



**AUTORIDAD DEMANDADA:
ENCARGADO DE DESPACHO DE LA OFICINA
DE REPRESENTACIÓN DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL DE LA PROCURADURÍA
FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN
EL ESTADO DE PUEBLA**

EXPEDIENTE:
337/26-EAR-01-2

MAGISTRADA INSTRUCTORA:
LIC. AMALIA TECONA SILVA

**SECRETARIO DE ACUERDOS:
LIC. JULIO LINARES RANGEL**

JUICIO ORDINARIO

Ciudad de México, **veinticuatro de abril de dos mil veintiséis.**

Una vez vistos los autos que integran el presente juicio y estando debidamente integrada la Primera Sala Especializada en Materia Ambiental de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por la **MAG. CLAUDIA ANGÉLICA NOGALES GAONA**, Titular de la Primera Ponencia¹; **MAG. AMALIA TECONA SILVA**, Titular de la Segunda Ponencia e Instructora en el presente juicio, y **MAG. LUIS ALFREDO MORA VILLAGÓMEZ**, Titular de la Tercera Ponencia, ante el Secretario de Acuerdos **LIC. JULIO LINARES RANGEL**, que actúa y da fe; de conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se procede a dictar resolución en el presente juicio en los siguientes términos:

RESULTANDO

1º. Por recibido y visto el escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales en la Ciudad de México de este Tribunal el **cinco de enero de dos mil veintiséis**, por medio del cual *****
***** ***** , por propio derecho, demandó la nulidad de la resolución

¹ Adscrita mediante Acuerdo G/JGA/37/2026, de diez de marzo de dos mil veintiséis, emitido por la Junta de Gobierno y Administración de este Tribunal.

contenida en el oficio ***** de veintiséis de noviembre de dos mil veinticinco, emitida por el Encargado de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la Zona Metropolitana del Valle de México, a través de la cual le impuso una multa por la cantidad de \$*****, por contravenir lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, asimismo, se le impuso como sanción la clausura temporal parcial de las obras y actividades, así como el cumplimiento de una medida correctiva.

2°. Mediante proveídos de **nueve de enero de dos mil veintiséis**, la Décima Sala Regional en la Ciudad de México se declaró incompetente para conocer del juicio contencioso administrativo 92/26-17-10-5 y remitió los autos a esta Sala a efecto de que proveyera lo que en derecho correspondiera.

3°. Por oficio presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Especializadas en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el veintisiete de enero de dos mil veintiséis, se remitieron los autos del juicio contencioso administrativo 92/26-17-10-5 a esta Sala, por lo que mediante acuerdo **tres de febrero de dos mil veintiséis** se tuvieron por recibidos los autos del juicio en que se actúa y, en consecuencia, esta Sala se declaró competente en razón de materia para conocer del presente juicio 337/26-EAR-01-2.

4°. Mediante acuerdo de **tres de febrero de dos mil veintiséis**, se admitió a trámite la demanda en contra de la resolución señalada en el resultando primero y se ordenó que con el archivo digitalizado del escrito de demanda se emplazara a la autoridad demandada para que formulara su contestación respectiva.

5°. Mediante oficio ingresado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Especializadas en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el diecinueve de marzo de dos mil veintiséis, la autoridad demandada

presentó su contestación de demanda, misma que se tuvo por contestada por acuerdo de **veinte de marzo de dos mil veintiséis** y al encontrarse debidamente integrado el expediente en que se actúa, se otorgó a las partes el plazo legal para que formularan sus alegatos. Acuerdo notificado a las partes el veintisiete de marzo de dos mil veintiséis.

