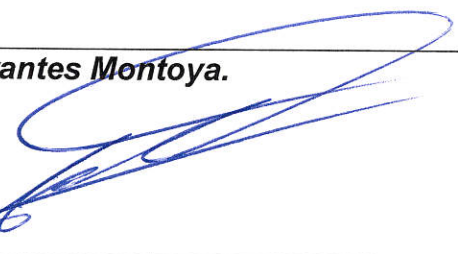




### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 525/2019 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Versión Intgra</b>
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 <b>ACT/CT/SE/09/01/12/2021</b>

**Toca:** 525/2019.

**Expediente:** 746/2018/4<sup>a</sup>-II.

**Revisionista:** Síndica Única del Ayuntamiento de Papantla, Veracruz. (Parte actora).

**Magistrado ponente:** Pedro José María García Montañez.

**Secretaria de estudio y cuenta:** Nalleli Vázquez Negrete.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE,  
A SEIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTE.**

Resolución de Sala Superior que determina sobreseer, revoca la sentencia de fecha dos de julio de dos mil diecinueve y ordena reponer el procedimiento.

**GLOSARIO.**

Código: Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**RESULTANDOS.**

**1. Antecedentes del caso.**

**Del juicio contencioso administrativo.** En fecha veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho la ciudadana Cecilia Ramírez Cruz, en su carácter de Síndica Única y Representante Legal del Ayuntamiento de Papantla, Veracruz, demandó la *"1. La nulidad del procedimiento realizado dentro del expediente PMAVER/DJ/EXP-173/2017, así como de todas las actuaciones llevadas a cabo en dicho procedimiento derivada de la ilegalidad de las notificaciones; 2. El oficio número PMAVER/SAJ/OF-920/2018 de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, relativo al expediente PMAVER/DJ/EXP-173/2017, mediante el*

cual el Subprocurador de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente, acuerda la entrega de diversa documentación, sin que estos me fueran notificados de acuerdo a lo dispuesto en el artículos 38, 44 y demás relativos y aplicables del Código, en virtud de que no se siguió el procedimiento correspondiente”, juicio que fue seguido en contra de la Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente.

Agotada la secuela procesal del juicio en la vía ordinaria, el día dos de julio de dos mil diecinueve la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa emitió sentencia en la que resolvió ordenar a la autoridad demandada la reposición del procedimiento PMAVER/DJ/EXP-173/2017 al efecto de que cumpla con las formalidades esenciales del mismo, sin que ello implique el levantamiento de la clausura del sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos (tiradero a cielo abierto), ubicado en la Localidad de Escolín en el Municipio de Papantla, Veracruz.

**Del recurso de revisión.** Inconforme con el fallo, la Sindicó Única del Ayuntamiento de Papantla, Veracruz, promovió el recurso de revisión de la sentencia mediante un escrito recibido el día seis de agosto de dos mil diecinueve, mismo que fue admitido por la Sala Superior de este Tribunal mediante acuerdo del día once de septiembre de dos mil diecinueve, proveído en el que, además, se informó a las partes la integración de la Sala Superior para el conocimiento del asunto y la designación del Magistrado Pedro José María García Montañez como ponente para emitir la resolución correspondiente, lo que se hace en los términos que se exponen a continuación.

## **2. Cuestión planteada en el recurso de revisión.**

A continuación, se exponen brevemente los agravios expuestos por el revisionista, en la medida necesaria para la resolución que se emite.

Se advierte que la recurrente dividió su capítulo de agravios en dos apartados denominados “único agravio” y “concepto del agravio”. En el primero realizó manifestaciones entorno a que la Cuarta Sala violentó las garantías de legalidad, seguridad jurídica, estricto apego a derecho y debido proceso legal en materia administrativa, contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales. Para ello realiza argumentos en los que destaca que el acto impugnado carece de fundamentación y motivación desde su origen, incurriendo en omisiones en el señalamiento de los fundamentos en los que se basa la autoridad para su emisión. Agrega un análisis de los precedentes jurisprudenciales que se refieren a la debida fundamentación y motivación.

