modificar los fundamentos del acto impugnado, con motivo de lo aducido dentro del juicio anulatorio por la autoridad demandada, en razón de lo cual tampoco pueden expresar el fundamento omitido por la autoridad ni corregir el que hubiera expresado."

A folios 38 a 59 de autos, obra agregado el oficio número PFFPA/10.1/2C.27.4/229/2023 de fecha 16 de octubre de 2023 que contiene la resolución recurrida y del cual se advierte que su emisora, la Encargada de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur, fundó su actuar en el oficio de designación número DESIG/0015/2023 de 1 de junio de 2023 y, entre otros, en los artículos 1, 3 apartado B, fracción I, 4 párrafo segundo, 40, 41, 42 fracción VIII, 43 fracciones V, X, XXXVI y XLIX, 45, fracción VII, 66 fracciones IX, XI, XII, XIII y LV, 80 último párrafo y 81 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 2022; así como en los artículos Primero, numeral 3 y Segundo del *"ACUERDO por el que se señala el nombre, sede y circunscripción*

territorial de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las entidades federativas y en la Zona Metropolitana del Valle de México.", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2022, mismos que a la letra señalan:

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 2022).

"**Artículo 1.** El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como determinar la competencia, estructura y atribuciones de sus unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas aplicables".

"**Artículo 3.** Al frente de la Secretaría está una persona Titular de la misma, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de:

B. Órganos administrativos desconcentrados:

I. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;

Las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría podrán auxiliarse, para el ejercicio de sus atribuciones, con las direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones de área, jefaturas de departamento y demás unidades subalternas necesarias, siempre y cuando se cuente con la autorización presupuestal y organizacional correspondiente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, cuyas funciones deberán especificarse y regularse en el Manual de Organización General de la Secretaría o, en su caso, en los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al

034

33

público específicos de sus unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados.

"Artículo 4. (...)

Las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, en ejercicio de sus atribuciones, actuarán de manera coordinada, se apoyarán entre sí y se proporcionarán, con toda oportunidad, los informes, datos o cooperación técnica que requieran."

"Artículo 40: La Secretaría, para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, contará con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que a cada uno se determine, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

La persona Titular de la Secretaría podrá revisar, confirmar, modificar, revocar o nulificar, en su caso, los actos y resoluciones dictadas por los titulares de los órganos administrativos desconcentrados."

"Artículo 41. Los órganos administrativos desconcentrados estarán a cargo de una persona Titular, cuya denominación se precisa en cada caso. Dichos órganos administrativos desconcentrados tendrán las atribuciones genéricas que se señalan en los artículos 9 y 42 de este Reglamento, así como las que se les confieran en otras disposiciones jurídicas. Las personas titulares serán los representantes legales del órgano administrativo desconcentrado de que se trate, con atribuciones para celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de las atribuciones de dicho órgano, así como para establecer la debida coordinación con el Sector, en la ejecución de sus programas y acciones.

Las personas Titulares de los órganos administrativos desconcentrados serán nombradas y removidas por la persona Titular de la Secretaría, salvo que otra disposición señale que corresponde a una autoridad diversa.

La organización, funcionamiento y estructura de la Comisión Nacional del Agua y de la Agencia, así como las atribuciones que ejercerán estas se establecerán en un propio Reglamento Interior, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 42. Las personas titulares de los órganos administrativos desconcentrados tendrán las facultades genéricas siguientes:

VIII. Las demás que les confieran otras disposiciones jurídicas."

"Artículo 43. La Procuraduría tiene las atribuciones siguientes:

V. Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia, así como:



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

15

a) Requerir a las autoridades competentes de la Secretaría la revocación o suspensión de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones, cuando se haya impuesto como sanción, solicitando en su caso, la cancelación de la inscripción en los registros de la Secretaría;

b) Solicitar a otras autoridades federales, de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que, conforme a las disposiciones jurídicas que apliquen en el ámbito de su competencia, inicien los procedimientos administrativos para la revocación, modificación, suspensión o cancelación de las que hayan otorgado para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios o para el aprovechamiento de recursos naturales que hubieren dado lugar a la infracción de la normatividad ambiental, sancionada por la Procuraduría, cuando la gravedad de la infracción lo amerite, y

c) Promover ante las autoridades federales, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México competentes la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad previstas en otros ordenamientos jurídicos cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, así como en casos de contaminación con repercusiones ambientales;

X. Determinar e imponer las medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación, de restauración y las acciones para subsanar irregularidades, así como las medidas de seguridad y sanciones que sean de su competencia, proveyendo lo necesario para obtener la ejecución de estas últimas, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

XXXVI. Designar a la persona servidora pública encargada temporalmente del despacho de los asuntos en las subprocuradurías, oficinas de representación y direcciones generales, en tanto se designa a su Titular. Dicha designación deberá recaer entre las personas servidoras públicas adscritas a las subprocuradurías, oficinas de representación de protección ambiental y direcciones generales de que se trate y no implicará modificación alguna de las condiciones salariales, laborales y administrativas de quien ejerza de esta forma dicho encargo;

XLIX. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas para el cumplimiento de sus atribuciones, así como las funciones que le encomiende la persona Titular de la Secretaría."