6°. Una vez que quedó cerrada la instrucción, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esta Sala procede a resolver el presente asunto.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Esta Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación es competente por materia y territorio para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, fracción IV, 28, fracción III, 29, 30 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como de conformidad con el artículo 50, fracción III, inciso b, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEGUNDO. La existencia de la resolución impugnada ha quedado debidamente acreditada en autos, con la exhibición que de su original llevó a cabo la parte actora y por el reconocimiento que de ésta efectuó la autoridad demandada, lo cual se valora de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

TECERO. Esta Sala procede al estudio del primer y único concepto de nulidad formulad por la actora en su escrito de demanda, únicamente en la parte en que la actora formula argumentos en contra de supuestos vicios en la práctica de la visita de inspección, consistentes en:

- Falta de detalles de tiempo, modo y lugar en el acta, impidiendo reconstrucción fáctica precisa.
- Insuficiente identificación de los inspectores, pues no se exhibieron credenciales vigentes ni se entregó orden con firma autógrafa.

Al respecto, la autoridad demandada sostuvo la legalidad y la validez del acta de inspección que culminó con la emisión de la resolución impugnada.

A juicio de los suscritos Magistrados, los argumentos planteados por la actora en contra del acta de inspección son **infundados**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En primer lugar, de conformidad con las acciones y las excepciones de las partes, se fija como controversia del presente considerado determinar si en el desahogo del acta de inspección *****, de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, se circunstanciaron detalles de modo tiempo y lugar, se identificaron debidamente los inspectores y si se le entregó orden con firma autógrafa a la actora.

Con el fin de dirimir la controversia suscitada entre las partes, conviene recordar los requisitos de validez que para el desahogo de una inspección establecen los artículos 162, 163 y 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mismos que disponen:

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Artículo 162. Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

Artículo 163. El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la

diligencia, exhibiéndole, para tal efecto credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección en la materia, y le mostrará la orden respectiva, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

Artículo 164. En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
(...)

Conforme a los artículos anteriores se advierte que las autoridades competentes pueden realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección. Asimismo, se advierte que durante el desahogo de las visitas de inspección, los inspectores tienen las siguientes obligaciones:

1. El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, para lo cual debe exhibir su credencial vigente con fotografía y entregar la orden de inspección respectiva entregándole copia de la misma con firma autógrafa.
2. Requerirá la designación de dos testigos.
3. Levantará acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia.

Una vez precisado lo anterior, los suscritos Magistrados proceden al análisis del acta de inspección *********, de veintiséis de julio de dos mil veintiuno (visible en las fojas 7 a 12 del expediente administrativo anexo), que derivó en la resolución impugnada en el presente juicio, de cuyo contenido en las partes que nos interesa se advierte:



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

ACTORA: *****

EXPEDIENTE: 337/26-EAR-01-2

Conforme al acta de inspección digitalizada, se advierte que fue desahogada conforme a la orden *********, de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, advirtiéndose que los inspectores sí hicieron entrega de una copia de esta con firma autógrafa de la autoridad ordenadora, en la que se designaron a los inspectores que desahogaron el acta.

Asimismo, se desprende que al iniciar la inspección, los inspectores se identificaron mediante sus credenciales vigentes; también, se advierte que la persona que atendió la diligencia designó a un testigo, ante la imposibilidad de designar al segundo por falta de personas en el lugar.

Por último, se advierte que los inspectores sí procedieron a circunstanciar los hechos irregulares que derivaron en las sanciones impuestas en la resolución impugnada, mismos que consistieron en que la actora, en su calidad de ocupante del predio inspeccionado que se ubica conforme a las coordenadas señaladas en un área natural protegida denominada Parque Nacional Fuentes Brotantes, en que se observaron diversas obras consistentes en una casa habitación, obras que no cuentan

con la autorización en materia de impacto ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los artículos 28, fracción XI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en relación con el diverso 5°, apartado S), 47, primer párrafo, y 48 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

Asimismo, se aprecia que se circunstanció la necesidad de la imposición de la medida de seguridad consistente en la clausura parcial temporal de las obras de construcción, ante la posibilidad de un riesgo inminente de desequilibrio ecológico.

Razones por las cuales, a juicio de los suscritos Magistrados los argumentos analizados resultan **infundados**, pues no se aprecia violación alguna a los requisitos previstos en los artículos 162, 163 y 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para efectos del desahogo del acta de inspección *****, de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, por lo que subsiste su legalidad.

