

Cuernavaca, Morelos, a once de diciembre de dos mil diecinueve.

**VISTOS** para resolver en **DEFINITIVA** los autos del expediente administrativo número **TJA/3<sup>as</sup>S/88/2019**, promovido por [REDACTED] por conducto de su representante legal [REDACTED] contra actos de la **PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS**; y,

**RESULTANDO:**

1.- Por auto de veinte de mayo de dos mil diecinueve, se admitió a trámite la demanda presentada por [REDACTED] en su carácter de representante legal de la moral [REDACTED] en contra de la TITULAR DE LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, de quien reclama *"LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL 01 DE ABRIL DE 2019, EMITIDA DENTRO DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO [REDACTED] NOTIFICADA HASTA EL 16 DE ABRIL DE 2019..."* (sic) en consecuencia, se ordenó formar el expediente respectivo y registrar en el Libro de Gobierno correspondiente. Con las copias simples, se ordenó emplazar a la autoridad demandada para que dentro del término de diez días produjera contestación a la demanda instaurada en su contra, con el apercibimiento de ley respectivo.

2.- Una vez emplazada, por auto de veinte de junio de dos mil diecinueve, se tuvo por presentada a [REDACTED] en su carácter de PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, dando contestación en tiempo y forma a la demanda interpuesta en su contra, por cuanto a las pruebas señaladas se le dijo que debía ofrecerlas en la etapa procesal oportuna, sin perjuicio de tomar en consideración en esta sentencia las documentales exhibidas; con ese escrito y anexos se ordenó dar vista a

la promovente para efecto de que manifestara lo que su derecho correspondía.

**3.-** En auto de ocho de julio de dos mil dos mil diecinueve, se hizo constar que la parte actora fue omisa a la vista ordenada en relación a la contestación de demanda; por lo que se le declaró precluido su derecho para hacer manifestación alguna.

**4.-** En auto de diez de septiembre de dos mil diecinueve, se hizo constar que la parte actora no amplió su demanda, acorde a la hipótesis que señala el artículo 41 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado de Morelos, no obstante que se le corrió traslado con el escrito de contestación de demanda; en consecuencia, se ordenó abrir el juicio a prueba por el término de cinco días común para las partes.

**5.-** Mediante auto de dos de octubre de dos mil diecinueve, se hizo constar que las partes no ofertaron prueba alguna dentro del término concedido para tal efecto, por lo que se les declaró precluido su derecho para hacerlo con posterioridad; sin perjuicio de tomar en consideración en la presente sentencia las documentales exhibidas en sus respectivos escritos de demanda y de contestación; por último, se señaló fecha para la audiencia de ley.

**6.-** Es así que, el quince de octubre de dos mil diecinueve, tuvo verificativo la Audiencia de Ley, en la que se hizo constar la incomparecencia de las partes, ni de persona alguna que las representara, no obstante de encontrarse debidamente notificadas; que no había pruebas pendientes de recepción y que las documentales se desahogaban por su propia naturaleza; pasando a la etapa de alegatos, en la que se hizo constar que la moral actora y las responsables no los formularon por escrito declarandose precluido su derecho para tal efecto; en consecuencia, se cerró la instrucción que tiene por efecto citar a las partes para oír sentencia, la que ahora se pronuncia al tenor de los siguientes:

### CONSIDERANDOS:

I.- Este Tribunal de Justicia Administrativa en Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 109 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos; 1, 3, 85, 86 y 89 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, 1, 4, 16, 18 inciso B) fracción II inciso a) y g), y 26 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

II.- En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 86 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, se procede a hacer la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos en el presente juicio.

Así tenemos que, [REDACTED] por conducto de su representante legal reclama la resolución de uno de abril de dos mil diecinueve, emitida por la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, dentro del expediente administrativo [REDACTED] instaurado en contra de [REDACTED] en su carácter de propietario, representante legal, responsable y/o encargado del inmueble ubicado [REDACTED] [REDACTED] Cuernavaca, Morelos.

III.- La existencia del acto reclamado fue aceptada por la autoridad demandada al momento de producir contestación a la demanda instaurada en su contra; pero además, se encuentra debidamente acreditada con la exhibición de las copias certificadas del procedimiento administrativo número [REDACTED] instaurado en contra de [REDACTED] en su carácter de propietario, representante legal, responsable y/o encargado del inmueble ubicado en [REDACTED] [REDACTED] Cuernavaca, Morelos; exhibido por la demandada; documental pública a la cual se le confiere

valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 437 fracción II, 490 y 491 del Código Procesal Civil vigente en el Estado de aplicación supletoria a la ley que rige la materia.