En cuanto al segundo apartado “concepto del agravio”, la recurrente adujo lo siguiente:

- a) Que al no analizar las consideraciones esgrimidas en su escrito de demanda, la Cuarta Sala le causa agravio, toda vez que los instructivos de notificación no están debidamente sellados de recibido por la autoridad que representa, haciéndose notorio que el procedimiento estuvo viciado de origen afectando el ejercicio de su defensa.
- b) Alude que la clausura fue resultado del procedimiento que indebidamente hizo la demandada, de conformidad con el artículo 212 fracción IV de la Ley Estatal de Protección Ambiental.
- c) Que la Sala debía declarar la nulidad del procedimiento, ya que todo se deriva del mal procedimiento realizado por la parte demandada.
- d) Que se vulnera la esfera jurídica de su representada al determinar la reposición del procedimiento sin que ello implique el levantamiento de la clausura del sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos, al

contradecirse la Sala Unitaria, pues por una parte deja subsistente las consecuencias del procedimiento y por otra ordena su reposición, aunado a que reconoce que existe una violación a los derechos de su representada.

Por su parte, la Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente al desahogar la vista concedida, refiere que la sentencia a su juicio es legal y apegada a derecho.

De lo anterior, se tienen como cuestiones a resolver las siguientes:

2.1. Establecer si en la resolución de dos de julio de dos mil diecinueve, se debió declarar la nulidad del procedimiento.

2.2. Determinar si existe una contradicción por parte de la Sala Unitaria al reconocer la existencia de una violación procesal y dejar intocada la clausura del sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

La Sala Superior de este Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso de revisión promovido, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción VI, primer, segundo, tercer y cuarto párrafos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, primer, segundo y tercer párrafo, 5, primer párrafo, 12 y 14 fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; así como los artículos 1, 4 y 345 del Código.

### **II. Procedencia del recurso.**

El recurso de revisión que se resuelve resulta procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos por el Código en

los artículos 344 fracción II y 345, al plantearse por la actora del juicio de origen, en contra de la sentencia que resolvió la cuestión planteada, con la expresión de sus agravios dentro del plazo previsto.

Así, al no advertirse causa alguna de improcedencia del recurso, se abordará el estudio de los agravios planteados.

### **III. Análisis de las cuestiones planteadas en el recurso.**

Antes de entrar al análisis de las cuestiones planteadas en el recurso, esta Sala Superior advierte que en el Juicio Contencioso Administrativo número 746/2018/4ª-II se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción XV en relación con el numeral 2 fracciones II, XXV y XXVI del Código. Teniendo en cuenta que las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, pues el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta. Luego, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia<sup>1</sup>. Además, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia que las causales de improcedencia son de estudio preferencial y que, si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Sirve de sustento a lo anterior, lo desarrollado en la siguiente jurisprudencia:

---

<sup>1</sup> Registro 172017, Tesis: IV.2o.A.201 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, Julio de 2007, p. 2515.

## **IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.**

De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.<sup>2</sup>

### **3.1. De la improcedencia del juicio respecto del procedimiento PMAVER/DJ/EXP-173/2017.**

---

<sup>2</sup> Registro 194697, Tesis: 1a./J. 3/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, enero de 1999, p. 13.

Esta Sala Superior de oficio analiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 289 fracción XIV del Código en relación con los artículos 2 fracciones II, XXV y XXVI, y 280 fracciones I y II del mismo ordenamiento, la que se estima actualizada en tanto que el procedimiento número PMAVER/DJ/EXP-173/2017 no constituyen un acto o resolución administrativa susceptible de impugnarse por sí solo en el juicio contencioso.

Se atiende lo anterior, porque el acto administrativo para efectos del juicio contencioso se define como la declaración unilateral de voluntad, externa, particular y ejecutiva, emanada de la Administración Pública, que tiene por objeto crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general.

Mientras que la resolución administrativa se entiende como el acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

Por su parte, el procedimiento administrativo es el conjunto de actos y formalidades jurídicos realizado conforme a lo dispuesto por este Código, tendente a producir un acto de la Administración Pública. Es decir, ese acto producido (resolución) en su caso va a crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés, lo que en la especie no se actualiza, tal y como se precisará en líneas posteriores.

Entonces, los actos y resoluciones administrativas que pueden impugnarse mediante el juicio contencioso son aquellos que expresan la voluntad definitiva de la autoridad que los emite de crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.



Al respecto y como orientación, en la tesis de rubro "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL."<sup>3</sup>, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó qué debe entenderse por actos o resoluciones definitivas en materia administrativa, y sostuvo que es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas:

- a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento; y,
- b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

También apuntó que, en el caso de los actos aislados de la Administración Pública, expresos o fictos, serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

Bajo esa perspectiva, esta Sala Superior estima que el solo procedimiento número **PMAVER/DJ/EXP-173/2017** no revelan una manifestación definitiva de la autoridad, máxime que de las constancias que integran en el juicio contencioso administrativo no se advierte que en este se haya emitido una resolución en la que la autoridad cree, transmita, reconozca, declare, modifique o extinga una situación jurídica concreta.

