



PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN

ACTORA: ***** ** ** **

AUTORIDAD DEMANDADA: ENCARGADA DE
DESPACHO DE LA OFICINA DE
REPRESENTACIÓN DE PROTECCIÓN AMBIENTAL
DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE
PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN EL ESTADO DE
CHIHUAHUA

EXPEDIENTE: 643/26-EAR-01-2

MAGISTRADA INSTRUCTORA: LIC. AMALIA
TECONA SILVA

SECRETARIO DE ACUERDOS: LIC. JULIO LINARES
RANGEL

JUICIO SUMARIO

Ciudad de México, a **treinta de abril de dos mil veintiséis**.- Una vez vistas las constancias del expediente en que se actúa, la Magistrada Instructora en el presente juicio **LIC. AMALIA TECONA SILVA**, ante el secretario de acuerdos que actúa y da fe **LIC. JULIO LINARES RANGEL**; procede a dictar SENTENCIA DEFINITIVA con fundamento en los artículos 49, 50 y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

R E S U L T A N D O

1°. Por recibido y visto el escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Especializadas en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el diecisiete de febrero de dos mil veintiséis, por medio del cual el C. *****, en representación legal *****, demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio *****, de once de diciembre de dos mil veinticinco, por medio del cual la Encargada del Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua, impuso a la hoy actora una multa, por la cantidad total de \$*****, por contravenir a lo establecido en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y al Anexo III, del acuerdo que modifica al diverso que establece las mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

2°. Mediante acuerdo de **veinte de febrero de dos mil veintiséis**, se admitió a trámite la demanda y se ordenó en el mismo que con el archivo digitalizado del escrito de demanda se emplazara a la autoridad demandada para que formulara su contestación respectiva.

3°. Por oficio presentado en la Oficialía de Partes Común de esta Sala el veinte de marzo de dos mil veintiséis, la autoridad demandada formuló su contestación a la demanda, misma que se tuvo por contestada por acuerdo de **veinticuatro de marzo de dos mil veintiséis** y, al encontrarse integrado el expediente en que se actúa, se otorgó a las partes el plazo legal para formular sus alegatos. Acuerdo notificado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiséis.

4°. Una vez que quedó cerrada la instrucción, de conformidad con lo previsto en el artículo 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esta instrucción procede a resolver el presente asunto.

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

PRIMERO. Esta Instrucción es competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto en los artículos **3°, fracción IV**, y 28, fracción III, y 36, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **58-2, fracción II**, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el diverso **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 llevaron 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.

TERCERO. Al ser la competencia una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente, la suscrita Magistrada se avoca al estudio del concepto de nulidad **primero** formulado por la actora en su escrito inicial



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN

*****. ***** **** ** ****

EXPEDIENTE: **643/26-EAR-01-2**

3

de demanda, en el que esencialmente sostiene que tanto la orden de inspección, como la resolución impugnada son ilegales, toda vez que se emitieron en contravención de los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al no estar fundada la competencia de la autoridad emisora.

Respecto del argumento anterior, la autoridad demandada sostuvo la legalidad y la validez de la resolución originalmente recurrida y de la orden de la cual derivó.

A juicio de la suscrita Magistrada, el concepto de anulación en estudio es **infundado** de conformidad con las siguientes consideraciones.

Para resolver la controversia planteada por las partes, la suscrita Magistrada considera necesario indicar que la competencia de las autoridades administrativas se fija básicamente con tres criterios: por razón de materia, grado y territorio, los cuales consisten en:

- ✓ **Materia:** Atiende a la naturaleza del acto y a las cuestiones jurídicas que constituyen el objeto de aquél, se ubican dentro del campo de acción de cada órgano, que se distingue de los demás (salud, fiscales, administrativas, ecología, comercio, etc.).
- ✓ **Grado:** También llamada funcional o vertical y se refiere a la competencia estructurada piramidalmente, que deriva de la organización jerárquica de la administración pública, en la que las funciones se ordenan por grados y los órganos inferiores no pueden desarrollar materias reservadas a los superiores o viceversa.
- ✓ **Territorio:** Ésta hace alusión a las circunscripciones administrativas. El Estado por la extensión de territorio y complejidad de las funciones que ha de realizar, se encuentra en necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en

distintas partes del territorio, cada uno de los cuales tiene un campo de acción limitado localmente; por tanto, dos órganos que tengan idéntica competencia en cuanto a la materia, se pueden distinguir, sin embargo, por razón de territorio.

Respecto al tema de la fundamentación de la competencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que es un requisito de legalidad del acto de autoridad en términos del principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El criterio de referencia se encuentra expresado en la jurisprudencia P. /J. 10/94, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con rubro **“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.”**¹

Posteriormente, la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la fundamentación de la competencia debía realizarse de manera pormenorizada, citándose los apartados, fracciones o incisos correspondientes, tal como se desprende de la jurisprudencia 2a. /J. 57/2001, con rubro **“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.”**²

¹ **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 faculte 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 funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe (sic) exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria. (...) Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo 77, mayo de mil novecientos noventa y cuatro, página 12.

² **COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.** De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal 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, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las

Asimismo, la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se determinó que las Salas de este tribunal están facultadas para analizar no sólo la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, sino también la de quien ordenó o tramitó el procedimiento del cual derivó ésta, tal como se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 201/2004, con rubro: **“NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SÓLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA.”**³

consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende 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, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIV, noviembre de dos mil uno, página 31.

³ **NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SÓLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA.**- De la interpretación armónica y relacionada del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se concluye que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia tanto de la autoridad que emitió la resolución impugnada en juicio, como de la que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual deriva aquélla. Ello es así, porque la competencia de las autoridades es una cuestión de orden público, como lo establece el penúltimo párrafo del referido precepto, por lo cual no sería factible que de una interpretación estricta y literal se sostuviera que los mencionados órganos sólo están facultados para analizar de oficio la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, pues en el supuesto de carecer de competencia legal el funcionario que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual derivó la resolución definitiva, ésta estaría afectada desde su origen y, por ende, sería ilegal, al incidir el vicio de incompetencia directamente en la resolución emanada de un procedimiento seguido por autoridad incompetente. Esto es, admitir una postura contraria y sostener que las mencionadas Salas sólo están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia de la autoridad emisora, propiciaría la subsistencia de resoluciones que derivan de un procedimiento viciado en virtud de haberlo iniciado o instruido una autoridad sin competencia legal.