64

035

1/1 SUR

"Artículo 45. La Procuraduría, para el ejercicio de sus atribuciones, contará con las unidades administrativas siguientes:

VII. Oficinas de representación de protección ambiental en las entidades federativas y la Oficina de Representación de Protección Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.

"Artículo 66. Los titulares de las oficinas de representación de protección ambiental ejercerán las atribuciones que les confiere este Reglamento en la circunscripción territorial que se determine conforme al párrafo siguiente.

La denominación, sede y circunscripción territorial de las oficinas de representación de protección ambiental de la Procuraduría y sus oficinas auxiliares, se establecerán en el Acuerdo que para tal efecto expida la persona Titular de la Procuraduría, de conformidad con lo previsto en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. Dicho Acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las oficinas de representación de protección ambiental, para el ejercicio de sus atribuciones, podrán contar con oficinas auxiliares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Las oficinas de representación de protección ambiental tienen, dentro de su circunscripción territorial, las atribuciones siguientes:

IX. Substanciar el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, proveyendo conforme a derecho;

XI. Determinar las infracciones a las disposiciones en las materias competencia de la Procuraduría;

XII. Emitir los acuerdos y resoluciones correspondientes al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, imponiendo las medidas técnicas correctivas y sanciones que, en su caso procedan, así como verificar el cumplimiento de dichas medidas y proveer lo necesario para la ejecución de sanciones;

XIII. Ordenar e imponer las medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación, o de restauración que correspondan, de acuerdo a las disposiciones jurídicas aplicables, señalando los plazos para su cumplimiento, así como las medidas de seguridad procedentes, proveyendo lo necesario para obtener la ejecución de estas últimas, señalando, en su caso, las acciones necesarias para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de las medidas de seguridad y los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas se ordene el retiro de las mismas;

LV. Las demás que les confieran otras disposiciones jurídicas, así como aquellas funciones que les encomienda la persona Titular de la Procuraduría para el cumplimiento de sus atribuciones."



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE
REGULACIÓN.**

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

019

17

ACUERDO por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las entidades federativas y en la Zona Metropolitana del Valle de México (D.O.F. 31-agosto-2022)

036

"ARTÍCULO PRIMERO.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente contará con Oficinas de Representación de Protección Ambiental en las entidades federativas y la Oficina de Representación de Protección Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, de conformidad con lo siguiente:

a) Previo Acuerdo de los Titulares de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental con la persona Titular de la Procuraduría, se establecerán oficinas auxiliares en los municipios cuando las necesidades del servicio lo requieran.

b) Las Oficinas de Representación de Protección Ambiental dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, ejercerán las facultades que se encuentran establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

c) El titular de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental deberá hacer del conocimiento de la persona titular de la Procuraduría, por la vía más expedita, los asuntos de relevancia, así como proveer lo conducente para que en auxilio y con la participación de las autoridades locales se cumplan los objetivos de la Procuraduría.

d) Las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, de conformidad con sus respectivos límites territoriales, según corresponda a cada Oficina de representación de protección ambiental, ejercerán su competencia en el territorio insular, cayos, arrecifes, mares adyacentes, zócalos submarinos, plataforma continental, plataformas petroleras u otras infraestructuras situadas en el mar, zona económica exclusiva y mar territorial.

e) El titular de la Oficina de Representación de Protección Ambiental recabará la documentación que los particulares les presenten relativas a denuncias, quejas, juicios de nulidad o revisión, y demás asuntos que sean de su competencia.

La denominación, sede y circunscripción territorial de las Oficinas de representación de protección ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las entidades federativas es la siguiente:

3. Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur, con sede en la ciudad de La Paz, cuya circunscripción territorial son los límites que legalmente tiene establecido el Estado de Baja California Sur

ARTICULO SEGUNDO.- Las Oficinas de Representación de Protección Ambiental en las entidades federativas y la Oficina de Representación de Protección Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México ejercerán sus atribuciones en los términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales."