Documental de la que se desprende que, el uno de abril de dos mil diecinueve, la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, emitió la resolución administrativa dentro del expediente administrativo [REDACTED] instaurado en contra de [REDACTED] en su carácter de propietario, representante legal, responsable y/o encargado del inmueble ubicado en [REDACTED] [REDACTED] Cuernavaca, Morelos, mediante la cual se decretó la responsabilidad administrativa de la moral actora, al infringir lo previsto por el artículo 97 fracción XI de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y 67 fracción IV del Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos, al no realizar actividades de manejo integral de residuos solidos sin acreditar contar previamente al inicio de operaciones con la correspondiente autorización del registro del Plan de Manejo de Residuos Sólidos de Manejo Especial, por lo que le sancionó con multa por la cantidad de [REDACTED] [REDACTED] equivalente a noventa y nueve veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización. (fojas 134-141)

**IV.-** La autoridad demandada PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, al momento de producir contestación al juicio, no hizo valer alguna de las causales de improcedencia previstas por el artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; únicamente la defensa y excepción de oscuridad en la demanda.

**V.-** El último párrafo del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado, dispone que lo aleguen, o no, las partes en juicio, este Tribunal deberá analizar de oficio, si en el

particular se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley; y, en su caso, decretar el sobreseimiento respectivo.

Una vez analizadas las constancias que obran en autos, este órgano jurisdiccional no advierte alguna causal de improcedencia sobre la cual deba pronunciarse, que arroje como consecuencia el sobreseimiento del juicio; por tanto, se procede enseguida al estudio de fondo de la cuestión planteada.

VI.- A efecto de lograr una mejor comprensión del presente asunto a manera de antecedente se cita lo siguiente.

1.- El catorce de noviembre de dos mil dieciocho, la Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, emitió la orden de inspección ordinaria número [REDACTED] dentro del expediente [REDACTED] al propietario, responsable encargado, dependiente u ocupantes del bien inmueble ubicado en [REDACTED] Cuernavaca, Morelos; para verificar si en el lugar visitado se están realizando actividades relacionadas con la generación y manejo de residuos, con fundamento en el artículo 28 fracción I de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y el artículo 67 fracción IV del Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos; y para efecto de que el inspeccionado exhiba la autorización del registro del plan de manejo de residuos de manejo especial; en términos artículo 28 fracción I de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y los artículos 64 y 67 fracción IV del Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos. (fojas 95-97).

2.- El catorce de noviembre de dos mil dieciocho, los inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, dieron cumplimiento a la orden de inspección [REDACTED] señalada en el arábigo que antecede, constituyéndose en el inmueble ubicado [REDACTED]

[REDACTED] Cuernavaca, Morelos, levantando el acta correspondiente número [REDACTED] [REDACTED] (fojas 99-103).

3.- Por auto de nueve de enero de dos mil diecinueve, la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, se dio inicio al procedimiento administrativo en contra de [REDACTED] [REDACTED] en su carácter de propietario, representante legal, responsable y/o encargado del inmueble ubicado en [REDACTED] [REDACTED] Cuernavaca, Morelos; ordenándose como medida de seguridad, que la moral actora presentara ante dicha autoridad en el término de cuarenta y cinco días hábiles la autorización del plan de manejo de residuos de manejo especial, que al efecto expide la Secretaría de Desarrollo Sustentable. (fojas 130-131).

4. El veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, certificó que la moral quejosa no exhibió la Autorización del Registro del Plan de Manejo de Residuos Sólidos de Manejo Especial expedida por la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Morelos, dentro del término concedido para tal efecto; asimismo señaló que, al no haber pruebas pendientes de desahogar, quedaban a disposición de la moral las actuaciones, para efecto de que formulara los alegatos que considerara pertinentes. (foja 133)

5.- El uno de abril de dos mil diecinueve, la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, emitió resolución definitiva dentro del expediente administrativo [REDACTED] instaurado en contra de [REDACTED] en su carácter de propietario, representante legal, responsable y/o encargado del inmueble ubicado [REDACTED] [REDACTED] Cuernavaca, Morelos, mediante la cual se decretó la responsabilidad administrativa de la moral actora, al infringir lo previsto por el artículo 97 fracción XI de la

Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y 67 fracción IV del Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos, al no realizar actividades de manejo integral de residuos sólidos sin acreditar contar previamente al inicio de operaciones con la correspondiente autorización del registro del Plan de Manejo de Residuos Sólidos de Manejo Especial, por lo que le sancionó con multa por la cantidad de [REDACTED] [REDACTED] equivalente a noventa y nueve veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización. (fojas 134-141)

Esto último es lo que constituye el acto reclamado en la presente instancia jurisdiccional.