Una vez precisado lo anterior, la suscrita Magistrada procede al análisis de los fundamentos de la competencia de la **Encargada del Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua**, para la emisión tanto de la resolución impugnada contenida en el oficio *********, de once de diciembre de dos mil veinticinco, como de la orden de inspección *********, de veinticinco de febrero de dos mil veinticinco.

Al respecto, **la demandada fundó su competencia materia** en términos del artículo 54, fracción VIII y 80, fracciones VIII, IX, XI y XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales⁴ vigente, de cuyo contenido se observa que el **Titular de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua** cuenta con la facultad para programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como

Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXI, enero de dos mil cinco, página 543.

⁴ **Artículo 54.-** La Profepa, para el ejercicio de sus atribuciones, cuenta con las unidades administrativas siguientes:

...

VIII. Oficinas de representación de protección ambiental y gestión territorial en las entidades federativas y la oficina de representación de protección ambiental y gestión territorial en la Zona Metropolitana del Valle de México.

(...)

Artículo 80. Cada persona titular de las oficinas de representación de protección ambiental y gestión territorial de la Profepa debe ejercer las facultades que le confiere este reglamento en la circunscripción territorial que se determine conforme al párrafo siguiente.

...

Cada oficina de representación de protección ambiental y gestión territorial tiene dentro de su circunscripción territorial las atribuciones siguientes:

...

VIII. Ordenar y realizar visitas u operativos de inspección para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, bioseguridad de organismos genéticamente modificados, especies exóticas que amenacen ecosistemas, hábitats o especies, el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, manejo integral de residuos peligrosos, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, en materia de ordenamiento ecológico, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como requerir la presentación de la documentación e información necesaria y establecer y ejecutar mecanismos que procuren el logro de tales fines;

...

IX. Sustanciar el procedimiento administrativo de inspección y llevar a cabo actos de vigilancia, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

...

XII. Emitir los acuerdos y resoluciones correspondientes al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia e imponer 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;

(...)

para requerir la presentación de documentación e información necesaria y, finalmente, para emitir los acuerdos y resoluciones correspondientes al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia e imponer las medidas técnicas correctivas y sanciones que, en su caso, procedan.

Por otra parte, se estima que la **competencia territorial** del Titular de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua, también se encuentra suficientemente fundada, ya que, en términos del artículo primero, incisos a), b) y d), párrafo séptimo, numeral **8** y 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós⁵ en donde establece que su sede será en la Ciudad Juárez,

⁵ **“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**

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.

[...]

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.

[...]

cuya circunscripción territorial son los límites que legalmente tiene establecido el Estado de Chihuahua.

En ese sentido, se advierte con meridiana claridad que se citaron los preceptos legales, que concede competencia materia y territorial al **Titular de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua**, para emitir la multa impugnada.

Por todo lo anterior y tal como quedó precisado en párrafos precedentes, en el presente caso el **Titular de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua** tiene ***competencia material y territorial*** para emitir tanto la resolución impugnada, como la orden de inspección, ya que precisó los fundamentos legales con los cuales acreditaba tal circunstancia.

Sin embargo, se advierte que tanto la resolución impugnada, como la orden de inspección fueron emitidos por la **Encargada del Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua**, motivo por el cual se encontraba obligada a precisar el fundamento legal que establece la posibilidad de la Procuradora Federal de Protección al Ambiente, de nombrar un encargado de despacho, para considerar que tal determinación, se encuentra debidamente fundada y motivada.

Lo anterior se considera así, pues si bien tal como se precisó en párrafos precedentes, para considerar debidamente fundada la competencia de la autoridad en un acto de molestia, se deben de precisar todos los fundamentos legales en los cuales se establezca su existencia y sus

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:

[...]

8.- Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua, con sede en Ciudad Juárez, cuya circunscripción territorial son los límites que legalmente tiene establecido el Estado de Chihuahua.

[...]"

facultades para actuar dentro de un determinado procedimiento, por lo que si en el caso concreto, la **Encargada del Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua** precisó el oficio de encargo DESIG/023/2025 y citó el artículo 52, fracción LIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales vigente⁶, el cual establece la facultad del Procurador Federal de Protección al Ambiente de designar encargados de despacho en las oficinas de representación de protección ambiental y gestión territorial, con lo cual resulta claro que en el caso en estudio debe considerarse debidamente fundada la competencia de la autoridad que emitió el emplazamiento y la multa impugnada en el presente juicio.

Es importante precisar que, contrario a lo que sostiene la hoy actora, no resulta necesario el que la autoridad demandada le notifique o exhiba en el expediente administrativo el nombramiento como encargado del despacho emitido por el Procurador Federal de Protección al Ambiente correspondiente, a efecto de fundar su competencia para poder actuar en cualquier procedimiento, ya que la exhibición del citado oficio de designación llevaría implícita la obligación de estudiar los fundamentos legales de la competencia de origen, esto es la legitimidad del servidor público, la cual no puede ser materia del juicio contencioso administrativo, pues este Tribunal no puede intervenir en una cuestión eminentemente política como es la designación de servidores públicos.

Al respecto, resulta aplicable el precedente VIII-P-1aS-194, de la Primera Sección de este Tribunal, publicada en la revista del Tribunal, en su Octava Época, Año II, número 14, septiembre de dos mil diecisiete, página

⁶ **Artículo 52.-** La Profepa tiene las atribuciones siguientes:

...

LIII. Designar a la persona servidora pública encargada temporalmente del despacho de los asuntos en las subprocuradurías, oficinas de representación de protección ambiental y gestión territorial y direcciones generales, en tanto se designa a su titular. Dicha designación debe recaer entre las personas servidoras públicas adscritas a las subprocuradurías, oficinas de representación de protección ambiental y gestión territorial y direcciones generales de que se trate, sin que eso implique modificación alguna de las condiciones salariales, laborales y administrativas de quien ejerza de esta forma dicho encargo; (...)