CUARTO. Esta Sala procede al estudio del primer y único concepto de nulidad formulado por la actora en su escrito de demanda, en la parte en la que esencialmente sostiene que no existe tipicidad en la infracción, por falta de individualización de su responsabilidad en las obras no autorizadas, alegando desconocimiento legal; además, que existe omisión de detalles fácticos (tiempo, modo, lugar) y falta de descripción circunstanciada de los hechos, lo que genera una imputación genérica sin sustento objetivo.

Al respecto, la autoridad demandada sostuvo la legalidad y la validez de la resolución impugnada.

A juicio de los suscritos Magistrados los argumentos formulados en el concepto de nulidad en estudio son **infundados**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Previo a entrar al estudio de los argumentos de mérito, es importante señalar que de conformidad con el artículo 3°, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con el diverso 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos administrativos que se deban notificar deberán, entre otros requisitos, estar fundados y motivados, entendiéndose por ello, que la autoridad debe expresar las razones particulares, circunstancias especiales o causas inmediatas que llevaron a la emisión de su resolución, debiendo contener también el señalamiento preciso de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, por coincidir éste con las hipótesis normativas contenidas en esas disposiciones legales.

Dicho en otras palabras, la fundamentación se refiere a la cita obligada de los preceptos en que se basa la autoridad para emitir el acto de que se trata; mientras que la motivación consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia según el cual, quien lo emitió, llegó a la conclusión de que el caso concreto se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, o sea, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que tomó en cuenta la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Así, la debida fundamentación y motivación, se cumple:

- a)** Con la existencia y cita de una norma legal que atribuya a la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido y con la actuación de esa autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada;
- b)** Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir, con claridad, que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que

justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro, y

- c) Que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación define la garantía de fundamentación y motivación, en la jurisprudencia V.2o. J/32, consultable Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 54, junio de mil novecientos noventa y dos, página 49, que al rubro señala: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.”**²

En los términos expuestos, se estima que para cumplir con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no basta con que exista en el derecho positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que aquéllos se hagan saber al afectado en el mismo acto de molestia.

Una vez precisado lo anterior, esta Sala procede al estudio de los fundamentos y de los motivos de la resolución impugnada, misma que consiste en el oficio ***** de veintiséis de noviembre de dos mil veinticinco, emitida por el Encargado de Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la Zona Metropolitana del Valle de México, a través de la cual le impuso una multa por la cantidad de \$ ***** , por contravenir lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, asimismo, se le impuso como sanción la clausura temporal parcial de las obras y actividades, así como el cumplimiento de una medida correctiva.

² **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Ahora bien, de los fundamentos y los motivos del acto impugnado, se advierte que la conducta irregular atribuida a la actora consiste en:

Con la comisión de la conducta previamente descrita, la demandada consideró que la actora contravino lo dispuesto por los artículos 28, fracción XI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en relación con el diverso 5°, apartado S), 47, primer párrafo, y 48 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, así como el artículo 88, fracción VII, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, los cuales disponen:

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Artículo 28. La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

...

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

(...)

**Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y
Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto
Ambiental**

Artículo 5. Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

...

S) OBRAS EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:

Cualquier tipo de obra o instalación dentro de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, con excepción de:

a) Las actividades de autoconsumo y uso doméstico, así como las obras que no requieran autorización en materia de impacto ambiental en los términos del presente artículo, siempre que se lleven a cabo por las comunidades asentadas en el área y de conformidad con lo dispuesto en el reglamento, el decreto y el programa de manejo respectivos;

b) Las que sean indispensables para la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de las áreas naturales protegidas, de conformidad con la normatividad correspondiente;

c) Las obras de infraestructura urbana y desarrollo habitacional en las zonas urbanizadas que se encuentren dentro de áreas naturales protegidas, siempre que no rebasen los límites urbanos establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano respectivos y no se encuentren prohibidos por las disposiciones jurídicas aplicables, y

d) Construcciones para casa habitación en terrenos agrícolas, ganaderos o dentro de los límites de los centros de población existentes, cuando se ubiquen en comunidades rurales.