Del contenido de los preceptos antes referidos, se desprende que la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales, para el estudio y despacho de los asuntos que le compete conocer, contará con unidades administrativas y órganos desconcentrados, entre estos últimos, se encuentra la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual tiene la facultad de emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia y quien, para el ejercicio de sus atribuciones, cuenta entre otras unidades administrativas, con Oficinas de representación de protección ambiental en las entidades federativas tal como es la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur.

Por su parte, el artículo 66 del Reglamento Interior refiere que al frente de cada una de las oficinas de representación de protección ambiental habrá un titular, quien goza del cúmulo de facultades que señala ese numeral, entre ellas, la de substanciar el procedimiento administrativo de Inspección y vigilancia, proveyendo conforme a derecho; determinar las infracciones a las disposiciones en las materias competencia de la Procuraduría y emitir los acuerdos y resoluciones correspondientes al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, imponiendo las medidas técnicas correctivas y sanciones que, en su caso procedan, así como verificar el

cumplimiento de dichas medidas y proveer lo necesario para la ejecución de sanciones.

Mientras que, el Artículo Primero, numeral 3 del *"ACUERDO por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las entidades federativas y en la Zona Metropolitana del Valle de México."*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2022, prevé que la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur, con sede en la ciudad de La Paz, tiene facultades para actuar en los límites que legalmente tiene establecido el Estado de Baja California Sur.

Asimismo, el numeral 43 fracción XXXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, y Recursos Naturales, prevé que el Procurador Federal de Protección al Ambiente tiene facultad para designar a la persona servidora pública encargada temporalmente del despacho de los asuntos en las oficinas de representación, lo que acredita la existencia del Encargado de Despacho.

En este aspecto, es importante señalar que los Encargados del Despacho gozan de las mismas facultades que los Titulares de las Oficinas de Representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en virtud de que, la figura del encargado del despacho aparece institucionalmente cuando la persona encargada de ocupar el cargo administrativo de mayor jerarquía, ya sea Secretario de Estado, o departamento administrativo, ha fallecido, está incapacitado o se encuentra ausente para tomar posesión del encargo y el jefe del ejecutivo o titular de la dependencia decide no ocupar ese puesto con otra persona definitivamente y por

CM

037

Baja California Sur

tanto, se lo "encarga" a un funcionario de menor jerarquía a fin de no entorpecer el despacho de los asuntos competencia de la dependencia respectiva, es decir, tal figura tiene de característica primordial ser transitoria, pero indefinida.

Entonces, el encargado del despacho, únicamente actúa por encomienda y de manera transitoria asumiendo las funciones que corresponden a otro empleado público, a fin de no entorpecer el despacho de los asuntos de la competencia de la dependencia respectiva, es decir, para que el procedimiento y resolución de asuntos de su conocimiento continúen en un flujo constante, como si el titular se encontrara en funciones; de ahí que se estime que, los Encargados del Despacho, tienen facultad plena para reemplazar por ministerio de ley a los Titulares de las citadas Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y, consecuencia de ello, tienen competencia para ejecutar todas las atribuciones que de origen otorga el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a dichos Titulares.

Apoya lo anterior, la tesis número I.2o.A.20 A, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, marzo de 1999, página 1377, cuyo rubro y texto señalan:

"AUTORIDADES, EXISTENCIA LEGAL DE. PARA TENERLA POR DEMOSTRADA, BASTA QUE EN ALGUNA LEY O REGLAMENTO SE HAGA REFERENCIA A ELLAS. Aun cuando en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal no se mencione expresamente la existencia orgánica de los subdelegados jurídicos y de Gobierno, debe tomarse en cuenta que el legislador menciona en general a los subdelegados en el artículo 31 de la ley orgánica, como auxiliares del delegado en los asuntos de su competencia; así como que el artículo 6o. de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal se refiere a las atribuciones que el delegado puede ejercer a través de los subdelegados jurídicos y de Gobierno, lo cual conduce a establecer que para tener por demostrada la existencia legal de las mencionadas autoridades, es suficiente con que se les mencione en las leyes citadas, porque esa referencia, al provenir del legislador, produce la certeza jurídica respecto a su existencia.

Amparo en revisión 2522/98. Anselmo Rosas Díaz. 12 de febrero de



TFJA
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

21

1999. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbe Rivas. Secretario: Pedro Arroyo Soto".

Por lo anterior si la Encargada de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur, señaló que había sido designada como Encargada del Despacho a través del oficio de designación número DESIG/0015/2023 de 1 de junio de 2023, es concluyente que sí tiene facultad material para emitir la resolución sancionadora, pues como ya se dijo, en términos de esa designación y de lo previsto en el artículo 43 fracción XXXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales goza de las mismas facultades que el Titular de la Oficina de Representación.