426, de rubro: **“INCOMPETENCIA DE ORIGEN. ALCANCES DEL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EL ESTUDIO DE LA INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE HAYA DICTADO, ORDENADO O TRAMITADO EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.”**⁷

Lo anterior atiende a la diferencia entre la legitimación del servidor público o incompetencia de origen, y la competencia legal del servidor público, pues son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, ya que la legitimación puede entenderse como el nombramiento hecho en términos legales en favor de una persona que posea los requisitos necesarios impuestos por la ley, mientras que la competencia legal se refiere a la suma de facultades que la ley le da a esa persona para ejercer sus atribuciones; resultando claro que la diferencia entre ambas figuras radica en cuanto a que la legitimación recae en el nombramiento o designación de la persona física para el desempeño del empleo, cargo o comisión, mientras que la competencia legal recae sólo en las atribuciones que el órgano o entidad abstracta, representado por la persona física, puede ejercer.

Al respecto, resulta aplicable la tesis sin número relativa a la Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación Tomo VI, Segunda Parte-2, julio-diciembre de mil novecientos noventa, página 479, de rubro: **“COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES.”**⁸

⁷ **INCOMPETENCIA DE ORIGEN. ALCANCES DEL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EL ESTUDIO DE LA INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE HAYA DICTADO, ORDENADO O TRAMITADO EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**- De la interpretación realizada a la porción normativa referida, se desprende que una de las causales para declarar la ilegalidad de una resolución administrativa, será cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución, esto es, la facultad que el legislador otorga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es el estudio de la competencia relativa a las facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones, de conformidad con el artículo 16 constitucional, que a diferencia de la legitimidad, esta se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público. En tal virtud, cuando se controvierta la legitimidad del nombramiento del servidor (incompetencia de origen), como lo es, el hecho de que el funcionario no tuviera un nombramiento emitido por una autoridad competente, dicha cuestión no podrá ser materia de análisis para declarar la ilegalidad de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, pues la incompetencia de origen es una figura distinta a la incompetencia legal prevista en el artículo en comento.

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 3699/16-11-02-1/1540/17-S1-04-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 4 de julio de 2017, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Rafael Anzures Uribe.- Secretario: Lic. Javier Armando Abreu Cruz.

⁸ **COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES.** La Constitución prevé tanto la competencia de origen como la competencia constitucional, aquélla, como ya lo determinó la Suprema Corte de Justicia, no puede ser examinada a través del juicio de amparo, ya que se estima que el Poder Judicial de la Federación no puede intervenir en una cuestión eminentemente política como es la designación de servidores públicos. Es necesario precisar que legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, aunque a veces, pueden coexistir en una persona; así vemos que el nombramiento hecho en términos legales en favor de alguien que posea los requisitos necesarios impuestos por la ley, constituye la legitimidad de una autoridad, a la vez puede ejercer legalmente su competencia que no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer sus atribuciones. La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se denomina autoridad, abstracción hecha de las cualidades del individuo, sólo mira a las atribuciones que el órgano puede ejercer. Siendo esto así, bien se comprende que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la Ley, ésta

A modo de conclusión para efectos de distinguir a la competencia de origen de la competencia legal, se tiene que la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica, mientras que la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros.

Razones anteriores, por la cuales en el caso concreto no resulta obligatoria la exhibición del oficio de designación como encargado del despacho, pues esta Juzgadora se encuentra impedida para efectos de analizar la legitimación de la C. ***** , para actuar como Encargada del Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua.

En tal virtud, puede concluirse que en la multa recurrida de fecha once de diciembre de dos mil veinticinco, la Encargada del Despacho de la Oficina de Representación de Protección Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua fundó debidamente su competencia material, pues como se señaló previamente, precisó el artículo 52, fracción LIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales vigente, por lo que debe considerarse legal la determinación de mérito de la autoridad en lo relativo a la fundamentación de su competencia.

no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo; asimismo puede haber autoridades que siendo ilegítimas sean competentes cuando no se satisfaga alguno de los requisitos necesarios para que su nombramiento se apegue al precepto o preceptos legales aplicables y, sin embargo, ejerza las facultades que la Ley otorgue al cargo.

Lo anterior es así, pues es criterio reiterado de nuestro Máximo Tribunal que las autoridades administrativas tienen la obligación de precisar con claridad y detalle, los cuerpos legales y preceptos que les otorgan competencia para emitir un acto en agravio del gobernado, citando específicamente el apartado, fracción o fracciones, incisos y subincisos en que apoya su actuación, por lo que al no haberse efectuado de esta manera, resulta evidente que se incide negativamente en la esfera jurídica de la accionante, al no permitirle conocer si cuenta con facultades para emitir el acto de molestia, así como el ámbito de competencia territorial en que puede ejercerlas, transgrediendo con ello en su perjuicio el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; habida cuenta que al no fundar a cabalidad su competencia, la actora no está en posibilidad de conocer si efectivamente la autoridad emisora de dicho acto, es la legitimada para tal efecto, lo cual en el caso concreto, la demandada sí cumplió.

En estos aspectos se estima que resulta aplicable la jurisprudencia número VI. 2o. J/248, sentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 64, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y tres, octava época, página 43, en la cual se sostuvo lo siguiente: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.”**⁹

En ese sentido, y toda vez que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁹ **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**- De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, sub incisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

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.

Por tanto, en el documento que se emita se deben invocar las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se debe precisar con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación e incluso partes específicas de la norma; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que éste ignoraría si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio, tal como aconteció en la resolución analizada.

Sirve de apoyo, la jurisprudencia 2a./J. 115/2005, emitida por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXII, de septiembre de dos mil cinco, página: 310, identificada con el rubro **“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, HABRA DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.”**¹⁰

¹⁰ **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, HABRA DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.** De lo dispuesto en el Tesis de Jurisprudencia

Por todo lo anterior y tal como quedó precisado en párrafos precedentes, la autoridad emisora de la resolución impugnada y de la orden de inspección sustentó debidamente su **competencia material y territorial** para emitir ambos actos, ya que precisó los fundamentos legales con los cuales acreditaba tal circunstancia, de ahí que, en el presente caso el concepto de nulidad analizado por la suscrita Magistrada resulta **infundado**.

CUARTO. La suscrita Magistrada se avoca al análisis del **segundo** concepto de impugnación de la demanda, en el que la parte actora manifestó medularmente que la resolución impugnada es ilegal al ser fruto de un acto viciado como lo es el acta de inspección, en la cual los inspectores no acreditaron debidamente su identificación, ya que en el acta no se circunstanció la vigencia de las credenciales de los inspectores.