**VII.-** La parte actora expresó como razones de impugnación las que se desprenden de su libelo de demanda, visibles a fojas seis a cuarenta y dos, mismas que se tienen por reproducidas como si a la letra se insertasen en obvio de repeticiones innecesarias.

La moral actora aduce sustancialmente que.

**Primero.-** En la orden de inspección la autoridad administrativa no fundó debida, suficiente, ni legalmente su competencia, por lo que se infringe lo previsto por los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, 6 fracción V y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos; que la demandada citó entre otros el artículo 5 del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, el cual contiene tres fracciones de las cuales la demandada no señaló ninguna; que se trata de una norma compleja sin señalar ninguna de las atribuciones aplicables a la especie.

Apoya sus argumentos en la tesis de título "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO

O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.”

**Segundo.-** La orden de inspección carece de motivación, por lo que se contraviene lo previsto por los artículos 16 de la Constitución federal, 6 fracción V y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos.

Apoya sus manifestaciones en las tesis intituladas “GARANTIA DE MOTIVACION. SU CUMPLIMIENTO EN LAS ORDENES DE VISITA.”; “FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.”; “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.”; y “MOTIVACIÓN. SÓLO SU OMISIÓN TOTAL O LA QUE SEA TAN IMPRECISA QUE NO DÉ ELEMENTOS PARA DEFENDERSE DEL ACTO, DA LUGAR A LA CONCESIÓN DEL AMPARO.”

**Tercero.-** La resolución fue emitida cuando las facultades de la autoridad demandada habían caducado, la autoridad demandada resolvió el procedimiento fuera del plazo establecido, en un lapso que excede el plazo concedido por los numerales 171, 172 y 173 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en relación con el artículo 61 fracción IV de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos.

Añade que, conforme a lo establecido por los artículos 162 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, 151 fracción IV del Código Procesal Civil del Estado de aplicación supletoria, se señala que a falta de plazo para efectuar una actuación en los casos no previstos será aplicable el de tres días;

Apoya sus argumentos en las tesis de título “CADUCIDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.



ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.”; “CADUCIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- OPERA IPSO IURE POR INACTIVIDAD DE LA AUTORIDAD, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO.”; “CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO. FORMA DE COMPUTAR EL PLAZO PARA QUE OPERE CUANDO SE APLICA SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LOS PREVISTOS EN OTRAS LEGISLACIONES.” Y “CADUCIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE SE DICTE EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO, DEBE NOTIFICARSE ANTES DE QUE VENZA EL PLAZO DE TREINTA DÍAS CON QUE CUENTA LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EMITIRLA.”

Por su parte, la autoridad demandada al momento de producir contestación al juicio manifestó que la orden de inspección se encuentra fundada y motivada, que esa autoridad señaló los artículos y diversas fracciones del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; que la orden de inspección ordinaria se encuentra debidamente motivada; y que la resolución por medio de la cual se sanciona a la moral actora fue emitida y notificada dentro del plazo con el que contaba para emitirla; y que no se actualiza la caducidad del procedimiento administrativo en términos de lo establecido por el artículo 154 del Código Procesal Civil del Estado de Morelos.

Es **infundado** el **agravio primero** hecho valer por la moral actora, en el sentido de que, en la orden de inspección la autoridad administrativa no fundó debida, suficiente, ni legalmente su competencia, por lo que se infringe lo previsto por los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, 6 fracción V y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos; que la demandada citó entre

otros el artículo 5 del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, el cual contiene tres fracciones de las cuales la demandada no señaló ninguna; que se trata de una norma compleja sin señalar ninguna de las atribuciones aplicables a la especie.

Lo anterior es así, porque con fecha catorce de noviembre de dos mil dieciocho, la Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, con fundamento en lo previsto por los artículos 4 párrafo quinto, 14 y 16 de la Constitución federal; 74 y 85-D de la Constitución local; 1, 2 párrafo primero y tercero, 3 fracciones I, X y XVI, 6, 8, 11 fracción VIII, 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; 1, 4 fracción XI, 10 fracciones IV, XV y XVII y 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Sustentable; 1, 2, 4 fracciones II, IV, V y XV, 5, 8 fracciones III, VI y XXI del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 1, 3 fracciones I, IV y VIII, 4 fracción III inciso C, 7 fracciones I, VI y XI, fracción III, V y VI, 15, 16, 17, 19, 20, 21 y 22 del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, emitió la orden de inspección ordinaria número PROPAEM-SIV-714-2018, dentro del expediente [REDACTED] al propietario, responsable encargado, dependiente u ocupantes del bien inmueble ubicado en [REDACTED] Cuernavaca, Morelos; para verificar si en el lugar visitado se estaban realizando actividades relacionadas con la generación y manejo de residuos.