(...)

**Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la
Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales
Protegidas**

Artículo 88. Se requerirá de autorización por parte de la Secretaría para realizar dentro de las áreas naturales protegidas, atendiendo a las zonas establecidas y sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables, las siguientes obras y actividades:

...

VII. Obras que, en materia de impacto ambiental, requieran de autorización en los términos del artículo 28 de la Ley;

(...)

El artículo 28, fracción XI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el artículo 5, inciso S), del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental definen la evaluación de impacto ambiental como un procedimiento preventivo administrado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para regular obras y actividades de alto riesgo ecológico, como aquellas en áreas

naturales protegidas federales (fracción XI), **exigiendo autorización previa para minimizar efectos negativos y preservar ecosistemas.**

Finalmente, el artículo 88 del Reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas refuerza esta interconexión al subordinar cualquier obra en zonas protegidas (fracción VII) a la autorización de impacto ambiental del artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, integrando los tres normas en un sistema coherente donde las excepciones del reglamento en materia de evaluación no eximen de revisión si implican riesgos ecosistémicos, garantizando que programas de manejo y decretos de áreas naturales protegidas prevalezcan sobre intervenciones no autorizadas.

Continuando con el análisis de los fundamentos y los motivos del acto impugnado, se advierte que como consecuencia de que la actora no acreditó contar con la Autorización en Materia de Impacto Ambiental expedida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para llevar a cabo la ejecución de las obras y las actividades antes descritas, la sancionadora consideró actualizada la infracción a los referidos artículos y, como consecuencia, en términos de lo dispuesto por el artículo 171, fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente³, le impuso como sanción una multa mínima en cantidad de \$ ***** , equivalente a 30 veces la Unidad de Medida y Actualización.

Asimismo, con base en lo dispuesto en los artículos 171, fracción I, inciso a), fracción II, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁴, 55, primer párrafo, del Reglamento de la Ley

³ **Artículo 171.** Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

...

I. Multa por el equivalente de treinta a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción; (...)

⁴ **Artículo 171.-** Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

...

II.- Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando:

General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental⁵ y 42 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas⁶, la demandada impuso como sanción, la clausura temporal parcial de las obras y actividades asentadas en el acta de inspección y ordenó como medida correctiva la restauración del sitio afectado.

En contra de los fundamentos y los motivos previamente descritos, la actora esencialmente sostiene que no existe una debida fundamentación ni motivación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que dieran lugar a la infracción.

En términos del concepto de nulidad en estudio, así como de la excepción formulada por la demandada, quien sostiene la validez del acto, **la suscrita Magistrada procede al estudio de la legalidad de la resolución impugnada** con base en la conducta irregular que se le atribuye a la actora, con el fin de determinar si la misma actualiza o no la infracción por la cual la sancionan, **para lo cual resulta necesario analizar si en la especie se cumple o no con el principio de tipicidad.**

Con el fin de dirimir la controversia planteada por las partes en el presente juicio, se considera necesario atender al principio de tipicidad que debe aplicar en las infracciones y en las sanciones administrativas, que de conformidad con la jurisprudencia P./J. 100/2006, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.”**⁷, dicho principio puede entenderse como la exigencia

a) El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas;

(...)

⁵ **Artículo 55.-** La Secretaría, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o, en su caso, por conducto de la Agencia, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, así como de las que deriven del mismo, e impondrá las medidas de seguridad y sanciones que resulten procedentes.

(...)

⁶ **Artículo 42.-** La Secretaría tramitará la inscripción de los decretos por los que se declaren las áreas naturales protegidas de competencia federal, y de los instrumentos que los modifiquen, en los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad Federal.

⁷ Época: Novena Época, Registro: 174326, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Materia(s):, Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 100/2006, Página: 1667.

de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, principio que se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción, y que supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.

