

**“FRUDEMEX LOGISTICS, S.
DE R.L. DE C.V.”
VS.
DIRECTOR DE AUDITORÍA,
INSPECCIÓN Y
VIGILANCIA DE LA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SUSTENTABLE Y TURISMO
DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA
EXPEDIENTE: 185/2021
SENTENCIA DEFINITIVA**

Mexicali, Baja California, a veinticuatro de septiembre
de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA DEFINITIVA que declara la nulidad de la
resolución de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, con
número de oficio *****1, derivada del expediente del
Procedimiento Administrativo de Inspección y Vigilancia
*****2, emitida por el Director de Auditoría, Inspección y
Vigilancia de la Secretaría de Economía Sustentable y
Turismo del Estado de Baja California.

GLOSARIO:

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California (vigente al inicio del presente juicio).
Ley de Protección al Ambiente:	Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California.
Ley de Prevención:	Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos para el Estado de Baja California.
Director de Auditoría:	Director de Auditoría, Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California.
Secretaría:	Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California (antes Secretaría de Protección al Ambiente).
Resolución:	Resolución de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, con número de oficio *****1, derivada del expediente *****2, emitida por el Director de Auditoría, Inspección y Vigilancia de la

Secretaría de Economía Sustentable y
Turismo del Estado de Baja California.

UMA: Unidad de medida y actualización.

TRÁMITE DEL JUICIO:

1. El tres de junio de dos mil veintiuno la parte actora interpuso su demanda en contra de la resolución de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, con número de oficio *****1, derivada del expediente *****2, emitida por el Director de Auditoría, Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California.

2. La demanda fue admitida mediante proveído de tres de junio de dos mil veintiuno, teniendo como acto impugnado la *resolución*, y emplazando como autoridad demandada al Director de Auditoría, Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California.

3. Se emplazó a la autoridad demandada, la cual, al contestar la demanda, sostuvo la validez de la *resolución* impugnada. Posteriormente, el trece de octubre de dos mil veintiuno, se llevó acabo la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, en la cual se tuvieron por ofrecidas y admitidas las pruebas documentales obrantes en autos, y consecuentemente, se citó a las partes para oír sentencia de primera instancia.

El veintitrés de septiembre de dos mil veinticuatro, se hizo saber a las partes que el nuevo titular del Juzgado es el licenciado Raúl Aldo González Ramírez, Primer Secretario de Acuerdos que funge como Juez por Ministerio de Ley en términos del artículo 12 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia.

Este Juzgado es competente para conocer y resolver la presente controversia, en razón de la naturaleza jurídica del acto impugnado, de la autoridad emisora y por la ubicación del domicilio de la parte actora, el cual se encuentra en la circunscripción territorial de este Juzgado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 1, 4, fracción II, 5, 21, 22, fracción I y antepenúltimo y penúltimo párrafo de la Ley del Tribunal.

Lo anterior, de conformidad con el artículo tercero transitorio de la nueva Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado.

La existencia de la resolución impugnada quedó acreditada en autos con la documental pública consistente en original de la resolución de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, con número de oficio *****1, derivada del expediente *****2, emitida por el Director de Auditoría, Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California y el reconocimiento expreso de dicha autoridad, de conformidad con los artículos 285, fracción IV, 322, fracción V, 323, 400, 404 y 405 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal.

TERCERO.- Oportunidad.

El artículo 45 de la Ley del Tribunal establece que la demanda debe presentarse directamente ante la Sala (ahora Juzgado) correspondiente al domicilio del actor o enviarse por correo certificado, dentro de los quince días siguientes, a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado conforme a la ley del acto, o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo.

Del análisis de la demanda y anexos, se advierte que la parte actora fue notificada del acto impugnado el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, surtiendo efectos a partir del día hábil siguiente a la fecha en que fue practicada, de conformidad con el artículo 63 Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado De Baja California.

Por lo anterior, el plazo de quince días siguientes para presentar la demanda inició el veinte de mayo de dos mil veintiuno y finalizó el nueve de junio de dos mil veintiuno.

En este contexto, dado que la demanda fue presentada el tres de junio de dos mil veintiuno, resulta inconcuso que su presentación fue oportuna.

CUARTO. Procedencia.

Tomando en cuenta que las partes no hicieron valer diversas causales de improcedencia y sobreseimiento, ni este Juzgado advierte la actualización de ninguna de las previstas en la Ley del Tribunal, se procede al estudio de fondo del presente asunto.

QUINTO. Antecedentes

1. Por acuerdo de tres de mayo de dos mil dieciocho, dictado en el expediente *****2, el Director de Auditoría Ambiental de la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado, ordenó la visita de inspección en las instalaciones de la parte actora, con el objeto de *“verificar las condiciones bajo las cuales se encuentra desarrollando las actividades productivas en el sitio, constatando si cuenta con Autorización en Materia de Impacto Ambiental para ello, así también verificar que para el desarrollo de la actividad productiva si cuenta con licencia para operar fuentes emisoras a la atmosfera y el registro como la acreditación bajo la cual demuestre a través del uso de los manifiestos de recolección, transporte y disposición final como se manejan los residuos de manejo especial (respaldado en los folios de estos últimos que otorga esta Secretaría), todo ello derivado de la Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos para el Estado de Baja California.”*

2. La inspección se llevó a cabo el día seis de junio de dos mil dieciocho, otorgándose un plazo de cinco días para que la parte actora manifestara lo que a su derecho conviniera en relación a lo asentado en el acta.

3. Transcurrido dicho plazo, mediante acuerdo de catorce de junio de dos mil dieciocho, el *Director de Auditoría* tuvo por instaurado el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en contra del actor, e impuso medidas correctivas y preventivas de urgente aplicación.

4. El procedimiento antes mencionado, fue resuelto por el *Director de Auditoría* el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, en el sentido de tener por acreditadas las faltas

atribuidas a la parte actora, ordenando la implementación de diversas medidas técnicas y se le impuso tres multas por un total de novecientas unidades de mediada y actualización.

5. Resolución que fue impugnada por la parte actora en el presente juicio, en el que se señaló como autoridad demandada a el *Director de Auditoría*.

QUINTO. Análisis de los motivos de inconformidad.

Por cuestión de técnica, se procederá al estudio de los motivos de inconformidad, en un orden diverso al en que fueron planteados en la demanda.

Estudio del primer motivo de inconformidad.