Al formular su contestación de demanda, la autoridad controvierte el concepto de impugnación en estudio, sosteniendo la legalidad y validez de la resolución impugnada, manifestando medularmente que los inspectores sí se identificaron mediante credenciales vigentes.

A juicio de la suscrita Magistrada, el concepto de impugnación resulta **infundado**, de conformidad con las subsecuentes consideraciones.

En primer término, debe decirse que las actas de visita en materia de inspección y vigilancia encuentran sus formalidades en el artículo

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 lo 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 y territorio, con base en la Ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en todo caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no las 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 señala la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, 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 u territorio.

15

164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente¹¹, en relación con el diverso 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹², mismos que contienen los requisitos que deben observarse en su elaboración, siendo éstos: hacer constar el nombre, denominación o razón social del visitado; la hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; la calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible; el municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; el número y fecha del oficio de comisión que la motivó; el nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; el nombra y domicilio de las personas que fungieron como testigos; los datos relativos a la actuación, la

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.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.

A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.

¹² **Artículo 67.-** En las actas se hará constar:

I. Nombre, denominación o razón social del visitado;

II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;

III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;

IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;

V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;

VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

VII. Datos relativos a la actuación;

VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y

IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

declaración del visitado, si quisiera hacerla; y nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo los de quien la hubiese llevado; haciéndose la precisión de que si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

De igual forma, y en correlación con el requisito de asentar los datos relativos a la actuación que se practique, es evidente que existe la obligación de los inspectores actuantes de asentar que se observaron las formalidades previstas en el artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente¹³, esto es, hacer constar que el personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificó debidamente con la persona con quien se entendió 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; además, señalar que le mostró la orden respectiva, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, y que le requirió para que en el acto designara dos testigos, en cuyo caso de negativa o de que los designados no aceptaran fungir como tales, el personal autorizado los designaría, así como asentar los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo.

En consecuencia, a fin de determinar si se vulneró o no la esfera jurídica del gobernado en la circunstanciación del acta de inspección, sólo debe apreciarse si se colmaron los requisitos referidos con anterioridad y no otros.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis XXI.1o.P.A.32 A, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXII, julio de dos mil cinco, página 1575, que señala **“VISITAS DE**

¹³ **“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.

En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.

En los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo, el personal actuante deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez de la misma.”

INSPECCIÓN EN MATERIA ECOLÓGICA. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE QUE LAS PRACTICAN.”¹⁴

Dentro de este contexto normativo, se estima que la obligación de los inspectores de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, al momento de levantar el acta respectiva –por lo que a su identificación se refiere– se colma asentando que al momento en que tuvo verificativo la diligencia, exhibieron para tal efecto su credencial y que la misma contaba con los siguientes requisitos: i) **su vigencia**, ii) tener fotografía, y iii) haber sido expedida por autoridad competente y el fundamento legal para ello; requisitos que se insiste, corresponden a la identificación del respectivo inspector y no así a un acto de autoridad.

Al respecto, en el concepto de nulidad en estudio, la actora esencialmente sostiene que los inspectores no acreditaron debidamente su identificación, ya que en el acta de inspección ***** de veinticinco de febrero de dos mil veinticinco, no se circunstanció la vigencia de las

¹⁴ “**VISITAS DE INSPECCIÓN EN MATERIA ECOLÓGICA. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE QUE LAS PRACTICAN.** De la interpretación armónica de los artículos 162 y 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con los diversos 62, 63 y 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la primera, se desprende que las autoridades competentes, como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con el objeto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones inmersas en ellas, podrán realizar visitas de inspección o verificación, y que éstas se llevarán a cabo únicamente por personal autorizado, previa exhibición de identificación vigente y de la orden escrita con firma autógrafa, expedida por la autoridad competente. En este sentido, de las disposiciones ordinarias invocadas, en relación con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la identificación del funcionario que intervenga en la práctica de una inspección ordenada por dicha autoridad en ejercicio de sus facultades, debe llevarse a cabo al inicio de la diligencia correspondiente y ante la persona con quien se entienda ésta, asentando con claridad, en el acta respectiva, los datos de la credencial mediante la cual se identifique, plasmando las circunstancias que permitan inferir que ese documento cuenta con fotografía y que está vigente, así como la denominación de la dependencia que la emite; incluso, deberá adicionalmente precisarse que se mostró la orden respectiva e igualmente, que se entregó al visitado una copia de la misma con firma autógrafa, para así tener la plena certeza de que quien va a realizarla está autorizado por la autoridad que emite el mandamiento y legitimado para practicar el acto de referencia. En consecuencia, en la circunstanciación del acta de inspección, cuando la identificación es el punto controvertido, sólo debe apreciarse si estos requisitos y no otros, se satisficieron a cabalidad por el verificador adscrito a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a fin de determinar si se vulneró o no la esfera de garantías del gobernado, y en su caso, resolver si el proceder del inspector se apegó a los requisitos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al igual que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para concluir si actuó o no como legítimo representante del organismo público que lo comisionó.”

credenciales de los inspectores, transgrediéndose lo dispuesto por el artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En este sentido, se precisa que para tener por cumplido ese requisito basta con que los verificadores al inicio de la visita y ante la persona con quien se entienda la diligencia, exhiban credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que los acredite para desempeñar dicha función, **asentando en el acta correspondiente la fecha de inicio de la vigencia de la credencial y su fecha de expiración**, el órgano de la dependencia que las emite, el nombre y el cargo de quien las expide, así como el de la persona a cuyo favor se otorga el documento con que se identifica.