Asimismo se estima que también se encuentra debidamente fundada la competencia territorial de la autoridad demandada para emitir el acto administrativo que se le atribuye pues para fundar su determinación se citó el Artículo Primero, numeral 3, Artículo segundo del *"ACUERDO por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las entidades federativas y en la Zona Metropolitana del Valle de México."*, el cual prevé a la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California, con sede en la ciudad de La Paz, cuya circunscripción territorial son los límites que legalmente tiene establecido el Estado de Baja California Sur.

Finalmente, respecto a la competencia por grado, debe decirse que respecto de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Reglamento Interior de la

210

038

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales no se prevé una competencia estructurada, piramidalmente, que derive en la organización jerárquica de la administración pública, en que las funciones se ordenen por grados o escalas y los entes inferiores no puedan desarrollar facultades reservadas a los superiores, por lo que la misma se tiene por satisfecha con la sola cita de los artículos 1, 2, fracción IV, 3º apartado B, fracción I y último párrafo y 66 del Reglamento Interior que enlistan los órganos y unidades administrativas con que cuenta dicho órgano desconcentrado.

Por lo que se llega a la conclusión de que la competencia de la Encargada de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur, para emitir la resolución sancionadora impugnada, se encuentra debidamente fundada respecto a su competencia territorial y material.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 10/94, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 77, Mayo de 1994, página 12, misma que a continuación se transcribe:

"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funda la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria".



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE
REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

23

Asimismo, resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 115/2005, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, septiembre de 2005, página 310, la cual es del tenor literal siguiente:

"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO. Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.- De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado,

03

039

materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

Contradicción de tesis 114/2005-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, 2 de septiembre de 2005. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro."

880

Sin que sea óbice a la decisión aquí tomada el argumento de la parte actora en el sentido de que la Encargada de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur, para emitir la resolución recurrida no acreditó tener el carácter de servidor pública del nivel jerárquico inmediato inferior del titular de la citada Oficina de Representación y que por tanto no demuestra su capacidad para actuar en suplencia por ausencia de esta última. Lo anterior porque si bien es cierto que la Encargada de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur fundó su actuar en los artículos 80 y 81 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales los cuales señalan que "las personas titulares de los órganos administrativos desconcentrados y de las personas titulares de las unidades administrativas que los integran serán suplidas en sus ausencias por las personas servidoras públicas del nivel jerárquico inmediato inferior que de ellas dependan, de acuerdo con la competencia del asunto de que se trate", lo cierto es que en el caso la Encargada de despacho no actuó en suplencia por ausencia del Titular de la Oficina de Representación de Protección Ambiental, sino ejerciendo las facultades que por Reglamento competen al citado Titular y, en ejercicio del acuerdo de designación otorgado a su favor, razón por la cual no estaba obligada a demostrar que era un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior del titular de la citada Oficina de Representación.

Siendo importante destacar que la sola cita de los artículos 80 y 81 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambientes y Recursos Naturales, no



TFJA
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

25

conllevan a determinar que la Encargada de Despacho actuó en suplencia por ausencia del Titular de la Oficina de Representación de Protección Ambiental, sino que, ello constituye una fundamentación excesiva que nada afecta la legalidad del acto ya que del mismo se observa que quien lo emitió actuó como Encargada de Despacho y no en suplencia por ausencia de otro funcionario.

Tampoco le asiste la razón a la parte actora cuando aduce que al provenir la resolución recurrida del cumplimiento a un diverso recurso de revisión correspondía a la Procuradora Federal de Protección al Ambiente emitir la resolución sancionadora, en tanto que, de la propia resolución de fecha 31 de julio de 2023 (fojas 191 a 195) que recayó al primer recurso de revisión promovido por la accionante se advierte que se declaró la nulidad de la entonces, resolución recurrida, para el efecto de que *"la Oficina de Representación de Protección Ambiental en el Estado de Baja California Sur emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada..."*, es decir, fue la propia Procuradora Federal de Protección al Ambiente, quien ordenó que la nueva resolución sancionadora se emitiera por el Titular de la Oficina de Representación; de ahí que resulte falso que debía ser la Procuradora quien suscribiera la nueva resolución de imposición de sanciones.