La parte actora esencialmente argumenta que la resolución impugnada es ilegal, toda vez que se dictó de manera extemporánea, operando la caducidad, toda vez que, el artículo 23 de la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado fija el plazo de sesenta días para que la autoridad resuelva los procedimientos administrativos y, por su parte, el artículo 183 de la Ley de Protección al Ambiente prevé que la resolución administrativa relativa al procedimiento de inspección y vigilancia debe dictarse dentro de los veinte días siguientes al cumplimiento del plazo para que el actor realice manifestaciones, siendo que, en la especie, la resolución impugnada se dictó excediendo el plazo antes mencionado.

Por último, agrega que la autoridad incurre en tremenda confusión cuando considera que, se encuentra a tiempo de sancionar las infracciones detectadas en el acta de inspección, omitiendo tomar en cuenta que operó la caducidad. Y en apoyo cita las tesis de rubro siguiente:

- "CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL INICIADO DE OFICIO."
- "CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO."

Y cita como precedente la sentencia dictada por la otrora Primera Sala en el juicio *****3.

El motivo de inconformidad en análisis es infundado, como enseguida se expone.

En primer lugar, no se comparte el criterio sostenido por la entonces Titular de esta Primera Sala que resolvió el juicio contencioso administrativo *****3, por las razones que en el presente considerando se sostendrán.

Debe precisarse que el concepto jurídico de caducidad se entiende como la sanción que se pacta o se impone por la ley, para quien dentro de un plazo convencional o legal, no realiza de forma voluntaria y consciente una conducta positiva y pactada o que prevé la ley, generando una consecuencia o sanción fijada en ésta; por tanto, para que opere la caducidad en un procedimiento administrativo, dicha figura debe estar expresamente contemplada en la legislación aplicable, razón por la que, en el presente considerando se analizará, a partir de los planteamientos de la parte actora, si la normatividad que regula el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, o bien, la que le sea aplicable supletoriamente, prevén la referida figura jurídica, pues de no hacerlo, el motivo de inconformidad en estudio devendría infundado.

Apoya lo anterior, por las razones que la integran, la tesis I.7o.A.157 A con registro 188329 del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la página 1674 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a diciembre de dos mil uno, de subsecuente inserción.

“ACTO ADMINISTRATIVO DICTADO FUERA DEL PLAZO LEGAL. CONSTITUYE INFRACCIÓN A LAS FORMALIDADES Y NO AL MÉRITO U OPORTUNIDAD DEL MISMO. *Aun cuando resulte cierto que doctrinalmente se reconoce como uno de los elementos del acto administrativo el de la oportunidad, esta cuestión en particular no supone la obligación que la autoridad tiene para dictar sus resoluciones en los plazos que la ley prevé, sino más bien describe la necesidad de que la actuación administrativa satisfaga las necesidades de orden público mediante la toma de decisiones que efectivamente remedien una cierta situación dada, es decir, se trata del mérito con que el actuar administrativo debe producirse, en función de un criterio de utilidad en el actuar público; por ello, no puede afirmarse que la resolución dictada por un órgano de la administración más allá del plazo que la*

ley otorga, sea técnicamente inoportuna, sino más bien lo es extemporánea, quedando entonces sujeta a la sanción que la propia legislación prevea sobre el particular; así, mientras este vicio temporal se detecta con la simple revisión del término en que fue dictado un acto, el mérito u oportunidad del acto administrativo sólo puede evaluarse bajo la objetiva correlación existente entre la necesidad por satisfacer y la eficacia que el acto administrativo tenga para lograr la satisfacción de ese fin público, lo cual supone un proceso intelectual diferente al que se requiere simplemente para concluir que un acto administrativo fue extemporáneo. En conclusión, aun aceptando que todo acto oportuno supone que no fue extemporáneo (de ahí su mérito), cuando la legislación es la que establece el término de actuación de una autoridad, este elemento se desplaza hacia las formalidades que el orden normativo impone al actuar de la administración y, por tanto, su grado de nulidad sólo dependerá de la sanción misma que la propia ley le asigna, dejando fuera, obviamente, la posibilidad de que el juzgador evalúe el actuar administrativo en función de un criterio de oportunidad, el cual se reduce, como se explicó, a revisar si la necesidad de orden público por satisfacer se realizó con diligencia y eficacia necesarias."

A efecto de delimitar la legislación aplicable al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental, resulta necesario realizar las siguientes precisiones.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, invocada en el acta de visita y en la resolución impugnada, no tiene el carácter de federal sino precisamente de general, pues las primeras únicamente regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender sólo al ámbito federal, siendo que las segundas en mención válidamente pueden incidir en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano, como en el caso que nos ocupa, en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 4 del referido ordenamiento, de subsecuente inserción.

"ARTÍCULO 1o. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e

*interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:
..."*

"ARTÍCULO 4o. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales."

Apoya lo anterior, por las razones que la integran, la tesis P. VII/2007 con registro 172739 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a abril de dos mil siete, tomo XXV, de rubro y texto siguientes.

"LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales."

En cuanto al diverso argumento en que la parte actora pretende justificar la aplicabilidad de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, debe señalarse

que no es aplicable en la especie, ni bien de manera supletoria, dado que, en términos de su artículo 1, de subsecuente inserción, dicho ordenamiento únicamente es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal, a la cual no pertenece la autoridad demandada.

“Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.
...”

Por otra parte, los artículos 3, 4, fracción III, y 28 de la Ley de Prevención, 176 a 184 de la Ley de Protección al Ambiente y 3 y 127 de la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado, disponen:

Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos para el Estado de Baja California.

“Artículo 3.- En todo lo no previsto en la presente Ley se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California y demás ordenamientos jurídicos relacionados.

Asimismo la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, será supletoria en las disposiciones relativas a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública del Estado, contenidos en la presente Ley.”

“Artículo 4.- Para los efectos de la presente Ley, son aplicables las definiciones contenidas en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California y las normas oficiales mexicanas, así como las siguientes:

...

III.- Ley Ambiental: Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California;
..."

"Artículo 28.- El procedimiento de inspección y vigilancia al cual se ajustarán los generadores de residuos se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto por la Ley Ambiental y en su caso, a lo establecido por la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California."

Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California.

"ARTÍCULO 176.- Las autoridades ambientales a que se refiere el Capítulo II, del Título Primero de esta Ley, de conformidad con la distribución de competencias que en la misma se establece, podrán realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General, el presente ordenamiento, así como de las que de ellas se deriven.

ARTÍCULO 177.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley General y esta ley.

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

El personal autorizado se encontrará investido de fe pública para realizar los actos de ejecución que le sean ordenados.