Lo anterior, con apoyo **por analogía**, de la jurisprudencia número 2a./J. 26/2002, sostenida por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Abril de 2002, página 572, que es del tenor siguiente: **“VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR QUE LAS PRACTICAN”**¹⁵

En ese sentido, del análisis realizado al acta de inspección ***** de veinticinco de febrero de dos mil veinticinco, visible en las fojas 96 a 120 de autos, documental que se valora en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,

¹⁵ **“VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR QUE LAS PRACTICAN.-** Los artículos 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 95 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establecen, respectivamente, que las autoridades de la Procuraduría Federal del Consumidor están facultadas para realizar visitas de vigilancia y verificación, en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías, o en aquellos en que se presten servicios, y que tales visitas se llevarán a cabo únicamente por personal autorizado, previa identificación vigente y exhibición del oficio de comisión respectivo. Del análisis de los numerales citados, en relación con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la identificación de los funcionarios que intervengan en la práctica de **una visita domiciliar ordenada por dichas autoridades en ejercicio de sus facultades de vigilancia y verificación, debe realizarse al inicio de la visita y ante la persona con quien se entienda la diligencia, describiéndose con claridad, en el acta respectiva, el documento mediante el cual se identifiquen y el oficio que los autoriza a practicarla y, en su caso, asentarse las fechas de expedición y de expiración de esas identificaciones, el órgano de la dependencia que las emite, el nombre y el cargo de quien las expide, así como el de la persona a cuyo favor se otorga el documento con que se identifica**; asimismo, la fecha de expedición del oficio, el número que le corresponda, el órgano y el titular de la dependencia, el nombre del autorizado, la persona a quien se dirige, el lugar y el objeto de la verificación o, en su caso, entregarle al visitado copia de ambos documentos para tener la plena certeza de que quien va a realizarla está autorizado por la autoridad que emite el mandamiento y facultado para realizar el acto de molestia.”

19

se advierte que los inspectores circunstanciaron que se identificaron mediante las credenciales ***** ***** ***** * ***** respectivamente, las tres primeras tienen una vigencia del primero de enero del dos mil veinticinco al treinta y uno de diciembre del dos mil veinticinco y la última del dieciséis de enero del dos mil veinticinco al treinta y uno de diciembre del dos mil veinticinco.

En consecuencia, contrario a lo que sostiene la actora, los inspectores que desahogaron el acta ***** de veinticinco de febrero de dos mil veinticinco sí precisaron legalmente la vigencia de sus credenciales en términos del artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pues se precisaron las fechas del inicio de vigencia y las relativas a su expiración, por lo que el concepto de nulidad en estudio resulta **infundado**.

QUINTO. La suscrita Magistrada procede al estudio del tercer concepto de nulidad, en el que la actora esencialmente sostiene que la resolución impugnada es ilegal, toda vez que se encuentra indebidamente fundada y motivada en lo relativo a la actualización típica de la conducta irregular que se le atribuye.

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

A juicio de la suscrita Magistrada el concepto de nulidad es **infundado**, 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.”¹⁶

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, la suscrita juzgadora procede al estudio de los fundamentos y de los motivos de la resolución impugnada en este juicio que consiste en el oficio *****, de once de diciembre de dos mil veinticinco, por medio del cual la Encargada del Despacho de la Oficina de Representación de Protección al Ambiente en el Estado de Chihuahua, impuso a la hoy actora una multa, por la cantidad total de \$*****, por contravenir a lo establecido en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y al Anexo III, del acuerdo que modifica al diverso que establece las mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En relación con los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, en primer lugar, se advierte que la demandada motiva que al momento de llevar a cabo el acta de inspección ***** de veinticinco de febrero de dos mil veinticinco, **se observaron las siguientes conductas irregulares:**

¹⁶ **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.

A).- En relación con la irregularidad señalada como inciso 1), del Considerando II, consistente en: toda vez que no se presentó el Aviso de materiales importados bajo el régimen de importación temporal correspondiente del año 2021 a la fecha actual, de los cuales si se generan residuos peligrosos, mediante el cual notificó a la Secretaría acerca de los insumos importados temporalmente, señalando su volumen y características de peligrosidad.

B).- En relación con la irregularidad señalada como inciso 2), del Considerando II, consistente en:

toda vez que no se cuenta con un área específica para el almacenamiento temporal de los residuos peligrosos que genera, que cuente con medidas y condiciones de seguridad establecidas en Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, siendo almacenados los residuos peligrosos generados en otro domicilio diferente al del generador, no contando para tal hecho con la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Como se puede observar de la digitalización previa, las conductas irregulares que se le atribuyeron a la actora consistieron en:

1. No presentó el Aviso de materiales importados bajo el régimen de importación temporal correspondiente del año 2021 a la fecha actual, de los cuales sí se generan residuos peligrosos, mediante el cual notificó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales acerca de los insumos importados temporalmente, señalando volumen y características de peligrosidad.
2. No cuenta con un área específica para el almacenamiento temporal de los residuos peligrosos que genera.

Asimismo, conviene precisar que conforme al contenido de la resolución impugnada, la actora desvirtuó la segunda conducta irregular antes descrita; por lo que se procede al análisis de la tipicidad únicamente de la primera conducta irregular.

En ese sentido, con la omisión atribuida a la actora descrita en el numeral 1, la demandada consideró que la actora incumplió con lo dispuesto por el artículo 94, primer párrafo, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y el Anexo III del Acuerdo que modifica al diverso que establece las mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de octubre de dos mil veintidós, mismos que establecen:

LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

Artículo 94.- Las industrias que utilicen insumos sujetos al régimen de importación temporal para producir mercancías de exportación,



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN

*****. ***** *****

EXPEDIENTE: **643/26-EAR-01-2**

23

estarán obligadas a informar a la Secretaría acerca de los materiales importados, señalando su volumen y características de peligrosidad, así como sobre los volúmenes y características de los residuos peligrosos que se generen a partir de ellos.

(...)