Finalmente contrario a lo argumento por la accionante es falso que la Encargada de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur para fundar su actuar no haya señalado que facultad de las previstas en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se estaba ejerciendo en tanto que de la propia resolución sancionadora se advierte que la autoridad sí indicó la fracción aplicable al caso, a saber las fracciones V y XLII de dicho ordenamiento las cuales señalan que compete a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,

8M

040

entre otras facultades la de vigilar, promover y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas, programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, iniciar los procedimientos de inspección respectivos, imponer las sanciones y ordenar las medidas de seguridad que resulten procedentes y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

030

Por todo lo anterior es claro que la Encargada de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur sí fundó debidamente su competencia para emitir la resolución recurrida, cumpliéndose con ello el requisito previsto en el artículo 16 Constitucional y su correlativo el diverso 3 fracción I y V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

SEXTO.- Esta Instrucción con fundamento en el artículo 50 párrafo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo analiza en forma conjunta los agravios primero (parte medular) y segundo de la demanda de nulidad en los cuales la accionante argumenta lo siguiente:

Que la autoridad demandada estimo que la conducta era grave pero, sin detallar y razonar porque llegó a esa conclusión además de que no tomó en consideración su capacidad económica siendo que tal obligación emana del propio artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte la autoridad demandada reiteró la legalidad de las multas combatidas.

Analizados los argumentos de las partes contendientes en el juicio, esta Instrucción, juzga que los conceptos de anulación son parcialmente FUNDADOS de conformidad con lo que se expone a continuación:



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE
REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

27

La parte actora combate la legalidad de la resolución sancionadora señalando que la autoridad demandada no motivó debidamente su capacidad económica y la gravedad de la infracción.

En ese sentido es oportuno señalar el Poder Judicial se ha pronunciado respecto a que la única forma de evitar que las sanciones puedan ser irrazonables, desproporcionadas y, por tanto, excesivas, es necesario que se tomen en cuenta los siguientes requisitos: a) La gravedad de la infracción cometida, b) El monto del negocio, c) La capacidad económica del particular y d) la reincidencia. Por tanto, una multa por más leve que se considere, debe contener las razones y motivos que la justifiquen, para que de esta manera no se deje en estado de indefensión e incertidumbre jurídica al particular y quede fehacientemente acreditado por la autoridad que la multa decretada no es excesiva, pues tal obligación deviene directa y taxativamente del artículo 22 Constitucional; mismo que en relación con el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental, exige que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado sin excepción alguna; lo anterior, conduce a establecer que todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica del gobernado, debe contener las reglas adecuadas para que las autoridades determinadoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta como se dispuso con antelación la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción.

En relación con lo anterior el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, -norma supletoria de la Ley General de Bienes

041

519

AL
NTC

Nacionales— señala que la autoridad demandada para fundar y motivar una resolución deberá tomar en consideración lo siguiente:

"Artículo 73.- La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción; y
- IV. La reincidencia del infractor".

No obstante, y si bien es cierto que el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no prevé la capacidad económica del infractor para efectos de graduar la multa, esta Sala estima que ello contraviene los derechos humanos así como la prohibición de multas excesivas consagradas en los artículos 1º, 14, 16 y 22 Constitucional toda vez que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe expresamente en su primer párrafo -entre otras penas- la imposición de multa excesiva; entendiéndose por ésta, la que no toma "...en cuenta la gravedad del ilícito, la capacidad económica del infractor o cualquier elemento tendente a demostrar la gravedad o levedad de la conducta que pretende sancionarse...", según lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número P./J. 9/95, emitida por el Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo II, julio de 1995, página 5 que cita:

"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en



TFJA
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

29

su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Angeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 9/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F. a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco".

Bajo esas consideraciones es claro que para la imposición de las sanciones por infracciones a la Ley General de Bienes Nacionales y al Reglamento para el uso y aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal, Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, se deben tomar en cuenta no sólo los elementos previstos en el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto es, los daños que se hubieren producido o puedan producirse; el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad de la infracción y la reincidencia del infractor, sino también la capacidad

26

042

MEXICO

económica del mismo, ello a fin de que la sanción no resulte excesiva y violatoria del artículo 22 Constitucional.

Luego, de la resolución recurrida número PFFPA/10.1/2C.27.4/229/2023 de fecha 16 de octubre de 2023, se observa que la Encargada de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur, le determinó al actor dos multas en cantidad de \$39,421.20 cada una, esto es, el monto equivalente a 380 veces el valor de la Unidad de Medida Actualización (\$103.74), es decir, la sanción prevista en el artículo 75 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, dispositivo legal que estatuye que las violaciones a ese reglamento serán sancionadas administrativamente con multa, por el equivalente de 50 a 500 veces la Unidad de Medida y Actualización.

Siendo importante destacar que el 28 de enero de 2016, entró en vigor el "Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, conforme al cual se estableció a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) como la unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores, previéndose en el Transitorio primero de dicho decreto que a la fecha de entrada en vigor del mismo, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.



TFJA
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

31

De ahí que se considere legal que la sanción impuesta se haya tasado con base en la Unidad de Medida y Actualización y no así en salarios mínimos, como prevé el propio artículo 75 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.