ARTÍCULO 178.- El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente ante el propietario, ante el representante legal, el encargado o con quien se encuentre a cargo del establecimiento. La inspección se realizará con la persona con quien se entienda la diligencia, a quien se exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe a 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.

ARTÍCULO 179.- La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección, en los términos previstos en la orden escrita a que se refiere este capítulo, así como proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de la Ley General y de esta Ley y demás disposiciones aplicables con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la ley, debiendo la autoridad mantener absoluta reserva si así lo solicita el interesado, salvo caso de requerimiento judicial.

ARTÍCULO 180.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

ARTÍCULO 181.- De toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones, que se hubiesen detectado durante la diligencia, así como los elementos constitutivos de la intencionalidad o negligencia de los mismos.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule sus observaciones con relación a los hechos u omisiones, así como los elementos constitutivos de la intencionalidad o negligencia, asentados en el acta respectiva o haga uso de ese derecho en el término de cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se haya practicado la diligencia.

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

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

ARTÍCULO 182.- Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora y una vez transcurrido el plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo anterior, ésta requerirá al interesado, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, por notificación o correo certificado con acuse de recibo,

para que implemente de inmediato las medidas correctivas necesarias o aquellas de urgente aplicación para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda y para que en el término de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga.

ARTÍCULO 183.- Transcurrido el término a que se refiere el artículo anterior y dentro de los veinte días hábiles siguientes, la autoridad emitirá la resolución administrativa correspondiente, debidamente fundada y motivada, misma que se notificará al interesado, y en la cual se señalarán o en su caso ratificarán o adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para subsanarlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 184.- Dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias e irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento o resolución respectiva."

Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado.

"ARTÍCULO 3.- Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California se aplicará supletoriamente a esta Ley, en lo conducente."

"ARTÍCULO 127.- La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas, y en su caso las sanciones impuestas, prescriben en tres años. Los términos de la prescripción serán continuos y contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada, o desde que cesen sus efectos si fuere continua y, en su caso, a partir de la fecha del acto de autoridad mediante el cual se impuso la sanción.

La tramitación de la declaración de prescripción de la sanción por parte de los interesados, no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de este; y tampoco suspenderá la ejecución del acto,

La autoridad, en beneficio del infractor, podrá decretar de oficio la prescripción de la sanción."

De los preceptos transcritos se advierte que la Ley de Prevención y la Ley de Protección al Ambiente, en cuanto al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, no prevé la figura de la caducidad, pues no contiene disposición alguna relativa a la pérdida de derechos de tipo procesal por inacción de la autoridad demandada ni a la extinción de sus facultades de supervisión, vigilancia, sancionatorias y de resolución del referido procedimiento.

Además, por disposición expresa del artículo 3 de la Ley de Prevención, respecto a las disposiciones relativas a los actos, procedimientos y resoluciones contenidas en dicha ley, es supletoria la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado, la cual, únicamente prevé en su artículo 78, fracción V, de subsecuente inserción, la figura de la caducidad tratándose de procedimientos iniciados por el interesado, siendo que, en la especie, el procedimiento administrativo seguido contra la parte actora fue iniciado de manera oficiosa por la autoridad.

"ARTÍCULO 78.- Ponen fin al procedimiento administrativo:

...
V.- La declaración de la caducidad, cuando se trate de procedimientos administrativos iniciados por el interesado y que requieran impulso. La autoridad, podrá citar la caducidad del asunto y darlo por terminado, si transcurridos tres meses, no se ha producido actuación del interesado."

Debe destacarse que el hecho de que la inactividad de la autoridad no genere la caducidad del procedimiento, no implica inseguridad jurídica en el actor, pues el artículo 127 de la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado, ya reproducido y de aplicación supletoria a la Ley de Prevención, prevé los plazos en que prescriben las facultades de la autoridad para imponer sanciones, por lo que existe certeza de la duración máxima del procedimiento administrativo de responsabilidad.

En consecuencia, se concluye que el legislador no consideró que debía establecer la figura de la caducidad en materia ambiental, lo cual, es entendible atendiendo a los valores jurídicos tutelados por dicha materia, dado que las

prácticas que pudieran resultar contrarias a la normatividad ambiental, involucran un daño o perjuicio al derecho de la colectividad a un medio ambiente sano.

Si en la Ley de Protección al Ambiente y en la Ley de Prevención no se encuentra expresamente establecida la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, esta figura procesal no puede invocarse ni aplicarse bajo una supuesta supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues ya quedó resuelto párrafos arriba que dicha ley es inaplicable, ni tampoco bajo el argumento de que al no preverse dicha figura se genera inseguridad e incertidumbre jurídica en el particular, pues considerar la caducidad sin estar prevista en la normatividad, constituiría la creación de una institución jurídica que por su propia naturaleza no está prevista para la materia ambiental.

Lo anterior obedece a que tiene entre sus objetos, el garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, vigilar el cumplimiento del deber que tiene toda persona de proteger el ambiente, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir el deterioro ambiental y de la vida silvestre, prevenir y controlar la contaminación del aire, agua, atmósfera y suelo.

Estudio del tercer y quinto motivo de inconformidad.

La parte actora argumenta en su tercer motivo de inconformidad que, la *resolución* impugnada es ilegal, toda vez que fue emitida por una autoridad incompetente para sancionar como consecuencia de una visita de inspección, cuya finalidad fue constatar entre otros aspectos el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, aplicando la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como tampoco demostrar tener atribuciones con las que actúa para sancionar el incumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Añadiendo que, la sanción impugnada es producto de actos viciados tales como el “acuerdo inicial” y la “orden de visita de inspección” y demás actos derivados del mismo con motivo de la incompetencia de la autoridad responsable.

Por otro lado, en su quinto motivo de inconformidad, la parte actora argumenta que la autoridad carece de facultades para aplicar la Ley Federal de Metrología y Normalización, tanto para ordenar visitas de verificación, así como para ejecutarlas, toda vez que la *Secretaría* no es una dependencia del Ejecutivo Federal. De ahí que incurra en un exceso al imponer en la *resolución* impugnada multas por la verificación de Normas Oficiales Mexicanas.

En relación a lo anterior, la autoridad en su contestación de demanda, expone lo siguiente.