ACUERDO QUE MODIFICA AL DIVERSO QUE ESTABLECE LAS MERCANCÍAS CUYA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN ESTÁ SUJETA A REGULACIÓN POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

ANEXO III

PROCEDIMIENTO DE PRESENTACIÓN DEL TRÁMITE SEMARNAT-07-021, AVISO DE MATERIALES IMPORTADOS DE RÉGIMEN TEMPORAL, RETORNO DE SUS RESIDUOS PELIGROSOS Y RECICLAJE DE RESIDUOS PELIGROSOS NO RETORNADOS

A continuación, se describe el trámite a seguir ante la DGGIMAR, tanto en la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior (VUCEM) como en el Espacio de Contacto Ciudadano (ECC) de la SEMARNAT:

AVISO DE MATERIALES IMPORTADOS BAJO RÉGIMEN TEMPORAL. Con fundamento en los artículos 93 y 94 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) y 121 y 122 de su Reglamento, los interesados que importen insumos (productos, equipos, maquinarias o cualquier otro) sujetos al régimen de importación temporal para ser remanufacturados, reciclados, reprocesados y/o producir mercancías de exportación estarán obligados a presentar inicialmente a la DGGIMAR, el aviso acerca de los materiales importados, como se describe a continuación: Presentar a la DGGIMAR en la VUCEM o en el ECC, dentro de los diez días hábiles después de la importación de los insumos, tantos avisos de materiales importados como movimientos (en el entendido de que cada movimiento es la importación temporal de uno o varios insumos al mismo tiempo) realice a través del trámite SEMARNAT-07-021, utilizando en forma física el formato con Homoclave FF-SEMARNAT-046(1), señalando si genera o no residuos peligrosos, especificando en el formato que se trata de un **Aviso de materiales importados bajo régimen temporal**; cabe destacar que en el apartado II. Datos de información del trámite, deberá llenar los cuadros 13 a 19 (en caso de no generar residuos peligrosos indicarlo) y 36, no se deben contestar los campos correspondientes para el retorno y/o reciclaje de los residuos peligrosos, ya que éstos se llenan al presentar el aviso respectivo, según sea el caso, y en forma electrónica mediante la VUCEM seleccionar el **Aviso de materiales importados de régimen temporal**. En ambos formatos se pueden incluir uno o varios insumos por cada aviso, pero deben ser insumos importados y registrados en el mismo pedimento.

En caso de que el interesado, considere que su materia prima no genera residuos peligrosos, éste deberá presentar en forma física por

única vez a la DGGIMAR el aviso de materiales importados bajo régimen temporal, siempre que se trate del mismo insumo en importaciones subsecuentes bajo el mismo régimen. Su aviso deberá estar acompañado del análisis de Corrosividad, Reactividad, Explosividad, Toxicidad e Inflamabilidad (CRETI) del residuo generado que evidencie que no es peligroso conforme a lo establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-2005, que establece las características, el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de los residuos peligrosos y en la Norma Oficial Mexicana NOM-053-SEMARNAT-1993, que establece el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente, y/o de un escrito libre firmado por el representante legal, con la leyenda de declarar bajo protesta de decir verdad que con base en el artículo 37 del Reglamento de la LGPGIR, no genera residuos peligrosos a partir del material importado (especificar material(es)), y, en consecuencia, no tiene que presentar el aviso de retorno o de reciclaje; lo anterior, también deberá ser notificado a la PROFEPA. Esta situación, únicamente aplica de forma presencial en el ECC y no mediante la VUCEM.

Sin embargo, en caso de que por cambios en su proceso productivo, una empresa llegará a generar residuos peligrosos o los insumos o sus residuos no peligrosos se contaminen con peligrosos, deberá dar cumplimiento a la legislación ambiental en materia de residuos peligrosos para lo cual debe presentar el Aviso de Retorno de Residuos Peligrosos o el Aviso de Reciclaje de Residuos Peligrosos según corresponda, aún y cuando haya manifestado inicialmente que la materia prima importada no genera residuos peligrosos.

En caso de que los insumos o los procesos a los que se someten generen residuos peligrosos, los interesados deberán presentar a la DGGIMAR el mismo número de avisos de materiales importados como de movimientos de insumos importados y para cada uno completar el ciclo de avisos (importación temporal-retorno-reporte o importación temporal-reciclaje) del trámite SEMARNAT-07-021 y cuando corresponda retornar residuos peligrosos, adicionalmente deberá presentar el trámite SEMARNAT-07-030-A, que consiste en el Reporte de uso de las Autorizaciones de Importación y Exportación; y Retorno de Residuos Peligrosos. Modalidad A. Reporte de retorno de residuos peligrosos.

En términos de los artículos transcritos se advierte la obligación a cargo de las industrias que utilicen insumos sujetos al régimen de importación temporal para producir mercancías de exportación, de informar a la Secretaría, mediante el Aviso de materiales importados bajo el régimen de importación temporal, acerca de los materiales importados, señalando su volumen y características de peligrosidad, así como sobre los volúmenes y características de los residuos peligrosos que se generen a partir de ellos.

Asimismo, con el incumplimiento a la obligación descrita en los artículos transcritos, la demandada consideró que la hoy actora actualizó la

infracción prevista en la fracción XVI, del artículo 106 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que establece:

Artículo 106.- De conformidad con esta Ley y su Reglamento, serán sancionadas las personas que lleven a cabo cualquiera de las siguientes actividades:

...

XVI. No cumplir los requisitos que esta Ley señala en la importación y exportación de residuos peligrosos;
(...)

Expuestos los fundamentos y los motivos, la suscrita Magistrada procede al estudio del concepto de nulidad en el que el actor sostiene que la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada en relación con la tipicidad de la infracción que le es atribuida.

Por lo que con el fin de dirimir si la resolución impugnada fundó y motivó debidamente la tipicidad de las infracciones atribuidas al actor, 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.”**¹⁷, dicho

¹⁷ 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.

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 acudir 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

principio puede entenderse como la exigencia 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*".

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 suceda¹⁸.

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.

¹⁸ 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.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Con base en lo anterior, esta juzgadora considera que sí se actualiza la infracción con base en el incumplimiento de la obligación antes descrita, de cuyos fundamentos previamente enunciados, sí se advierten claramente la obligación a cargo de la actora en su calidad de industrias que utiliza insumos sujetos al régimen de importación temporal, de informar mediante a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el Aviso de materiales importados bajo el régimen de importación temporal, acerca de los materiales importados, señalando su volumen y características de peligrosidad, así como sobre los volúmenes y características de los residuos peligrosos que se generen a partir de ellos.

Razón por la cual, esta juzgadora advierte que la resolución impugnada sí se encuentra debidamente fundada y motivada con relación a la conducta irregular atribuida al actor, mismas que se relaciona con el incumplimiento de las obligaciones que a su cargo tiene como generador de residuos peligrosos.