Así, al no tratarse de actos o resoluciones administrativas susceptibles de impugnarse mediante el juicio contencioso, debe

---

<sup>3</sup> Registro 184733, Tesis 2a. X/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, febrero de 2003, p. 336.

sobreseerse en éste respecto del procedimiento número **PMAVER/DJ/EXP-173/2017** conforme con el artículo 290 fracción II el Código, en relación con los artículos 2 fracciones II, XXV y XXVI, 280 fracciones I y II y 289 fracción XIV del mismo ordenamiento.

**3.2. En el presente asunto se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que dejaron sin defensa al recurrente y trasciende el sentido de la sentencia.**

Del análisis de las constancias que integran el Juicio Contencioso Administrativo número 746/2018/4ª-II, se establece que el segundo de los actos impugnados es el oficio número PMAVER/SAJ/OF-920/2018<sup>4</sup> de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, relativo al expediente PMAVER/DJ/EXP-173/2017, de cuyo contenido se desprende que le fueron adjuntado los siguientes documentos:

- Acta de inspección de fecha dos de octubre del año dos mil dieciocho que consta de seis fojas útiles en el anverso únicamente contiene diligencia de clausura del sitio. En copia legible al carbón.
- Aviso de privacidad correspondiente que emite la Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente. En impresión original.
- Instructivo de notificación que corresponde a la inspeccionado identificado como persona moral Ayuntamiento de Papantla, Veracruz. en original.
- Orden de clausura 352/2018.

Como se desprende del contenido del acto impugnado, se advierte la existencia de actos de la autoridad que pudieran ser susceptibles de impugnación en el Juicio Contencioso

<sup>4</sup> Visible a foja 54 del expediente del juicio principal.

Administrativo. Toda vez que se encuentran contenidos en el oficio PMAVER/SAJ/OF-920/2018<sup>5</sup> de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecisiete (acto impugnado), sin embargo, no se tiene la certeza de que el actor también se encuentre impugnado los documentos que se dicen fueron adjuntados al acto impugnado.

Se explica, el actor impugna el contenido de un oficio en el cual se le dice que se adjuntan otros documentos, entonces se deduce que:

- 1) Impugnó el contenido del oficio en su totalidad incluyendo los documentos adjuntados.
- 2) Impugnó únicamente la transcripción del acuerdo de diez de octubre de dos mil dieciocho.

De ahí que fuera indispensable requerir a la actora para que precisara su acto impugnado, pues ello conlleva un mejor proveer en el asunto.

Ahora, se tiene que por acuerdo de fecha veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, la Cuarta Sala admitió a trámite la demanda respecto de los actos impugnados: 1. La nulidad del procedimiento realizado dentro del expediente EXP.PMAVER/DJ/EXP-173/2017; 2. El oficio número PMAVER/SAJ/OF-920/2018 de veintitrés de octubre de dos mil diecisiete. Luego a efecto de que se tuviera claridad respecto de los actos impugnados, esta Sala Superior advierte que en términos de los artículos 4 y 293 fracción II del Código, la Sala Unitaria debió requerir a la actora para el efecto de precisar el acto impugnado consistente en el oficio número PMAVER/SAJ/OF-920/2018, de tal forma que este Tribunal se encontrara en condiciones para resolver el asunto, atendiendo a los actos impugnados que la actora precisara.

Por lo tanto, al no haberse requerido a la actora para que precisara su acto impugnado en relación a los documentos que se dicen le fueron adjuntados, ello resulta en una violación

---

<sup>5</sup> Visible a foja 54 del expediente del juicio principal.

cometida durante el procedimiento del juicio, que ha dejado sin defensa al recurrente y trasciende al sentido de la sentencia, de ahí que esta Sala Superior considere revocar la sentencia de fecha dos de julio de dos mil diecinueve de conformidad con el artículo 347 fracción II del Código en relación con el numeral 14 fracción XI de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y ordene reponer el procedimiento.

#### V. Fallo.

Derivado de las consideraciones expuestas en esta resolución:

A) Respecto de las contenidas en el apartado 3.1. **se decreta el sobreseimiento** del Juicio Contencioso Administrativo número 746/2018/4-II únicamente respecto del acto impugnado consistente en la nulidad del procedimiento número PMAVER/DJ/EXP-173/2017.