- Es erróneo lo sostenido por la parte actora en el sentido de que una de las finalidades de la visita de inspección fue la de constatar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, lo que se corrobora de su lectura.
- Si fuera el caso de que la verificación del cumplimiento de normas oficiales mexicanas sí fue materia de la inspección que se realizó a la parte actora, la autoridad demandada se encuentra plenamente facultada para ello, pues el artículo 7, fracción XII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente faculta a los estados para ello; lo que también puede observarse del artículo 112, fracciones X y XV de la Ley de Protección al Ambiente.
- Del expediente administrativo *****2 puede advertirse que en ningún momento se utiliza la Ley Federal sobre Metrología y Normalización como fundamento del procedimiento seguido contra la parte actora ni tampoco se sanción a la demandante por incumplimiento a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, toda vez que las sanciones aplicadas se preceptúan en aras de la *Ley de Protección al Ambiente* y de la *Ley de Prevención*, por infracciones a las mismas.
- En el acuerdo inicial, orden de visita, acuerdo de emplazamiento y resolución administrativa dictados en el expediente administrativo *****2 se precisaron todos y cada uno de los preceptos legales que facultan la actuación de los servidores públicos actuantes.
- Es incorrecta la aseveración de la parte actora en el sentido de que la autoridad pretende actuar como

autoridad de la administración federal, toda vez que según lo estipula el artículo 17, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la *Secretaría* es una dependencia que actúa en el desempeño de las funciones que le son encomendadas al Titular del Poder Ejecutivo y, en cumplimiento a tal mandamiento, dicha dependencia realiza únicamente las funciones que le son conferidas por los diversos mandamientos de ley y, no así, pretendiendo realizar cometidos de una autoridad diversa.

El motivo de inconformidad reseñado resulta infundado, en virtud de las consideraciones que enseguida se exponen.

En primer término, debe decirse que es inoperante el argumento que la parte actora hace consistir en que la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado es incompetente para aplicar la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización o Normas Oficiales Mexicanas; lo anterior, en virtud que en la resolución impugnada se le sancionó por infringir los artículos 42, fracción II de la *Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California*, 12, fracción I y 15, fracciones I y XI de *Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos para el Estado de Baja California*.

Sin que se aplicara, como lo sostiene, la referida Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.

Máxime que, tanto en la orden de visita como en la resolución impugnada, se citó el artículo 112, fracción XV, de la Ley de Protección al Ambiente, que dispone que la Secretaría de Protección al Ambiente es competente para aplicar normas oficiales mexicanas y normas ambientales estatales para la protección de la atmósfera, en las materias y supuestos de su competencia.

Igualmente infundado es el argumento planteado por la parte actora, consistente en que la autoridad demandada omitió fundamentar su competencia para dictar la resolución impugnada; lo anterior, en razón de que en dicha resolución, se citaron, entre otros, los artículos 39, fracciones XXII y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, 8, fracciones III, IV, XIV, XV, XVII, XXI, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXII, XXXIV, 112, fracciones II, III, V, XIII, XXXII, XXXIV, 176 y 177 de la Ley de Protección al

Ambiente, 3, 5, fracciones II, IV, 10, 28, 29, 31 y 32 de la Ley de Prevención y 22, fracciones II, XXX y XXXII del Reglamento Interno de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California, reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, número 66, en fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, tomo CXXVI, que facultan a la autoridad a resolver los procedimientos de inspección y vigilancia.

Para mayor claridad, se reproducen los preceptos citados.

De la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

"ARTICULO 39.- Corresponde a la Secretaría de Protección al Ambiente, la atención y trámite de los siguientes asuntos:

...

XXII.- Hacer efectivas las obligaciones derivadas de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, sus reglamentos, normas ambientales estatales y demás disposiciones legales aplicables.

XXIII.- Aplicar las sanciones administrativas correspondientes por infracciones a la Ley y sus reglamentos.

..."

De la Ley de Protección al Ambiente.

"ARTÍCULO 8.- Corresponde a la Secretaría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

III. Hacer efectivas las obligaciones establecidas en la Ley General, la presente Ley, y disposiciones que de éstas emanen, en el ámbito de su competencia, y en su caso, hacer uso de los medios de apremio;

IV. Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en esta Ley, preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente en bienes y zonas de su jurisdicción;

(...)

XIV. Participar en los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios del Estado, tomando en cuenta los convenios ya existentes entre éstos;

XV. Participar conforme a las políticas y programas de protección civil, en las contingencias ambientales y emergencias ecológicas, cuando se afecten zonas de

dos o más municipios de la entidad, o bien cuando por su magnitud o repercusiones así se requiera;

(...)

XVII. Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de su competencia, y en su caso, autorizar condicionalmente o negar la realización de planes, programas, proyectos, obras y actividades y suspender temporalmente aquellos que se realicen sin contar con la autorización correspondiente;

(...)

XXI. Otorgar y revocar los permisos, licencias y en general las autorizaciones derivadas de la presente Ley y solicitar la cancelación o revocación del permiso, licencia, autorización o concesión a la autoridad otorgante, cuando esta sea distinta a la Secretaría;

(...)

XXIV. Ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, sus reglamentos, normas ambientales estatales y las disposiciones y condicionante que en materia ambiental se impongan;

XXV. Aplicar las sanciones administrativas correspondientes por infracciones a esta Ley y sus reglamentos;

XXVI. Ordenar, cuando exista violación flagrante, daños o presencia inminente de desequilibrio ecológico que afecte la salud pública o al ambiente, las medidas de seguridad previstas en esta Ley;

XVII. Emitir las resoluciones que pongan fin al procedimiento de inspección y vigilancia, así como cualquier resolución que sea necesaria, de conformidad con la Ley, durante el procedimiento;

(REFORMADA, P.O. 27 DE JUNIO DE 2008)

XXVIII. Admitir y resolver los recursos de revocación que se interpongan con motivo de la aplicación de la presente Ley;

(...)

XXXII. Ejercer todas aquellas acciones tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo que no sean de competencia federal; y

(...)

(REFORMADA, P.O. 5 DE ENERO DE 2010)

XXXIV. La Secretaría propondrá los derechos que correspondan al aprovechamiento de recursos naturales (sic) de actividades y proyectos de

competencia estatal no reservados a la Federación, y (...)"

De la Ley de Prevención.

"Artículo 3.- En todo lo no previsto en la presente Ley se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California y demás ordenamientos jurídicos relacionados.

Asimismo la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, será supletoria en las disposiciones relativas a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública del Estado, contenidos en la presente Ley."