Ahora bien, la actora sostiene que la resolución impugnada es ilegal pues la demandada no consideró el cumplimiento de la obligación observada mediante la presentación de los avisos de importación presentados para los periodos 2021, 2022 y 2023 y que incluso con base en esos elementos la demandada varió la conducta infractora que se le atribuyó; concepto de nulidad que también resulta **infundado**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En el contexto previo, se advierte que si bien es cierto se observa que la actora exhibió los avisos de importación presentados para los periodos 2021, 2022 y 2023, también es cierto que la demandada sí los tomó en cuenta para efectos de verificar si con éstos se desvirtuaba la conducta infractora consistente en la omisión de su presentación; respecto a lo cual la demandada concluyó lo siguiente:

Como se puede observar de la digitalización previa, la demandada al valorar los avisos exhibidos determinó que su presentación fue extemporánea, sin embargo, se corroboró que su presentación no fue oportuna y que se exhibieron con posterioridad al desahogo del acta de

inspección desahogada del veinticinco al veintiséis de febrero de dos mil veinticinco. Por lo tanto, la suscrita Magistrada considera legal que la demandada haya considerado que con las pruebas exhibidas únicamente subsanó, mas no desvirtuó la conducta infractora.

Asimismo, el hecho de que la demandada al valorar los avisos exhibidos haya concluido que su presentación fue extemporánea, no implica una reclasificación de la conducta infractora, pues la omisión primigenia no se desvirtuó.

En consecuencia, es importante señalar que es indispensable distinguir la figura de **subsanar una infracción** de la diversa figura de **desvirtuar una infracción**, puesto que la actora basa sus argumentos en tratar de asimilar la primera de las figuras con la extinción de la infracción y, como consecuencia, busca se reconozca la improcedencia de una sanción en la resolución recurrida, y, como ya fue sancionado, pretende, a su vez, la revocación de las sanciones con base en el mismo argumento.

En ese sentido, en lo relativo a la distinción entre **subsanar**¹⁹ y **desvirtuar**²⁰ una infracción, en relación a su significado, subsanar implica reparar, remediar o resarcir un daño, mientras que desvirtuar implica quitar a algo su sustancia o su virtud; en consecuencia, esta instrucción considera que subsanar una infracción es el resultado de regularizar el incumplimiento, con posterioridad a la infracción, en tanto desvirtuar quiere decir que la o las irregularidades detectadas en la visita de inspección nunca existieron, siendo que la primera es sancionable, mientras la segunda no.

Lo interpretación anterior, es compatible con lo dispuesto por el artículo 167²¹ de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

¹⁹ De conformidad con la Real Academia de la Lengua Española, **subsanar** significa reparar o remediar un defecto/ Resarcir un daño. Consultado en <https://dle.rae.es/subsanar>.

²⁰ De conformidad con la Real Academia de la Lengua Española, **desvirtuar** significa quitar a algo la virtud, sustancia o vigor. Consultado en <https://dpej.rae.es/lema/desvirtuar>.

²¹ **ARTÍCULO 167.** Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas

Ambiente, pues de conformidad con su contenido, las infracciones ya cometidas e identificadas por los inspectores **pueden derivar en el dictado de medidas correctivas** que el sujeto al procedimiento administrativo sancionador puede llevar a cabo **para subsanar las conductas infractoras; pero también**, el probable infractor tiene el derecho de presentar pruebas y argumentos **tendientes a desvirtuar** las conductas irregulares que le son atribuidas.

En ese sentido, para el caso en estudio, el desahogo del procedimiento administrativo sancionador inició con un hecho cierto y consentido por ambas partes, que consiste en que la hoy actora, a la fecha en que se desahogó el acta de inspección respectiva, incumplió con la obligación de informar mediante a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el Aviso de materiales importados bajo el régimen de importación temporal, acerca de los materiales importados.

Ahora bien, conforme a los fundamentos y los motivos que se observan del acto impugnado se observa que la demandada sí dio cuenta y analizó las pruebas exhibidas por la hoy actora durante el procedimiento administrativo sancionador y que una vez valoradas se concluyó que la hoy actora subsanó la conducta irregular que le fue atribuida, mas no la desvirtuó, pues las pruebas que aportó se exhibieron como consecuencia del cumplimiento de las medidas correctivas que le fueron impuestas.

En consecuencia, a juicio de la suscrita Magistrada, el argumento de la actora es **infundado**, pues si bien es cierto la actora exhibió las pruebas suficientes para efectos de acreditar el cumplimiento de la obligación incumplida, también es cierto que esa documentación es extemporánea para considerarse como un elemento para desvirtuar la infracción cometida; por lo que, si la actora acreditó el cumplimiento de sus obligaciones con fecha posterior al desahogo de la inspección, es claro concluir que se subsanó, mas no se desvirtuó la conducta irregular.

aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento. Asimismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la Secretaría.

Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

31

En consecuencia, a consideración de la suscrita Magistrada, resultan **infundados** los conceptos de nulidad, toda vez que la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada con relación a la conducta irregular atribuida a la actora, misma que se relacionan con el incumplimiento de las obligaciones que a su cargo tiene como generadora de residuos peligrosos, por lo que el acto controvertido sí cumple con el requisito de validez previsto en la fracción V, del artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

SEXTO. Esta Instrucción procede al estudio del **cuarto** concepto de nulidad formulado por la actora en su escrito de demanda, en el que esencialmente señala que la multa que le fue impuesta es excesiva, pues no se consideraron debidamente los criterios de individualización previstos en el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Al respecto, la autoridad demandada sostuvo la legalidad y la validez de la resolución impugnada y, al respecto, sostuvo que la multa impuesta sí se individualizó debidamente en términos del 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

A juicio de la suscrita Magistrada, el concepto de nulidad en estudio es **infundado**, de conformidad con las consideraciones siguientes.

En principio, resulta oportuno señalar que al no haber sido desvirtuada por la actora la actualización de la primera conducta irregular que se le atribuyó, la justiciable se hizo acreedora a la sanción determinada en la resolución impugnada, en específico, de una multa que le fue impuesta en términos del artículo 112, fracción V de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos²², en cantidad de \$*****, equivalente a

²² **Artículo 112.** Las violaciones a los preceptos de esta Ley, y disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

...

V. Multa por el equivalente de veinte a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción.

300 veces la Unidad de Medida y Actualización; advirtiéndose que esta se impuso arriba del mínimo que consta de 20 veces de la Unidad de Medida y Actualización.

