



**SUKARNE
AGROINDUSTRIAL, S.A. DE
C.V.**

VS.

**DIRECTORA DE GANADERÍA DE
LA SECRETARÍA DE
AGRICULTURA Y DESARROLLO
RURAL DEL GOBIERNO DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
Y OTRA AUTORIDAD.**

**RECURSO DE REVISIÓN
EXPEDIENTE 66/2023 J.P.**

**MAGISTRADO PONENTE:
CARLOS RODOLFO MONTERO
VAZQUEZ.**

Mexicali, Baja California, a treinta de abril de dos mil veinticinco.

V I S T O S los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el recurso de revisión interpuesto por la parte actora contra la sentencia dictada por el Juzgado Primero de este Tribunal, el **dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés**, en el juicio de nulidad citado al rubro y,...

R E S U L T A N D O

I.- Por escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veintitrés, la parte actora interpuso recurso de revisión contra la referida sentencia dictada por el Juzgado Primero de este Tribunal.

II.- Mediante acuerdo de admisión dictado el veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, sin que ninguna haya realizado manifestación alguna al respecto.

III.- Que la sentencia recurrida, en los puntos resolutivos determinó:
[...]

*"PRIMERO. Se declara la nulidad de las resoluciones administrativas contenidas en los oficios *****1, *****1, *****1, *****1, Y *****1, dictadas por la Directora de Ganadería.*

*SEGUNDO. Se condena a la Directora de Ganadería a dejar sin efectos las resoluciones administrativas contenidas en los oficios *****1, *****1, *****1, *****1, Y *****1, de veintitrés y veinticuatro de enero de dos mil veintitrés y, en su lugar, emitir unas nuevas respetando las formalidades que legalmente deben cumplir, en las cuales deberá fundamentar suficientemente su competencia y la imposición de la sanción que determine.*



IV.-Agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes...

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.- El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 17, fracción II y 94, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

SEGUNDO.Glosario.

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
------------------	---

TERCERO. Antecedentes.

El uno de marzo de dos mil veintitrés, la parte actora presentó demanda señalando como resoluciones impugnadas, las contenidas en oficios signados por la Directora de Ganadería, *****], *****] *****] *****], de veintitrés de enero de dos mil veintitrés, y *****], de veinticuatro de ese mismo mes y año, en las que se determinaron sanciones económicas a cargo de la parte actora, cada una por la cantidad de \$179,240.00 (ciento setenta y nueve mil doscientos cuarenta pesos 00/100).

El Juzgado declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas, con fundamento en el artículo 108, fracción II, de la Ley del Tribunal, al estimar que es insuficiente la fundamentación de la competencia de la autoridad emisora de las resoluciones impugnadas, al no haberse citado la totalidad de las normas que la regulan, específicamente los numerales 4, fracción II, inciso g) y 56, fracción XVII, del Reglamento Interno de la Secretaría del Campo y Seguridad Alimentaria.

Asimismo, declaró fundado el tercer motivo de inconformidad hecho valer por la parte actora, al considerar que la autoridad no indicó en forma precisa el fundamento de la multa impuesta en cada una de las

resoluciones impugnadas, ya que si bien citó el artículo 160 de la Ley de Desarrollo Agropecuario del Estado de Baja California, no indicó la fracción e inciso que establece la sanción aplicada.

Condenó a la Directora de Ganadería a dejar sin efectos las resoluciones impugnadas, y en su lugar emitir otras, respetando las formalidades que legalmente deben cumplir, en las que deberá fundar suficientemente su competencia y la imposición de la sanción que determine.

Inconforme con esa determinación, la parte actora interpuso el recurso de revisión que ahora constituye la materia de esta resolución.

CUARTO. Agravios. Se tienen por reproducidos los agravios que hizo valer la parte demandante atendiendo al principio de economía procesal, toda vez que la Ley del Tribunal no establece la obligación de transcribirlos; sin demérito de que este Pleno, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª./J.58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN".

QUINTO. Estudio de los agravios. La parte actora, aquí recurrente manifiesta como motivo de disenso lo siguiente.