"Artículo 5.- Corresponde al Ejecutivo, a través de la Secretaría, el ejercicio de las facultades respecto al objeto de esta Ley, previstas en la Ley Ambiental y en la Ley General, así como las siguientes:

...
II. Establecer medidas de control, medidas correctivas y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y disposiciones que de ella emanen, así como para la imposición de las sanciones que correspondan, por las infracciones a esta Ley y su reglamento;

...
IV. Realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, sus reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas, Normas Ambientales Estatales y las condicionantes impuestas en las licencias o autorizaciones que se otorguen;
..."

"Artículo 10.- Los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial tienen responsabilidad del residuo en todo su ciclo de vida, incluyendo dentro de éste su manejo, recolección, acopio, transporte, reciclaje, tratamiento o disposición final, de conformidad con lo establecido en esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

Una vez que los residuos sólidos urbanos o de manejo especial han sido transferidos a los servicios públicos o privados de limpia, o a empresas registradas y autorizadas por las autoridades estatales o municipales competentes para dar servicios a terceros relacionados con su recolección, acopio, transporte, reciclaje, tratamiento, segregación, aprovechamiento o disposición final, la responsabilidad de su manejo ambientalmente adecuado y de conformidad con las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos

aplicables, se transferirá a éstos, según corresponda, independientemente de la que corresponda al generador.

Los generadores de residuos sólidos urbanos o de manejo especial, que transfieran sus residuos a una empresa o gestor que preste el servicio de manejo y el de disposición final de residuos, deberán cerciorarse o corroborar ante la autoridad competente, que cuentan con las autorizaciones respectivas y vigentes, en caso contrario, serán responsables solidarios de los daños al ambiente y la salud que pudiere causar dicha empresa por el manejo inadecuado de sus residuos y a las sanciones que resulten aplicables de conformidad con éste y otros ordenamientos.

Los residuos sólidos urbanos y de manejo especial que sean usados, tratados o reciclados, en un proceso distinto al que los generó, dentro del mismo predio, serán sujetos a un control interno por parte del generador, de acuerdo con las formalidades que establezca el reglamento de la presente Ley y los reglamentos municipales."

"Artículo 28.- El procedimiento de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de esta Ley y su reglamento, Normas Oficiales Mexicanas y Normas Ambientales Estatales, se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto por la Ley Ambiental y en su caso, a lo establecido por la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California."

*"Artículo 29.- Las autoridades competentes, fundada y motivadamente, podrán aplicar las siguientes medidas de seguridad cuando las operaciones y procesos empleados durante el manejo de residuos sólidos y de manejo especial representen un riesgo inminente para la salud de las personas o el ambiente:
..."*

*"Artículo 31.- Los infractores de la presente Ley y su reglamento, las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Ambientales Estatales o quienes induzcan directa o indirectamente a alguien a infringirla, independientemente de las responsabilidades civiles o penales correspondientes, serán sancionadas por la autoridad Estatal y Municipal correspondiente, en sus respectivos ámbitos de competencia, de conformidad con los siguientes criterios:
..."*

*"Artículo 32.- Las sanciones administrativas podrán consistir, según lo amerite la conducta en:
..."*

Del Reglamento Interno de la Secretaría publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de julio de dos mil doce.

“Artículo 7.- Corresponde al Secretario el ejercicio de las siguientes facultades y obligaciones:

...

XIV.- Firmar documentos administrativos relativos a acuerdos y resoluciones administrativas que deriven de los procedimientos de inspección y vigilancia, y de denuncia, incluyendo resoluciones administrativas definitivas, la reconsideración de sanciones y aquellas en que se orden el archivo definitivo de un expediente, así como resoluciones de impacto y riesgo ambiental, registros estatales, licencias y revalidaciones; lo anterior, en estricto apego a las disposiciones aplicables; ...”

Del Reglamento Interno de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado.

“ARTÍCULO 22.- Corresponde a la Dirección de Auditoría, Inspección y Vigilancia, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

II. Elaborar y firmar documentos administrativos relativos a acuerdos y resoluciones administrativas que deriven de los procedimientos de inspección y vigilancia, y de denuncia, incluyendo, previa aprobación por la Dirección de Asuntos Jurídicos, las resoluciones administrativas definitivas, la reconsideración de sanciones, acuerdos o resoluciones en los que se impongan medidas de seguridad, se decrete suspensión de actividades o clausura, y aquellas en que se ordene el archivo definitivo de un expediente, en estricto apego a las disposiciones aplicables;

(...)

XXX. Elaborar documentos administrativos relativos a acuerdos y resoluciones administrativas que deriven de los procedimientos de inspección y vigilancia, y de denuncia;

(...)

XXXII. Vigilar, investigar, supervisar, verificar, apercibir, determinar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas aplicables, de conformidad con los procedimientos establecidos para tal efecto en materia de economía, turismo, medio ambiente, pesca y acuacultura;”

Estudio del cuarto motivo de inconformidad.

En el referido motivo de inconformidad y en el argumento contenido en el inciso A) del punto V de su escrito de demanda, la parte actora esencialmente expone lo siguiente.

- La resolución impugnada se sustenta en un acuerdo inicial y orden de visita que son contrarios al artículo 16 de la Constitución Federal, al tener un objeto general, impreciso e incluyente.

- Cita la tesis IV-P-2aS-319 de rubro "ORDEN GENÉRICA. EFECTOS DE LA NULIDAD DECRETADA, TRATÁNDOSE DE."

- El inspector que realizó la visita de inspección se extravió de su cometido al tratar de verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales de la parte actora, dado que, además de revisar "normas laborales", requirió a la visitada la exhibición de sus declaraciones anuales de impuestos de los ejercicios 2005 y 2006, cuya revisión no estaba incluida en la orden correspondiente, aunado a que ello no es competencia de la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado.

- El acta levantada con motivo de la referida visita no quedó debidamente circunstanciada.

El motivo de inconformidad reseñado es infundado, en virtud de las consideraciones que enseguida se exponen.

El artículo 16 de la Constitución Federal, dispone:

"Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

...

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

..."

El artículo 177 de la Ley de Protección al Ambiente, prevé:

"ARTÍCULO 177.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley General y esta ley.

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

..."

Contrario a lo sostenido por la parte actora, la orden de visita realizada en el expediente administrativo *****2 no es genérica, ya que tuvo por objeto (foja 185 de autos):

"verificar las condiciones bajo las cuales se encuentra desarrollando las actividades productivas en el sitio, constatando si cuenta con Autorización en Materia de Impacto Ambiental para ello, así también verificar que para el desarrollo de la actividad productiva si cuenta con licencia para operar fuentes emisoras a la atmosfera y el registro como la acreditación bajo la cual demuestre a través del uso de los manifiestos de recolección, transporte y disposición final como se manejan los residuos de manejo especial (respaldado en los folios de estos últimos que otorga esta Secretaría), todo ello derivado de la Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos para el Estado de Baja California."