En ese orden de ideas, es importante indicar que 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

Sustenta lo anterior, la tesis con número de registro 225137, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, de la octava época, tomo VI, segunda parte-2, julio a diciembre de mil novecientos noventa, página 578, cuyo rubro expresa: **“MULTAS, OBLIGACION DE LA AUTORIDAD DE RAZONAR SU ARBITRIO EN LA CUANTIFICACION DE LAS, ARRIBA DEL MINIMO”**.²³

²³ **“MULTAS, OBLIGACION DE LA AUTORIDAD DE RAZONAR SU ARBITRIO EN LA CUANTIFICACION DE LAS, ARRIBA DEL MINIMO**. La autoridad administrativa debe fijar razonablemente dentro de los extremos

33

Por todo lo anterior, se colige que a la hoy parte actora se le determinó una multa superior al mínimo que prevé el referido numeral 112, fracción V, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por lo que, la autoridad demandada se encontraba 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 en particular, se deba agravar de alguna forma la sanción.

Ahora bien, en términos del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la imposición de sanciones por infracciones a la referida Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos deberá realizarse conforme a los siguientes elementos:

Artículo 173. Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:

I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable;

II. Las condiciones económicas del infractor, y

III.- La reincidencia, si la hubiere;

IV.- El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y

V.- El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción. (...)

Al respecto, es importante resaltar que, para la determinación de la gravedad de la infracción, la primer fracción del precepto legal señalado prevé que deben de considerarse diversos criterios consistentes en los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable.

previstos por la norma, la sanción, motivando la importancia de la infracción cometida de que se trata, para ello debe tomar en cuenta todas las circunstancias que prevé la Ley de la materia para individualizar la multa, es decir, para graduar el importe de ésta debe razonar su monto, siempre que la ley del acto prevea una exacción pecuniaria que abarca de un rango mínimo a un rango máximo”.

Una vez precisado lo anterior, esta instrucción continúa con el análisis de la individualización de la sanción impuesta a la actora, por lo que se procede al estudio del contenido de la resolución impugnada, en específico del considerando “IV”, del que se advierte que la autoridad sancionadora señaló los motivos de individualización acorde a los criterios que para tal efecto prevé el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Al efecto, se advierte que, en relación a **la gravedad** de las infracciones, la demandada sostuvo que:

Como se puede observar, la autoridad estimó que la conducta era grave porque la empresa omitió presentar en tiempo y forma los avisos de materiales importados bajo régimen temporal, pese a tratarse de una obligación expresa vinculada con el manejo de insumos que generan residuos peligrosos. La demandada alegó que posteriormente presentó diversos avisos y que incluso acudió ante SEMARNAT y PROFEPA para orientarse sobre el trámite; sin embargo, esa actuación posterior no eliminó la infracción originalmente cometida, sino que sólo evidenció una subsanación extemporánea.

Al respecto, es infundado el argumento de la actora al señalar que la demandada no tomó en consideración para el rubro previo, la



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN

*****. ***** **** ** *****

EXPEDIENTE: 643/26-EAR-01-2

35

exhibición de los avisos; pues contrario a lo que sostiene la actora, la sancionadora sí los tomó en consideración.

Por otra parte, la demandada considera a la actora como **no reincidente** y que la conducta irregular que se le atribuyó fue negligente y no dolosa, porque no advirtió elementos suficientes para sostener que la empresa actuó con plena voluntad de infringir la norma. La demandada sostuvo que la falta obedeció a dificultades prácticas para identificar correctamente el trámite y a la búsqueda de orientación administrativa; aun así, la autoridad estimó que ello no la eximía del deber de cumplir oportunamente, pues la obligación ya era conocida y su incumplimiento reflejaba falta de diligencia.

Para individualizar la multa en relación con la **capacidad económica**, la autoridad consideró que la empresa contaba con elementos objetivos que revelaban solvencia suficiente: producción industrial, 165 empleados, inmueble propio, superficie aproximada de 33,517 metros cuadrados y operación desde 2020. La demandada no aportó elementos probatorios eficaces para desvirtuar esa apreciación económica durante el procedimiento, por lo que la autoridad concluyó que sí tenía aptitud para solventar una sanción pecuniaria.

Finalmente, que la infracción sí generó un **beneficio económico indirecto**, consistente en la falta de erogación de recursos que habría implicado contratar personal técnico o asesoría especializada para atender correctamente los avisos ante Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. La demandada no demostró haber realizado ese gasto ni acreditó un cumplimiento previo que neutralizara ese beneficio, por lo que la autoridad lo utilizó como parámetro para reforzar el monto de la multa.

Con base en lo anterior, es que la suscrita Magistrada considera que en el caso concreto la autoridad demandada sí individualizó correctamente las multas impuestas a la infractora, ya que se consideraron

todos y cada uno de los criterios establecidos en las disposiciones legales previstas para tal circunstancia, resultando, en consecuencia, legal la imposición de la multa impugnada y, como consecuencia, **infundado** el concepto de nulidad en estudio, aunado al hecho de que, contrario a lo que sostiene, la actora no desvirtuó la conducta irregular, sino que la subsanó, advirtiéndose que tal hecho sí fue considerado por la demandada para atenuar la sanción impuesta.

En conclusión, ya que de autos no se desprende que la parte actora haya desvirtuado lo establecido en la resolución impugnada, ni lo establecido en el acto recurrido, subsiste la presunción de legalidad de ambas resoluciones, razón por la que se impone reconocer su legalidad y validez, en términos de lo dispuesto en el artículo 52, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es aplicable al caso particular, la tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/43, sostenida por los Tribunales Colegiados de Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de dos mil seis, página 1531, cuyo rubro **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.”**²⁴

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**

²⁴ **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.** El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.

**DEN ESOS REQUISITOS, BASTA QUE QUEDE CLARO EL
RAZONAMIENTO SUBSTANCIAL.”²⁵**

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 Federación, tercera época, año III. No. 25, enero de mil novecientos noventa página 14, cuyo rubro es **“RESOLUCIONES FISCALES.- REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.”²⁶**

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.

²⁵ **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.

²⁶ **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.

Así lo resolvió y firma la Magistrada Instructora en el presente juicio, ante el Secretario de Acuerdos que actúa y da fe.

MAGISTRADA INSTRUCTORA

LIC. AMALIA TECONA SILVA

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.”