De lo anterior se colige que a la parte actora no se le determinó la sanción mínima que prevé el artículo 75 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal, Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, sino que se trata de una sanción intermedia entre el mínimo y el máximo permitido por dicho numeral, por lo que en el caso la autoridad demandada sí se encuentra obligada a razonar el uso de su arbitrio, y por ende exponer los razonamientos y las circunstancias de hecho y de derecho que hacen que en el caso particular se deba agravar en alguna forma la sanción.

Ahora bien, la autoridad demandada para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señaló lo siguiente:

a). Para determinar los daños que se hubieren producido o puedan producirse se consideró que el no permitir el libre acceso a la zona federal marítimo terrestre conlleva una afectación en la administración de la propiedad que ejerce la nación sobre esos bienes; en virtud de que al existir actos que impiden el libre acceso a la zona federal marítimo terrestre, se vulneran los derechos de todos los habitantes de la República de usar los bienes de uso común; además, el no haber realizado el pago de derechos correspondientes por la ocupación de la zona federal genera una situación de ingobernabilidad en cuanto a los recursos económicos que se

043

211

dejan de recabar en su momento procesal oportuno, lo que conlleva un detrimento respecto de los ingresos que obtiene el Estado y consecuencia de ello se impide el cumplimiento del propósito principal de destino que tienen los recursos que se recaban por el uso, goce o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, esto es, destinarlos a restablecer la posible alteración y/o afectación que se haya generado al entorno ecológico del área inspeccionada, o en su defecto a preservar las condiciones naturales del zona federal de que se trate, de tal manera que no se permita su deterioro.

Argumentos que se consideran suficientes para acreditar el daño ocasionado con la conducta infractora, en virtud de que sí la nación tiene el dominio directo, inalienable e imprescriptible, de los elementos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, entonces, es claro que la ocupación de una porción de zona federal marítimo terrestre debe realizarse con estricto apego a las condiciones establecida en el título de concesión de que se trate, incluidas dentro de ellas la prohibición de delimitar la zona federal concesionada impidiendo el libre acceso y realizar los pagos de derechos que por el uso, goce y aprovechamiento del bien nacional, pues no hacerlo como refiere la autoridad demandada no sólo daña las funciones de recaudación de la Secretaría, sino que, además, transgrede el interés social y orden público conforme al cual toda la sociedad está interesada en que los bienes nacionales se usen, gocen y utilicen procurando en todo momento se respete el libre tránsito por la zona federal concesionada.

b) Respecto del carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la autoridad refirió que la conducta era negligente porque el actor tenía pleno conocimiento de las obligaciones que le impone el título de concesión por tanto no debió restringir u obstaculizar el acceso hacia la zona federal marítimo terrestre pues incluso de la Condición Quinta fracción III del título de concesión se advierte que está prohibido delimitar la zona concesionada o cercana con bardas, seto, o cualquier elemento semejante que impida el libre tránsito. Además, la Condición Sexta del dicho título concesión también le indicó al concesionario que



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE
REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

33

debía pagar ante la autoridad fiscal correspondiente los derechos en los términos que señala la Ley Federal de Derechos, de ahí que se consideró que las conductas imputadas eran negligentes porque a pesar de que el concesionario conocía perfectamente las obligaciones que le impone el título que le fue otorgado, hizo caso omiso a las mismas.

Consideraciones que esta Juzgadora estima suficientes para tener por acreditado al carácter negligente de la infracción, en virtud de que, fue la propia autoridad la que reconoció que la intencionalidad surge cuando la omisión o acción se realiza de manera deliberada y consciente a fin de crear en un derecho a favor o una situación privilegiada, sin embargo también refirió que no tenía elementos para considerar que las conductas realizadas por el accionante fueran intencionales por lo que concluyó que ante la falta de elementos que acreditaran la intención lo procedente era considerar a las conductas como negligentes.

Determinación que se considera acertada, máxime cuando el accionante no combate dichos elementos de motivación.

c) En cuanto al carácter de gravedad de la infracción la demandante refirió que la misma quedó acreditado porque la hoy actora al momento en que se practicó la visita de inspección se advirtió que en la zona federal concesionada existía restricción u obstaculización que impedía el libre tránsito lo que implica un detrimento o daño a los derechos de los habitantes que transitan por la zona y por ende, una violación artículo 8 de la Ley General de Bienes Nacionales y al diverso 74 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar conforme a los cual todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de

044

519

uso común sin mas restricciones que las establecidas por la leyes y reglamentos administrativos y que por tal razón se considera infracción obstruir o impedir el libre acceso o tránsito a las playas marítimas.