Agrega la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

Con base en el análisis a la jurisprudencia anterior esta juzgadora puede concluir que la tipicidad consiste en que debe existir una la relación recíproca entre las conductas ilícitas y las sanciones que deben recaer a los sujetos que las cometan, lo cual se surte cuando ambas normas son claras respecto a la consecuencia jurídica que se genera con motivo de la conducta imputable, debiéndose seguir el principio general del derecho “*nulla poena sine lege*”.

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Por ello, con base en el principio de tipicidad aplicado a las multas impuestas por alguna infracción administrativa, debe considerarse que los preceptos que establecen las conductas ilegales en relación con alguna infracción son de aplicación estricta, cualquiera que sea la ley en que ello suceda⁸.

Con base en lo anterior, con el fin de dirimir la controversia, esta Sala reitera que conforme de la resolución impugnada, en específico del segundo considerando, se desprende que el acto controvertido tuvo como antecedente la orden de inspección *****, de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, emitida por el Encargado de Despacho de la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la Zona Metropolitana del Valle de México, la cual obra agregada en las fojas **1 a 6** del expediente administrativo anexo; misma que fue desahogada mediante el acta de inspección *****, de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, la cual obra agregada en las fojas **07 a 12** del expediente administrativo anexo.

Al respecto, resulta necesario precisar, que la omisión atribuida a la actora tiene como sustento el desahogo del acta de inspección *****, de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, de la que se advierte que no acreditó contar con la correspondiente Autorización en Materia de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para realizar las obras y las actividades desplegadas en la zona inspeccionada; acta de inspección anterior a cuyo hechos y circunstancias narradas por los inspectores se les concede valor probatorio pleno, en términos de los artículos 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y el 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la primera.

⁸ Sirve de apoyo la tesis de la Séptima Época, con número de Registro: 253981, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 86, Sexta Parte, Materia(s): Administrativa, Página: 59 **MULTAS. TIPICIDAD DE LA INFRACCION**. A las multas administrativas, que deben clasificarse como aprovechamientos conforme al artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, les resulta aplicable el artículo 11 de dicho código, de manera que tratándose de multas administrativas deben ser de aplicación estricta el precepto que las establece en relación con alguna infracción, cualquiera que sea la ley en que ello suceda. Y de esta manera, el principio de tipicidad de las penas es aplicable a toda multa (que no es sino una pena administrativa a una infracción de ese orden). Es decir, si alguna ley establece una pena de multa para alguna infracción, está estableciendo con ello un aprovechamiento, y en ese aspecto, esa ley está sujeta al principio de aplicación estricta que señala "nulla poena sine lege", conforme al cual que se aplique una sanción a una falta, la conducta realizada por el afectado debe encajar exactamente en la hipótesis normativa, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia de este Tribunal I-J-204, de rubro “**ACTAS DE INSPECCIÓN.**”⁹, así como la tesis III-TASS-1508, también de este Tribunal, de rubro “**ACTAS DE INSPECCION.- VALOR PROBATORIO.**”¹⁰

Ahora bien, toda vez que, de conformidad con el primer párrafo, del artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente¹¹, los inspectores designados por la demandada se encuentran obligados a hacer constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, esta Sala procede a analizar la circunstanciación del acta de inspección ***** , de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, en relación a la supuesta comisión de la infracción atribuida la actora, en la cual, según lo motivado por la propia demandada en el oficio de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador, se plasmaron los siguientes hechos:

SIN TEXTO

⁹ R.T.F.F. Primera Época. Año XVII. No. 193 -204. Enero - Diciembre 1953. p. 7(Compilación) R.T.F.F. Sentencias pronunciadas por el Pleno del Tribunal durante los años de 1949 al primer semestre de 1959, Tomo II. 1960. p. 191