-Primero. Que indebidamente se declararon inoperantes los motivos de inconformidad primero y cuarto del escrito inicial de demanda, así como el expuesto en ampliación de demanda, violando con ello los artículos 16, Constitucional, 2, segundo párrafo, y 107 de la Ley del Tribunal, aplicando en forma indebida la jurisprudencia 2ª./J.253/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que no pretende obtener una sentencia que le permita realizar actividades regladas.

Afirma que la procedencia de su pretensión, no radica en exhibir el permiso para acreditar su interés

jurídico a fin de combatir los actos del procedimiento que concluyó con la multa impugnada, toda vez que únicamente pretende obtener la declaratoria de nulidad de la sanción económica impuesta.

-Segundo. Sostiene que al determinar los efectos de la nulidad, indebidamente se aplica el artículo 5, fracción IX, de la Ley de Procedimiento para los Actos de Administración Pública del Estado de Baja California, para concluir que las resoluciones impugnadas derivan de facultades regladas de la autoridad, violando con ello la jurisprudencia 2ª./J.99/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital 172,182, pues estima que no es obligación de la autoridad el dictar una nueva resolución definitiva, cuando no se está ante una determinación que afecte a terceros.

De lo que concluye que se está ante resoluciones que derivan de facultades discrecionales; que las multas impugnadas derivan de un procedimiento iniciado de oficio por la autoridad, en el que su instrucción y resolución no afecta a terceros, por lo que la autoridad no está vinculada a dictar otra resolución, al no actualizarse el supuesto previsto en el artículo 5, fracción IX, de la citada Ley de Procedimiento para los Actos de Administración Pública del Estado de Baja California.

Son infundados los agravios que hace valer la recurrente.

En las resoluciones impugnadas, las multas impuestas a la parte actora se motivan en el hecho de que en punto de verificación interna Miguel Alemán, el inspector de la Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria, a tracto camión en tránsito, se encontró que contenía carne de res para exportación, propiedad de la parte actora, quien no cuenta con permiso de introducción al Estado de Baja California, para carne de res para exportación.

Contrario a lo que sostiene la inconforme, se encuentra apegada a derecho la determinación consistente en que los motivos de inconformidad primero y cuarto son inoperantes, ya que en estos argumentó que las resoluciones impugnadas son ilegales porque no se le dio a conocer la orden de visita y las actas de inspección referidas en dichas resoluciones.

Que no existe orden con firma autógrafa expedida por autoridad competente, en la que se indique con precisión la persona respecto de la cual se ordene la visita, el lugar o zona, y el objeto a inspeccionar.

Asimismo, afirmó que el procedimiento administrativo es contrario a lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley de

Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado, al no haberse levantado actas circunstanciadas que cumplieran con las formalidades que dicho numeral establece.

En la ampliación a la demanda sostuvo, que en las actas circunstanciadas los inspectores no se identificaron debidamente, al no advertirse el fundamento legal de la facultad del funcionario emisor de las credenciales respectivas; que no se indicó que se hayan levantado ante la presencia de dos testigos, o que éstos se hubieran negado a firmar; que no se asentó debidamente, cómo fue que el inspector concluyó que no contaba con los permisos.

En la sentencia que se revisa, se declaran inoperantes dichos motivos de inconformidad, en razón de que la parte actora no exhibió el permiso de introducción al Estado de Baja California para carne de res para exportación, regulado en los artículos 101, 102 y 103, de la Ley de Desarrollo Agropecuario del Estado de Baja California, por lo que se determina que no acreditó su interés jurídico para impugnar la inexistencia de una orden de visita, las actas de inspección y el procedimiento administrativo.

Determinación que, contrario a lo que sostiene el inconforme, resulta apegada a la jurisprudencia 2ª./J.253/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de subsecuente inserción, ya que en esta se analizan dos supuestos de hecho.

Ya que, por una parte, establece que cuando el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, esto es, de aquéllas que requieran permiso o concesión para su ejercicio, deberá acreditar su interés jurídico, que de no cumplir con este requisito el juicio será improcedente.