Pues se encuentran debidamente precisados los aspectos sobre los que versaría la inspección y cumple con los requisitos exigidos para las órdenes de visitas domiciliarias en términos de los preceptos transcritos, pues de su lectura se advierte que fue dirigida a la parte actora, que el lugar a revisar era el ubicado en "*****4", que se señalaron las personas comisionadas para el desahogo de dicha diligencia y que se precisó el objeto de dicha visita, esto quedando evidenciado en la orden de visita de inspección de tres de mayo de dos mil dieciocho, exhibida en copia certificada por la autoridad demandada (obranste a foja 249).

En cuanto a que el inspector que desahogó la visita de inspección indebidamente requirió declaraciones de

impuestos de la parte actora, debe decirse que ello no formó parte de lo inspeccionado en dicha diligencia, pues la autoridad únicamente solicitó dicha información a efecto de que, de proceder una sanción, se pudiera determinar de manera proporcional atendiendo a las características económicas del visitado, en términos de los artículos 188, fracción II, de la Ley de Protección al Ambiente y 33, fracción V, de la *Ley de Prevención*, razón por la cual, su requerimiento no trasciende a que en la resolución impugnada se sancionara a la parte actora por infringir los artículos 42, fracción II de la *Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California*, 12, fracción I y 15, fracciones I y XI de *Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos para el Estado de Baja California*.

Por último, en cuanto al último párrafo del cuarto motivo de inconformidad de la parte actora, respecto a que el formato utilizado para levantar el acta durante la diligencia de inspección impide el llenado correcto de los datos, hechos y resultados congruentemente, es necesario precisar que la actora fue omisa en señalar qué requisito legal no se observa en el formato utilizado por el personal de la autoridad, o bien, qué aspecto consideró insuficientemente circunstanciado, de ahí lo inoperante del planteamiento por insuficiente.

Estudio del segundo motivo de inconformidad.

La parte actora, argumenta que la nulidad de la resolución impugnada es manifiesta toda vez que, la misma no cumple con las formalidades previstas para las visitas de inspección y vigilancia establecidas en el artículo 178 de la *Ley de Protección*, toda vez que, los inspectores no se identificaron debidamente ante la persona que recibió la visita de inspección, incumpliendo identificarse con credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad correspondiente.

El motivo de inconformidad en estudio, **resulta fundado**.

Lo anterior, dado que el personal autorizado omitió identificarse debidamente, mediante la exhibición de credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente.

Los artículos 177 y 178 de la Ley de Protección establecen lo siguiente.

“ARTÍCULO 177.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley General y esta ley.

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

El personal autorizado se encontrará investido de fe pública para realizar los actos de ejecución que le sean ordenados.

ARTÍCULO 178.- El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente ante el propietario, ante el representante legal, el encargado o con quien se encuentre a cargo del establecimiento. La inspección se realizará con la persona con quien se entienda la diligencia, a quien se exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe a 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.”

Si bien es cierto que en el segundo párrafo del artículo 177 de la Ley de Protección, se establece que el personal que realiza las visitas de inspección debe contar con el documento oficial que lo acredite o autorice a practicar la inspección, no hay razones para inferir, por ese solo hecho, que con ese documento es con el que deba identificarse al iniciar la inspección, puesto que así no lo dispone el diverso artículo 178 de la Ley de Protección, el cual únicamente señala la obligación del personal autorizado, al iniciar la inspección, de identificarse debidamente ante el propietario, ante el representante legal, el encargado o con quien se encuentre a cargo del establecimiento.

En este contexto, este Juzgado estima que el texto de la Ley de Protección, es omisa en regular específicamente cómo debe identificarse “debidamente” el personal

autorizado (en términos del artículo 177 de la Ley de Protección) al iniciar la inspección.

La omisión apuntada obliga a este operador jurídico a emplear técnicas sustitutivas con las cuales se pueda obtener una respuesta eficaz a la expresada falla legal, a través del proceso de integración, denominado supletoriedad, cuyos requisitos para que opere han sido definidos mediante jurisprudencia obligatoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, resulta aplicable la tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.), publicada con número de registro digital: 2003161, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes.

“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: **a)** El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; **b)** La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; **c)** Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, **d)** Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.”

Por lo anterior, a continuación, se verificará el cumplimiento de los requisitos anteriormente subrayados en la tesis de jurisprudencia que antecede.

a) La Ley de Protección establece expresamente en su artículo 4, la posibilidad aplicación supletoria indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente.

En efecto, los artículos 2, fracción XVII, y 4 de la Ley de Protección establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta Ley, se estará a las definiciones de conceptos que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Prevención y Gestión Integral de Residuos, Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, y sus Reglamentos, así como las siguientes:

[...]

XVII. LEY GENERAL: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;”

“ARTÍCULO 4.- La Ley General, sus reglamentos y normas oficiales mexicanas, así como las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con la materia que regula este ordenamiento, que emita la Federación, serán de aplicación supletoria de la presente Ley, en los casos no previstos en la misma”.

Siendo así, en primer término, debe acudirse a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en lo sucesivo Ley General), por tratarse del primer ordenamiento referido en el artículo antes reproducido.

b) La Ley de Protección no contempla las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolla o regula deficientemente.

Este requisito también se cumple, puesto que los artículos homólogos a los 177 y 178 de la Ley de Protección, corresponden a los artículos 162 y 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecen textualmente lo siguiente.

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

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

"ARTICULO 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."

Como se aprecia de los artículos transcritos, en la referida *Ley General*, también se dispone la obligación de contar con el documento oficial que acredite o autorice al personal a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, sin embargo, a diferencia de la *Ley de Protección*, en el artículo siguiente se precisa la forma en que deberá identificarse "debidamente", pues establece que para tal efecto deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección en la materia.

De lo anterior se concluye que la *Ley de Protección* no contempla las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolla o regula deficientemente, ya que, si bien contiene la obligación de "identificarse debidamente", no se desarrolla o regula eficientemente la forma en que debe cumplirse tal obligación, lo que sí se encuentra establecido en la ley supletoria.

c) La omisión o vacío legislativo de establecer la forma en que el personal autorizado debe identificarse hace necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que se trate de una cuestión jurídica que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.