ACTAS DE INSPECCIÓN.- Cuando la autoridad demandada aporta como prueba de la existencia de infracciones un acta de inspección, no se está en el caso de invertir la presunción de validez establecida en favor de la resolución administrativa impugnada; y relevar al infractor, si niega en su demanda los hechos consignados por el inspector, de la carga de la prueba que impone la fracción IV del artículo 201 del Código Fiscal de la Federación. Por tanto, si la Sala sentenciadora concede al acta pleno valor probatorio no viola la jurisprudencia de 12 de mayo de 1941, ni la de 6 de mayo de 1942 que concede a las actas de inspección aunque no satisfagan las formalidades requeridas por el artículo 16 Constitucional, el valor probatorio que derive de la apreciación de las circunstancias especiales de cada caso y de las probanzas que se rindan, apreciación que compete a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁰ R.T.F.F. Tercera Epoca. Año III. No. 26. Febrero 1990. p. 36

ACTAS DE INSPECCION.- VALOR PROBATORIO.- De conformidad con el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las actas de inspección al ser levantadas por funcionarios públicos, como son los inspectores, constituyen un documento público por lo que hace prueba plena de los hechos asentados en ella, salvo que se demuestre lo contrario.(59)

¹¹ **Artículo 164.-** En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (...)

Conforme a la digitalización previa, se aprecia que la demandada describió las obras inspeccionadas en el predio con dimensiones de 739 m² totales, 545 m² cementados, 194 m² libres, ubicado dentro del Parque Nacional Fuentes Brotantes, precisando para ello las coordenadas del predio y de las obras, atribuidas a la inspeccionada hoy actora, en su calidad de

ocupante, quien no exhibió durante la diligencia la Autorización en Materia de Impacto Ambiental que amparara las obras detectadas.

No es óbice a lo anterior, las manifestaciones de la actora en las que sostiene que no es la única habitante del predio inspeccionado y que no es la responsable de las obras; pues esas manifestaciones no la eximen de la responsabilidad, ya que se le imputó la infracción con base en su calidad de ocupante de la zona inspeccionada, calidad con la que atendió la diligencia del acta de inspección ***** , de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, mientras que el desconocimiento de la ley alegado tampoco la exime de su cumplimiento, resultando ambos argumentos **infundados**, ya que como fue analizado previamente, la actora cuenta con la obligación de obtener la autorización en materia de impacto ambiental para realizar obras dentro de un área natural protegida.

Como consecuencia, esta Sala advierte que sí se actualiza el supuesto que obligaba a la actora a obtener autorización en materia de impacto ambiental contenido en el artículo 28, fracción XI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en relación con el diverso 5, inciso S), del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental; misma conducta omisiva que la actora no desvirtúa a través de prueba alguna. Razones anteriores por las que, a juicio de los suscritos Magistrados, resulta **infundado** el concepto de nulidad en análisis.

QUINTO. Los suscritos Magistrados procede al estudio del único concepto de nulidad formulado por la actora en su escrito de demanda, en la parte en que esencialmente señala que la multa que se le impuso es ilegal al no considerarse su vulnerabilidad económica, encontrándose indebidamente motivada la resolución por cuanto se refiere a la individualización de la sanción impuesta.

Al respecto, la autoridad demandada sostuvo la legalidad y la validez de la resolución impugnada, aduciendo esencialmente que la individualización de la multa es legal.

A juicio de los suscritos Magistrados, el concepto de impugnación es **infundado**, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En principio, se precisa que con la actualización de la conducta irregular observada por la sancionadora, la actora se hizo acreedora a **una multa** por **** ***** ** \$***** ***** * ** ***** ** ***** ** ***** *** ********* impuesta en términos del artículo 171, fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente¹² que prevé como multa mínima la equivalente 30 veces la Unidad de Medida y Actualización.

En consecuencia, contrario a lo que sostiene la actora, la demandada sí tomó en cuenta la vulnerabilidad económica de la actora, pero de una manera jurídicamente razonable y proporcional, pues en la resolución se individualizó la sanción en su monto mínimo, lo que evidencia que la autoridad no actuó con la intención de imponer una carga económica excesiva, sino la sanción más baja dentro del margen legal permitido.