Por otra parte, determina que, cuando además el actor reclame una sanción impuesta sin contar con la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, el Tribunal deberá ceñirse al estudio de la sanción, sin poder analizar los actos preliminares de verificación que le antecedieron, como puede ser el acta de inicio y el consecuente procedimiento administrativo sancionador, reiterando que estos últimos solo puede controvertirlos quien cuente con interés jurídico, y que por ende serán inoperantes los argumentos vertidos al respecto.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE IMPONE UNA SANCIÓN, ANTE LA FALTA DE CONCESIÓN, LICENCIA, PERMISO, AUTORIZACIÓN O AVISO DE ACTIVIDADES REGULADAS, EL TRIBUNAL DEBE CEÑIRSE, EN SU CASO, AL ESTUDIO DE LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA.

Conforme al artículo 34, párrafo segundo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, **cuando el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas**, esto es, de aquellas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso para su ejercicio, deberá acreditar su interés jurídico, y **de no cumplir con ese requisito el juicio será improcedente**, por disposición expresa del artículo 72, fracción XI, del mismo ordenamiento, el cual prevé como causa de improcedencia del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no acreditar el interés jurídico, en los casos a que alude el segundo párrafo del referido artículo 34. Sin embargo, **cuando el actor además reclame una sanción impuesta sin contar con la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, el Tribunal deberá ceñirse al estudio de la sanción, sin poder analizar los actos preliminares de verificación que le antecedieron, como pueden ser el acta de inicio y el consecuente procedimiento administrativo sancionador, porque esos actos sólo puede controvertirlos quien cuente con interés jurídico, por lo que resultan inoperantes los argumentos vertidos al respecto**; y aunque es cierto que en la jurisdicción contencioso administrativa del Distrito Federal basta con tener un interés legítimo para poder accionar, según lo establece el párrafo primero del indicado artículo 34, esta regla no es absoluta, pues admite como única excepción que la pretensión del actor consista en obtener una sentencia que le permita continuar realizando actividades reguladas, supuesto en el cual la ley condicionó la posibilidad del estudio de este acto a la existencia del documento que acredite su interés jurídico, estableciendo incluso la improcedencia del juicio cuando no se exhibiere.

Contradicción de tesis 418/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 2 de diciembre de 2009. Mayoría de tres votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Tesis de jurisprudencia 253/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de diciembre de dos mil nueve.

Énfasis añadido.

De igual forma, es infundado el segundo agravio hecho valer por la recurrente, en razón de que en la especie, el artículo 5, fracción IX, de la Ley de Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, establece en forma expresa la obligación de la autoridad demandada de dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción afecte a terceros.

Supuesto que se actualiza en la presente controversia, pues como lo prevé el artículo 1 de la Ley de Desarrollo Agropecuario del Estado de Baja California, es de orden público e interés social la organización, control, sanidad, protección, explotación racional, fomento y conservación de la actividad agropecuaria.

Asimismo, el artículo 103, del ordenamiento legal en cita, prevé que para otorgar los permisos de introducción

de ganado, producto o subproducto, entre otras cuestiones, la Secretaría deberá considerar las condiciones sanitarias de los productos y subproductos.

De lo cual se advierte que al tratarse de la introducción al estado de carne de res de exportación, se está ante un producto para el consumo humano, de ahí que resulte incuestionable que se afecta el interés de terceros, al realizar tal actividad sin contar con el permiso correspondiente, pues los consumidores de dichos productos, están interesados en que estos cumplan con los requisitos sanitarios que garanticen que se encuentran en condiciones aptas para el consumo humano, y que por ende no dañarán su salud, lo cual se logra mediante la obtención del permiso correspondiente y con las posteriores verificaciones que la ley establece para tal efecto.

Por lo que hace a la jurisprudencia 2ª./J.99/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital 172,182, adverso a lo que sostiene la recurrente, no es aplicable a la presente controversia, por existir disposición expresa en el artículo 5, fracción IX, de la Ley de Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, que prevé la obligación de la autoridad demandada de emitir resolución en los casos en los que, como acontece en la especie, se trate de un procedimiento iniciado de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros; pues la referida tesis analiza una normatividad distinta a la aplicable en el presente caso.