En relación a la infracción consistente en no haber realizado el pago de los derechos por el uso, goce y aprovechamiento de la zona federal concesionada, la autoridad dijo que era grave dicha conducta porque con su omisión el accionante impidió recabar de forma oportuna los recursos para que la Secretaría pudiera llevar a cabo sus actos de administración consistentes en la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre.

Motivación que esta Sala estima suficiente para determinar la gravedad de la infracción toda vez que no debe soslayarse que la Ley General de Bienes Nacionales está encaminada a salvaguardar, proteger y conservar los bienes de la Nación incluidos dentro de estos a la zona federal marítimo terrestre, a fin de establecer las bases para -entre otros casos- tutelar en el ámbito de la jurisdicción estatal, el derecho de toda persona a disfrutar de ellos de forma adecuada y sin comprometer el libre desarrollo de los bienes naturales que aportan, tales como el aire, el agua y el suelo. En consecuencia, el derecho particular debe ceder al interés de la sociedad de proteger los bienes propiedad de la Nación, que como derecho fundamental las autoridades deben velar, para que cualquier infracción, conducta u omisión que atente contra dicho derecho sea sancionada.

Enonces, si la preservación de los bienes nacionales debe entenderse como el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los mismos y del hábitat natural que los rodea, es claro que si la actora con motivo de su actuar no sólo infringió normas de interés público, sino que, además, contribuyó a que exista un desordenamiento sobre el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, lo que constituye un obstáculo para que las autoridades planeen y atiendan en su momento de manera ágil y



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE
REGULACIÓN:

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

MD

35

eficiente una eventualidad o suceso natural que pudiera ocasionar daños al mar, a las especies que habitan en él, o cualquier otro recurso natural aledaño

Lo anterior máxime que de los artículos 1o., párrafo tercero y 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que la procuraduría debe aplicar a la materia ambiental el principio de precaución, en caso de que advierta peligro de daño grave o irreversible; de ahí que, debe impedir la degradación del medio ambiente; hipótesis que se actualiza en el caso porque con la simple ocupación de una porción de zona federal marítimo terrestre, sin autorización previa genera desequilibrios ecológicos y se afectan recursos naturales o de la biodiversidad pues se impide a la demandada verificar que la zona sea ocupada bajo condiciones de protección al medio ambiente, siendo que, la demandada debe mitigar tal riesgo.

045

Siendo importante destacar que el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece un lineamiento para que una conducta sea considerada como grave por la autoridad sancionadora, por lo que queda a su criterio el considerar qué conducta puede ser considerada como tal, atendiendo a las circunstancias especiales que se presenten en el caso de que se trate; en tal virtud, se citó de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, expresando las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, realizando una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, desprendiéndose con ello que la actora dejó de cumplir cabalmente la acciónante al haber inobservado los dispositivos legales que han quedado indicados.

Resulta aplicable por analogía, la tesis con número de registro 326320, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo LXXIII, página 5522, que dispone:

"MULTAS, FACULTAD DISCRECIONAL PARA DETERMINAR SU GRAVEDAD O LEVEDAD. La fracción y del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación dispone: "Cuando se estime que la infracción cometida es leve y que no ha tenido como consecuencia la evasión del impuesto, no se impondrá sanción alguna y se darán al infractor las facilidades compatibles con el código, para que cumpla con la obligación omitida, apercibiéndole de que se le castigará como reincidente si volviera a incurrir en la infracción". Ahora bien, ni en este precepto ni en ninguna otra disposición legal se señalan bases generales para la determinación de la gravedad o levedad de las multas, y si la forma transcrita emplea las palabras "cuando se estime que la infracción cometida es leve ...", con ello necesariamente se concluye que la levedad de las infracciones no tiene un carácter objetivo, sino que, por el contrario, la determinación de si una infracción es grave o leve, queda sujeta al criterio discrecional de la autoridad fiscal a quien compete sancionada con la multa correspondiente".

d) Finalmente en relación a la reincidencia la enjuiciada manifestó que no se encontraron expedientes integrados a partir de procedimientos administrativos seguidos en contra de la actora, en los que se le hubiera sancionado por la comisión de las mismas infracciones, por lo que no era reincidente.

Sin que por el sólo hecho de no ser reincidente la autoridad estuviera obliga a imponer la sanción mínima o disminuir el monto de la misma, toda vez que si la misma autoridad admite que el infractor no es reincidente e incluso toma en cuenta esa circunstancia al fijar el monto de la sanción, de ello no puede seguirse que la infracción cometida no es grave pues tal calificativo depende de otros elementos y la falta de reincidencia sólo constituye un atenuante puede influir en la fijación de la sanción pero, que no implica que la sanción administrativa no sea grave y por tanto la autoridad no pueda determinar la sanción máxima permitida por ley pues se insiste la no reincidencia sólo es uno de los diversos elementos que la norma señalada para poder determinar la multa.