Por ello, desde la perspectiva de la individualización de la sanción, no puede sostenerse que la autoridad haya soslayado la vulnerabilidad económica de la actora, pues sí la consideró al imponer la multa mínima legalmente procedente. En consecuencia, el agravio relativo a que la resolución omitió valorar su vulnerabilidad económica resulta infundado, porque la individualización de la sanción muestra que sí se realizó una ponderación suficiente y compatible con el principio de proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, al haberse impuesto la multa mínima, la demandada no está obligada a profundizar sobre los elementos de individualización de la sanción y, por tanto, tampoco estaba obligada a darle a conocer a la promovente las constancias que tomó en consideración para

¹² **Artículo 171.** Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

...

I. Multa por el equivalente de treinta a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción; (...)

considerarla de acreditada solvencia, lo que trae como consecuencia que resultan **infundados** los argumentos al respecto.

En efecto, al imponerse multas mínimas, la autoridad no está obligada a motivar por qué impuso dicho monto, o considerar los elementos a que se refiere la actora, siendo suficiente que se indique por parte de ésta, la verificación de la infracción y la adecuación del dispositivo legal que establece la sanción; sin que sea menester que, además, se expresen las razones concretas que la llevaron a imponer la multa en el importe mínimo previsto en la norma de referencia.

Resulta aplicable por analogía, el criterio del Poder Judicial de la Federación de rubro: **“MULTA MINIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE RAZONE SU IMPOSICION NO VIOLA GARANTIAS.”**¹³

En efecto, cuando en la legislación se contempla como sanción la imposición de multas a las que se señala un límite máximo y otro mínimo, para su determinación y aplicación la autoridad está obligada a tomar en cuenta elementos tales como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia siempre que se trate de multas que sobrepasen el límite inferior establecido, pues cuando se aplica la multa mínima, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en diversas Jurisprudencias que en este supuesto basta con comprobar la conducta infractora para tener acreditada la motivación, y citar la disposición legal en que se encuentra prevista la sanción, para que se cumpla con la fundamentación, sin que sea necesario señalar las razones que llevaron a la autoridad a imponer la multa mínima.

¹³ Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito., Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Octubre de 1998, Tesis: XIII.2o. J/4, Página: 1010

MULTA MINIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE RAZONE SU IMPOSICION NO VIOLA GARANTIAS. Cuando la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, estima justo imponer la multa mínima contemplada en la ley tributaria aplicable, ello determina que el incumplimiento de los elementos para la individualización de esa sanción pecuniaria, como lo son: la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste, etcétera, resulte irrelevante y no cause violación de garantías que amerite la concesión del amparo, toda vez que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor, pero no cuando se aplica la mínima, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una menor a ésta.

En consecuencia, después de haber sido sometidos a estudio la totalidad de los conceptos de impugnación aducidos por la actora y hallarse infundados cada uno de ellos, por no acreditar la demandante la ilegalidad de la multa impugnada, los suscritos Magistrados estiman que subsiste la legalidad de la resolución impugnada y, por tanto, debe reconocerse su validez, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Resulta aplicable al caso que nos ocupa, por analogía, el criterio sustentado por el Pleno de este tribunal, tesis II-TASS-8171, segunda época, visible en su revista del año VII, número 71, de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco, página 472, que señala **“RESOLUCIONES FISCALES.- AL TENER PRESUNCION DE LEGALIDAD CORRESPONDE AL ACTOR DESVIRTUARLAS.”**¹⁴

Asimismo, sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia II-J-279, dictada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, Año VIII, Número 83, noviembre de mil novecientos ochenta y seis, página 396, identificada con el rubro **“MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.- PARA QUE SE DEN ESOS REQUISITOS, BASTA QUE QUEDE CLARO EL RAZONAMIENTO SUBSTANCIAL.”**¹⁵

Tiene aplicación por analogía la tesis III-TASS-1360, sustentada por el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la revista del Tribunal Fiscal de la