B) Por cuanto a las contenidas en el apartado 3.2 relativo al estudio de los agravios, **se revoca** la sentencia de fecha dos de julio de dos mil diecinueve, emitida en los autos del juicio contencioso administrativo número de expediente 746/2018/4ª-II, y **se ordena reponer el procedimiento** desde el acuerdo de fecha veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, para el efecto de que se requiera a la parte actora para que aclare y precise el acto impugnado consistente en el oficio número PMAVER/SAJ/OF-920/2018.

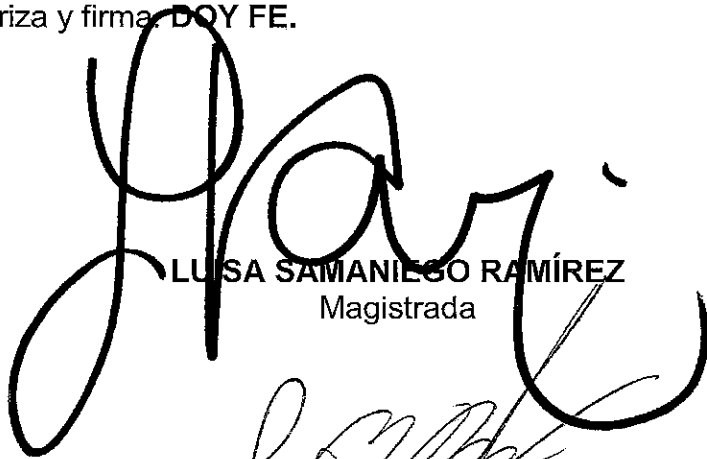
#### RESOLUTIVOS.

**PRIMERO.** Se **sobresee** el Juicio Contencioso Administrativo número 746/2018/4ª-II por las consideraciones expuesta en el apartado 3.1 de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la sentencia de fecha dos de julio de dos mil diecinueve, de acuerdo con los términos apuntados el apartado 3.2 de esta resolución.

**TERCERO.** Se ordena reponer el procedimiento a efecto de que se requiera a la actora para que precise el acto impugnado consistente en el oficio número PMAVER/SAJ/OF-920/2018.

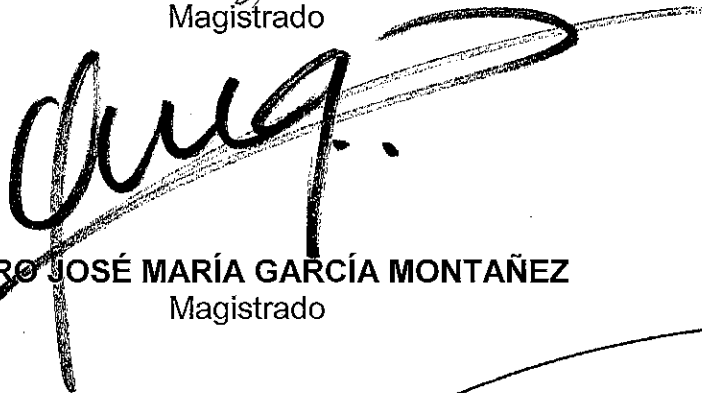
Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas. Así lo resolvió por unanimidad con fundamento en los artículos 12 y 14 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la Sala Superior integrada por la Magistrada **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**, Magistrado **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ** ponente el último de los citados, ante el ciudadano Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, que autoriza y firma. DOY FE.



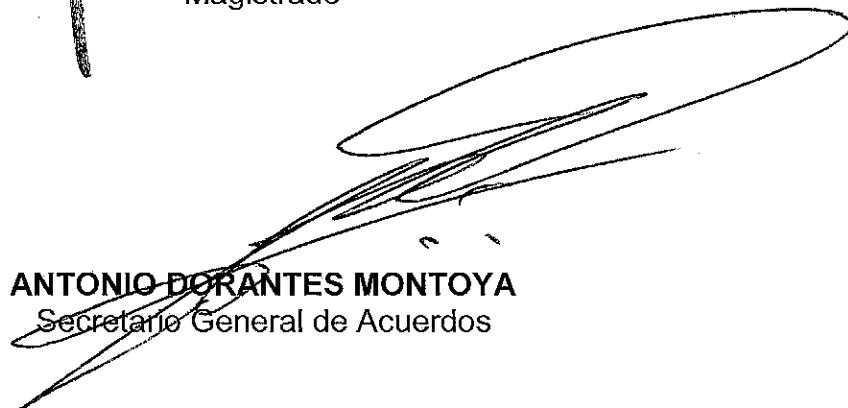
**LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**  
Magistrada



**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**  
Magistrado



**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
Magistrado



**ANTONIO DORANTES MONTOYA**  
Secretario General de Acuerdos