Máxime que, el Juzgado, en su sentencia, analizó que la Directora de Ganadería si tenía atribuciones para emitir las resoluciones impugnadas, tal como se advierte de la siguiente transcripción (página 22 de la sentencia recurrida):

“Luego, el Reglamento Interno de la Secretaría del Campo y Seguridad Alimentaria, el cual a la fecha se encuentra vigente, en su artículo 4 dispone que la Secretaría para el desempeño de las atribuciones que le competen cuenta con diversas unidades administrativas, entre las que se encuentra la Dirección de Ganadería (4º, fracción II, inciso g).

En el numeral 56 de dicho reglamento se precisan las atribuciones que le corresponden a la Dirección de Ganadería, por conducto de su titular, destacándose en el caso, la fracción XVII que indica como facultad la emisión de las resoluciones de actas circunstanciadas por violación a la Ley de Desarrollo Agropecuario del Estado de Baja California.

*En ese contexto, es posible inferir que la Directora de Ganadería al emitir las resoluciones administrativas contenidas en los oficios *****], *****], *****],*

*****], *****], *****], *****], *****],
*****], *****], *****], *****], *****],
*****], *****], *****], *****], *****],
*****], *****], *****] y *****] derivadas de
actas circunstanciadas efectuadas en el punto de
verificación interna Miguel Alemán de esta ciudad,
mediante las cuales impuso una multa como sanción por
no contar con permiso de introducción al estado, lo que
encuadró como infracción a los artículos 101 y 102 de la
Ley de Desarrollo Agropecuario del Estado de Baja
California, debió de haber citado los artículos 4º, fracción
II, inciso g) y 56, fracción XVII, del Reglamento Interno de la
Secretaría del Campo y Seguridad Alimentaria a fin de
cumplir con la garantía de debida fundamentación por lo
que hace a su competencia."

Consideraciones que no fueron combatidas por la recurrente y siguen rigiendo el fallo recurrido. Por tanto, al no desconocerse en el presente caso si la autoridad tiene facultades o no para emitir las resoluciones impugnadas, es claro que no se actualiza el supuesto contenido en la tesis de jurisprudencia 2ª./J.99/2007, que se refiere a los casos en que procede, por regla general, declarar una nulidad lisa y llana por insuficiencia en la fundamentación de la competencia de la autoridad, cuando se desconoce si ésta es o no competente para emitir el acto de molestia.

En efecto, no debe perderse de vista que la tesis de jurisprudencia 2ª./J.99/2007 se sustenta en lo resuelto en la contradicción de tesis 92/2020 SS, en la cual se estableció que ante la omisión en la cita de los fundamentos de la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia, se debe, por regla general, declarar la nulidad de manera lisa y llana, dado que no sería conveniente que el Tribunal que conoce del asunto obligue a la autoridad a emitir un nuevo acto subsanando la violación formal, en tanto desconoce si la autoridad está facultada por alguna norma para emitir dicho acto y lograr que éste produzca consecuencias jurídicas en la esfera del gobernado; por lo que de imprimirle efectos a la nulidad se podría obligar a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia.

Así, al no desconocerse en el presente asunto que la autoridad demandada tiene facultades para emitir los actos impugnados, con la nulidad decretada por el Juzgado no se está obligando a una autoridad incompetente a emitir una nueva resolución, que es lo que busca evitar la tesis de jurisprudencia invocada por la recurrente.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en el artículo 121, de la Ley del Tribunal, es de resolver lo siguiente.



RESOLUTIVOS

ÚNICO. Son infundados los agravios que planteó la parte actora en su recurso. Por tanto, se confirma la sentencia dictada el **dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés** por el Juzgado Primero de este Tribunal.

Notifíquese.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez -como ponente-, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

CRMV/MLLM

“ELIMINADO: Número de oficio, 37 párrafo(s) con 37 renglones, en fojas 1, 2, 7 y 8. Fundamento legal: artículos 115, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.”

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de Segunda Instancia dictada en el expediente 66/2023 JP, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en nueve fojas útiles.-----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 55 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. Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los veinticinco días del mes de agosto de dos mil veinticinco.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.