El requisito se cumple, dado que, en el caso, el problema jurídico planteado recae sobre el cumplimiento o no del deber de "identificarse debidamente", girando la controversia alrededor sobre si se tenía el deber de exhibir o no una credencial con fotografía o si era suficiente con la autorización para llevar a cabo la inspección.

Además, resulta inverosímil considerar que el legislador no tuviera la intención de regular la forma en que se cumpliría el deber de identificación o que dicha omisión fuera a propósito, es decir, que el legislador dejara sin regulación una formalidad tan importante del procedimiento administrativo.

d) Las normas aplicables supletoriamente no contrarían la Ley de Protección, y son congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Este requisito también se cumple, debido a que ambas legislaciones (la ley supletoria y la ley a suplir) forman parte del sistema jurídico en materia ambiental, específicamente se trata de una Ley General y una Ley Estatal.

Por lo tanto, no puede estimarse que las disposiciones supletorias de la *Ley General* pudieran ser incongruentes con los principios y bases que rigen el procedimiento de visita de inspección en materia ambiental, sobre todo considerando que en el sistema jurídico mexicano las leyes generales pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, incluyendo el orden jurídico local de esta entidad federativa.

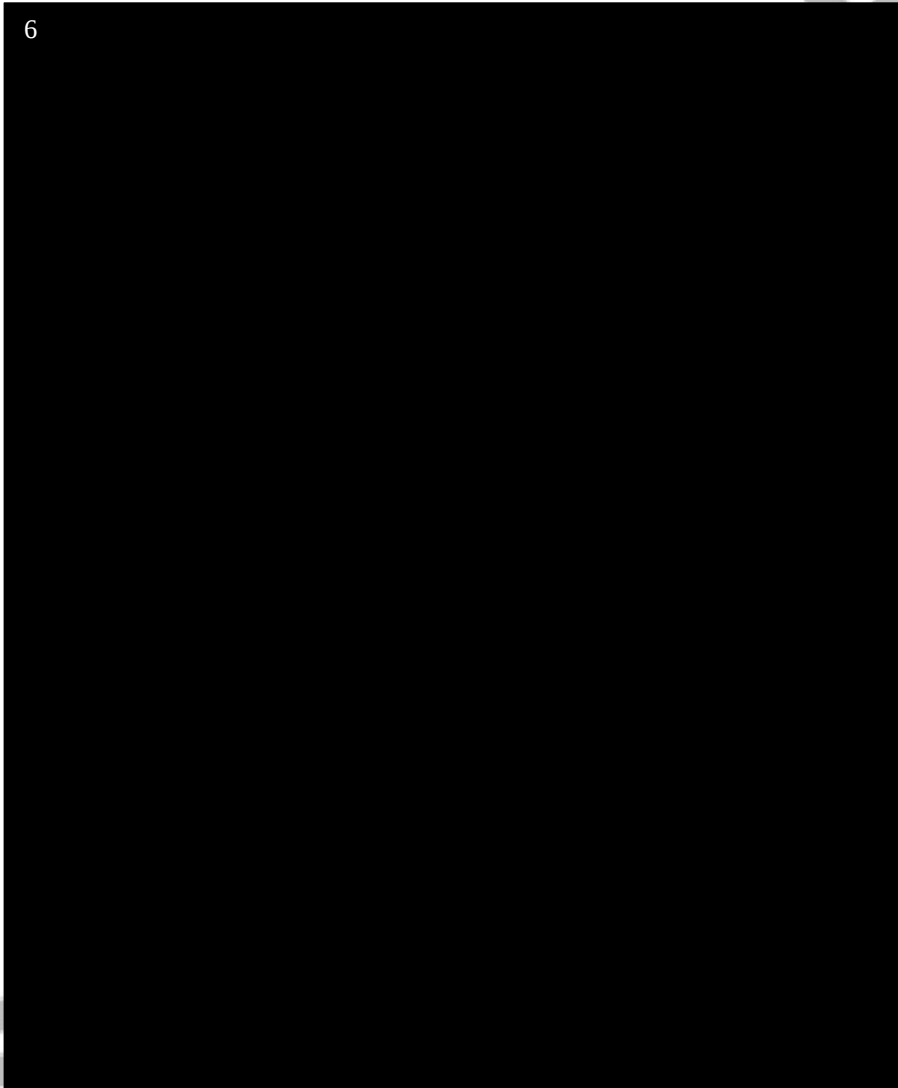
En este orden de ideas, para resolver el problema jurídico planteado en el segundo motivo de inconformidad, este *Juzgado* llega a la conclusión de que resulta aplicable supletoriamente el artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, específicamente la porción normativa que se subraya a continuación.

"ARTICULO 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."

Ahora bien, obra a fojas de la 243 a la 247 de autos copia certificada del Acta de Inspección número *****5, efectuada el seis de junio de dos mil dieciocho, a continuación, se inserta la primera hoja.

6



Como se aprecia de la primera hoja del Acta de Inspección, se hizo constar que el personal autorizado de la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado se identificó con la "AUTORIZACIÓN PARA LA PRÁCTICA DE VISITAS DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, EJECUCIÓN DE DILIGENCIAS Y ACTOS DE AUTORIDAD ORDENADOS POR LA SECRETARÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA", contenida en el oficio número *****7, expedida por el Titular de la Secretaria de Protección al Ambiente el catorce de diciembre de dos mil dieciocho con vigencia de un año.

Posteriormente, se hizo constar que con el objeto de cumplimentar la *Orden de visita* y que se dejó copia de todas las documentales en poder de la persona que entiende la diligencia.

Acto seguido, hizo constar la circunstanciación del domicilio en el que se encontraba ubicado, que se requirió la presencia del propietario o representante legal y procedió con la diligencia con la encargada de la empresa.

A la referida documental pública, valorada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la *Ley del Tribunal* en relación con los artículos 285, fracción III; 322, fracción V; 323; 405 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, le asiste valor probatorio pleno para acreditar que el personal autorizado por la autoridad demandada se identificó con el documento oficial que lo acreditó o autorizó a practicar la inspección, sin que se hiciera constar en el acta que exhibiera una credencial vigente con fotografía expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección.

En las relatadas condiciones, quedó acreditado el incumplimiento de las formalidades de identificación que legalmente deben revestir las diligencias de visita de inspección, dado que el personal autorizado para ejecutar la orden de visita con número de oficio *****8, omitió identificarse debidamente, mediante la exhibición de credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente.