TFJA
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.

EXPEDIENTE: 3302/24-EAR-01-10.

ACTOR: JUAN ANTONIO SCHEKAIBAN ASSAD

020

37

Finalmente, esta Juzgadora advierte que la autoridad demandada no individualizó la sanción tomando con sideración para ello, la capacidad económica del infractor, siendo que, como ya se dijo, si bien el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no prevé a la condición económica como un elemento a considerar para determinar la sanción, lo cierto es que, a fin de que ésta no sea excesiva y violatoria del artículo 22 Constitucional, la autoridad demandada se encuentra constreñida a tomar en consideración la capacidad económica del infractor, debiendo por ello, declararse la nulidad de la resolución impugnada en términos de lo dispuesto en el numeral 51 fracción II, en relación con el diverso 52, fracción IV, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para el efecto de que la autoridad sancionadora, esto es, el Titular de la Oficina de Representación Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California Sur tomando en consideración lo resuelto por esta Juzgadora en párrafos precedentes, emita otra resolución en la que reitere las consideraciones con base en las cuales se actualizaron las conductas imputadas al particular y aquellas que no fueron desvirtuadas por el accionante y, hecho lo anterior, determine las sanciones que correspondan tomando en consideración la capacidad económica del infractor para solventar las multas; ello a fin de que éstas se encuentren debidamente individualizadas y se cumpla con el requisito de debida motivación acorde a lo dispuesto en el artículo 16 de la Carta Magna.

046

Es aplicable a lo anterior, la jurisprudencia número VII.2o.A.T. J/7 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 1220 que señala:

"MULTAS ADMINISTRATIVAS. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN CUANTO AL MONTO IMPUESTO SÓLO GENERA LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SI SE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DE LA DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA SANCIONADA.- La circunstancia de que en la imposición de una multa administrativa no se hayan motivado debidamente los porcentajes que la autoridad demandada asignó respecto de cada uno de los elementos que tomó en cuenta para determinar el monto de la sanción, como son: la importancia del asunto, las condiciones del infractor, la conveniencia de eliminar prácticas tendientes a infringir, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella; la gravedad de la sanción, etcétera, no puede llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, pues la ilegalidad del actuar de la autoridad demandada sólo acontece respecto de la motivación del monto de la multa, lo que no puede afectar lo relativo a la actualización de la conducta que originó dicha sanción, ya que al no declararse la nulidad del actuar de la autoridad sancionadora respecto de las infracciones imputadas al afectado, dichas determinaciones subsisten; por ende, en esos casos debe declararse la nulidad para efectos de que la autoridad demandada emita una nueva resolución en la que motive debidamente el monto de la sanción impuesta.

Amparo directo 669/2004. Servicios Múltiples del Sureste, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Mendoza Sánchez. Secretario: Alejandro Quijano Álvarez.

Revisión fiscal 14/2006. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 21 de abril de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Rosenda Tapia García, secretaria de tribunal autorizada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretario: José Guillermo Juárez San Martín.

Revisión fiscal 21/2006. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 27 de abril de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Rosenda Tapia García, secretaria de tribunal autorizada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretario: José Guillermo Juárez San Martín.

Revisión fiscal 40/2006. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 18 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Mendoza Sánchez. Secretario: Salvador Pazos Castillo.

Amparo directo 327/2006. Joaquín Augusto Carrillo Patraca. 22 de junio de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Mendoza Sánchez. Secretario: Alejandro Quijano Álvarez.

Siendo oportuno hacer énfasis en el hecho de que las sanciones que se determinen con motivo del cumplimiento que se dé al presente fallo en ningún caso podrá ser igual o mayor que aquella que fue declarada nula, pues de lo contrario se transgrediría en perjuicio de la parte actora el principio jurídico procesal de "*non reformatio in peius*", que prohíbe agravar la situación jurídica del actor.


III.- La parte actora probó los extremos de su acción, en consecuencia,

IV.- SE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DE LA DIVERSA RECURRIDA, las cuales han quedado precisadas en el resultado primero de esta sentencia, por las razones y PARA LOS EFECTOS señalados en la presente sentencia.

V.- NOTIFÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL.

Así lo resolvió y firma la C. Magistrada Instructora adscrita a la Primera Ponencia de esta Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ante la presencia de la C. Secretaria de Acuerdos, quien da fe.


MAG. ROSALVA BERTHA ROMERO NÚÑEZ


LIC. PATRICIA SAAVEDRA MIRANDA,
Secretaria de Acuerdos.