¹⁴ **RESOLUCIONES FISCALES.- AL TENER PRESUNCION DE LEGALIDAD CORRESPONDE AL ACTOR DESVIRTUARLAS.**- De conformidad con el Artículo 89 del Código Fiscal de la Federación anterior y Artículo 68 del Código Fiscal de la Federación vigente, las resoluciones fiscales tienen presunción de legalidad, por lo que corresponde al actor alegar y demostrar fehacientemente las razones por las que deben anularse, sin que la autoridad que las emita tenga obligación de probar esa legalidad. Consecuentemente, si la actora no alega expresamente argumentos que demuestren la ilegalidad de la resolución que combate, ni asimismo prueba sus afirmaciones, procede reconocer la legalidad y por ende la validez de dicha resolución.

¹⁵ **MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.- PARA QUE SE DEN ESOS REQUISITOS, BASTA QUE QUEDE CLARO EL RAZONAMIENTO SUBSTANCIAL.**- El artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos; dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al particular para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por la autoridad, podrá fundar la declaración de nulidad de la resolución impugnada por falta del requisito formal de motivación.

Federación, tercera época, año III. No. 25, enero de mil novecientos noventa página 14, cuyo rubro es **“RESOLUCIONES FISCALES.- REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.”**¹⁶

Por lo anterior y con apoyo en los artículos 49, 50 y 52, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

I. La parte actora **no probó** los extremos de su pretensión, en consecuencia;

II. Resulta procedente **reconocer la validez** de la resolución impugnada, precisadas en el resultando primero del presente fallo.

III. NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman los Magistrados que integran la Primera Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal, ante el Secretario de Acuerdos que actúa y da fe.

**TITULAR DE LA PRIMERA
PONENCIA**

INSTRUCTORA Y

¹⁶ **RESOLUCIONES FISCALES.- REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, es decir, que en el mismo se señalen los preceptos legales específicamente aplicables al caso y se expresen las circunstancias de hecho que tuvo en cuenta la autoridad y que al encuadrar en los supuestos normativos de los preceptos señalados, dan como resultado la adecuación entre las circunstancias del caso concreto y la fundamentación legal, cumpliéndose así el requisito de la debida fundamentación y motivación. Ahora bien, aun cuando la fundamentación y motivación son dos figuras jurídicas distintas, para efectos de validez de todo acto de autoridad, son únicas e indivisibles, por lo que en un momento dado no puede aceptarse que carezca de fundamentación o motivación para que se encuentre legalmente emitido, ya que la falta de uno de esos requisitos excluye la presencia del otro. En consecuencia, si no está fundada y motivada una resolución administrativa por no señalarse en ella los preceptos y supuestos que encuadran en la norma especial aplicable, es correcto señalar, en términos genéricos, que dicha resolución no está ajustada a derecho y por lo contrario llevaría a considerar válido un acto de autoridad, aun cuando carezca de uno de esos elementos, por el hecho de llenar sólo uno de esos requisitos, lo que va en contra de lo preceptuado por el artículo en comento, en el que claramente se indica que deben reunirse los dos requisitos y no sólo uno de ellos, ya que ese y no otro es el término copulativo "y", pues de otra manera se pudo utilizar el disyuntivo "o", lo que significaría que bastaría con uno de los elementos en cuestión para hacer válidos en cuanto al formalismo, los actos de la autoridad.

TITULAR DE LA SEGUNDA
PONENCIA

**MAG. CLAUDIA ANGÉLICA
NOGALES GAONA**

MAG. AMALIA TECONA SILVA

TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA

MAG. LUIS ALFREDO MORA VILLAGÓMEZ

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. JULIO LINARES RANGEL

JLR

“El 17 de septiembre de 2026, el licenciado JULIO LINARES RANGEL, Secretario de acuerdos con adscripción en la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 120, 115, párrafos, primero, segundo, tercero y cuarto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de (indicar el supuesto aplicable, por ejemplo: nombres de personas físicas, lugares de nacimiento, grupo étnico, estado civil, domicilio, ocupación o profesión, datos de identificación de vehículos particulares, ubicación de inmuebles, descripción de personas físicas, etc.). Conste.”