En consecuencia, al ser fundado el segundo motivo de inconformidad expresado por la parte actora, mediante el cual quedó evidenciada la ilegalidad de la diligencia de la autoridad por vicios de forma, todos los actos derivados y que se apoyan en dicha diligencia resultan también ilegales por su origen y, consecuentemente, lo procedente es **declarar la nulidad de la Resolución administrativa, con fundamento en el artículo 83, fracción II, de la Ley del Tribunal.**

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que este *Juzgado* comparte, contenida en la tesis de jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de

la Federación con número de registro digital: 252103, de rubro: **“ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE”**.

Por lo anterior, con apoyo en el **artículo 84 de la Ley del Tribunal**, deberá condenarse a la autoridad demandada a que deje insubsistente la resolución impugnada, así como todo lo actuado en el procedimiento administrativo, a partir del Acta de Inspección número *****5 efectuada el seis de junio de dos mil dieciocho y, en su lugar, ejecute nuevamente la orden de visita contenida en el oficio *****8, debiendo subsanar los vicios de identificación del inspector, precisados en la presente sentencia.

Sirve de apoyo a lo anterior, por las razones que la integran, la tesis de jurisprudencia con número de registro digital 187349, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, consultable en la página 1271 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a marzo de dos mil dos, tomo XV, de rubro y texto siguientes.

“VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR LA OMISIÓN EN EL CITATORIO DE MENCIONAR QUE ES PARA RECIBIR LA ORDEN DE VISITA, CONFORME LO DISPONE EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO, POR LO CUAL AQUELLA NULIDAD DEBE SER PARA EFECTOS, NO LISA Y LLANA. La violación en que incurre el notificador al dejar un citatorio en el lugar donde pretende verificar una orden de visita domiciliaria, consistente en que en aquel documento sólo se indica que su objeto es la entrega del oficio respectivo al contribuyente, pero sin señalar la razón del tal oficio, es decir, que la persona de quien se requería su presencia el día siguiente era para que recibiera la orden de visita, constituye una violación formal; sin embargo, este tipo de violaciones no son de las que se puedan incluir en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ni se puede estimar que el citatorio es un acto discrecional. Lo primero, porque ello implicaría, en principio, que la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación realizó el examen del fondo del asunto, lo que no ocurre cuando la nulidad se decreta por alguna violación formal, y lo segundo, porque la violación se cometió en el citatorio que dejó el notificador y no propiamente en la orden de visita, la cual, en todo caso, sí reviste la calidad de un acto

discrecional, puesto que la actuación o no del notificador radica en las órdenes que reciba de sus superiores de notificar las determinaciones que tomen los mismos, por lo que no puede quedar a su prudente discrecionalidad la realización o no de la notificación y, por supuesto, del citatorio. Por tanto, al no adecuarse la citada violación formal a alguno de tales supuestos, es indudable que no se puede declarar la nulidad en términos de la fracción II del numeral 239 del precitado cuerpo de leyes, sino por el contrario, aquellas violaciones se ubican en la fracción II del primero de los preceptos jurídicos invocados y así, procede decretar "la nulidad para efectos" conforme lo previene el último párrafo de la fracción III del segundo de los ordinales mencionados."

Así como, la tesis aislada con número de registro digital 189032, emitida por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, consultable en la página 1371 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a agosto de dos mil uno, tomo XIV, de rubro y texto siguientes.

"NULIDAD PARA EFECTOS Y NO LISA Y LLANA. ASÍ DEBE DECRETARSE EN CASO DE QUE EL CITATORIO PARA LA NOTIFICACIÓN DE LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA NO ESPECIFIQUE EL PROPÓSITO DE LA DILIGENCIA. De acuerdo con el criterio contenido en la tesis jurisprudencial por contradicción número 2a./J. 92/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 44, fracción II, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, es requisito de legalidad del citatorio relativo a la notificación de la orden de visita, que se especifique que la cita es para que el interesado reciba dicha orden, siendo insuficiente que tan sólo se haga alusión a la práctica de una diligencia administrativa. Ahora bien, la nulidad que haya de decretarse en caso de que no se cumpla el mencionado requisito debe ser para efectos y no lisa y llana, criterio que obedece a que la nulidad se genera por un vicio formal consistente en una omisión dentro del procedimiento fiscalizador, por no haberse hecho constar específicamente el propósito de la diligencia para la cual se cita, lo que la hace encuadrar dentro de los supuestos previstos en el artículo 238, fracción II, del Código Fiscal de la Federación."

En mérito de todo lo anteriormente expuesto y fundado, es de resolverse y se . . .

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se declara la nulidad de la resolución de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, con número de oficio *****1, derivada del expediente del Procedimiento Administrativo de Inspección y Vigilancia *****2, emitida por el Director de Auditoría, Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California.

SEGUNDO. Se condena a la autoridad demandada, a que deje insubsistente la resolución impugnada, así como todo lo actuado en el procedimiento administrativo, a partir del Acta de Inspección número *****5 efectuada el seis de junio de dos mil dieciocho y, en su lugar, ejecute nuevamente la orden de visita contenida en el oficio *****8, debiendo subsanar los vicios de identificación del inspector, precisados en la presente sentencia.

Notifíquese a las partes mediante Boletín Jurisdiccional.

Así lo resolvió Raúl Aldo González Ramírez, Primer Secretario de Acuerdos del Juzgado Primero del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California en funciones de Juez Titular por Ministerio de Ley en términos del artículo 12 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, según designación hecha mediante Acuerdo de Pleno de ocho de junio de dos mil veintitrés; y firma ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos, Mariela Ontiveros Ramírez, que autoriza y da fe.

RAGR/MOR/ARC.

- [illegible]

LA SUSCRITA, **MARIELA ONTIVEROS RAMÍREZ**, SECRETARIA DE ACUERDOS DEL JUZGADO PRIMERO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HAGO CONSTAR:-----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA **DEFINITIVA** DE FECHA **VEINTICUATRO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **185/2021 JP** EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS Y/O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **34 (TREINTA Y CUATRO)** PÁGINAS ÚTILES.-----

LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS **80, 83**, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ARTÍCULOS **57, 58, 59, 60** Y DEMÁS APLICABLES DEL REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, ARTÍCULO **25**, FRACCIÓN XV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA Y ARTÍCULOS **56 Y 57** DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A **OCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO**, DOY FE.-----


JUZGADO PRIMERO
MEXICALI, B.C.