Esto es, la autoridad Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para emitir la orden de inspección fundó su competencia, entre otros, en los artículos 1, 2, 4 fracciones II, IV, V y XV, 5, 8 fracciones III, VI y XXI del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 1, 3 fracciones I, IV y VIII, 4 fracción III inciso C, 7 fracciones I, VI y XI, fracción III, V y VI, 15, 16, 17, 19,

20, 21 y 22 del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que establecen.

**Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.**

**Artículo 1.** Se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal, con domicilio en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos; sin perjuicio de que pueda establecer oficinas para el logro de sus objetivos en otras localidades de la Entidad.

**Artículo 2.** La Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, cuenta con autonomía técnica y de gestión, y tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de la normativa ambiental en el Estado con excepción de la materia de agua, así como sancionar a sus infractores mediante los instrumentos de inspección y vigilancia necesarios para lograr una armónica y sana relación sustentable entre los habitantes del Estado y su entorno, garantizando así el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

**Artículo 4.** La Procuraduría tendrá las siguientes atribuciones:

...

IV. Controlar y evitar, mediante la inspección y vigilancia, el deterioro ambiental que sufre el Estado;

V. Fortalecer la corresponsabilidad en el ejercicio y observancia de la legislación ambiental aplicable;

**Artículo 5.** La Procuraduría, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia, contará con:

I. Un Procurador;

II. Dos Subprocuradurías, y

III. El personal técnico, administrativo u operativo correspondiente, conforme a la suficiencia presupuestal y los manuales administrativos.

**Artículo 8.** Al Procurador le corresponde la representación legal y administrativa de la Procuraduría y tendrá las siguientes atribuciones:

...

III. Instruir o llevar a cabo, en su caso, actos de inspección y vigilancia, la ejecución de medidas de seguridad, y la determinación de infracciones administrativas a que se refiere la Ley del Equilibrio y demás ordenamientos legales aplicables en materia ambiental;

...

VI. Coordinarse con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, para coadyuvar en la realización de visitas de verificación, inspección y vigilancia, y en general para lograr la aplicación y cumplimiento de la normativa aplicable;

**Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.**

**Artículo 1.** El presente ordenamiento es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la estructura orgánica y el funcionamiento de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal.

**Artículo 3.** La Procuraduría, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia, contará con las siguientes unidades administrativas:

- I. Un Procurador;
- ...
- IV. La Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia;
- ...
- VIII. La Subdirección de Inspección.
- ...

**Artículo 4.** Las unidades administrativas a que se refiere el artículo anterior quedan adscritas de la siguiente manera:

- ...
- III. A la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia:
  - c. La Subdirección de Inspección.

**Artículo 7.** Son atribuciones genéricas de las personas titulares de las Subprocuradurías:

- ...
- II. Coordinar las actividades de las unidades administrativas a su cargo;
- ...
- VI. Firmar los documentos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones o de las adquiridas por delegación o suplencia;
- ...
- XI. Las demás que le delegue expresamente el Procurador.

**Artículo 9.** La persona titular de la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones específicas:

- ...
- III. Validar las cartas credenciales del personal autorizado para realizar visitas de inspección y notificaciones, así como las órdenes de inspección y los oficios de comisión para las visitas de inspección que realice la Procuraduría, para firma del Procurador;
- ...
- V. Programar las visitas de inspección y vigilancia que realice la Procuraduría;
- VI. Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las diferentes autorizaciones en materia ambiental de competencia estatal, así como de las disposiciones jurídicas en materia de competencia de la Procuraduría;
- ...

**Artículo 15.** El personal designado para realizar visitas de inspección o notificaciones serán los responsables directos de lo

asentado en las actas y documentos que para tal efecto se levanten.

**Artículo 16.** Los servidores públicos para realizar visitas de inspección o notificaciones tendrán función de actuarios y gozarán de fe en el ámbito de su competencia y autenticarán con su firma las actuaciones en las que participen.

**Artículo 17.** Los servidores públicos en función de actuarios, deberán contar con la constancia que los acredite como tal, expedida por el Procurador, misma que deberá portar durante la diligencia respectiva.

**Artículo 19.** El procedimiento de inspección y vigilancia se substanciará conforme a lo establecido en la Ley del Equilibrio, la Ley de Residuos, Ley de Fauna, Ley de Ordenamiento Territorial u otros ordenamientos jurídicos aplicables.

**Artículo 20.** En caso de que alguna persona se negare a recibir la orden de inspección y el oficio de comisión o no permitiera el acceso al lugar se podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, independientemente de las sanciones administrativas a las que se haga acreedor.

**Artículo 21.** Durante la substanciación de un procedimiento administrativo derivado de una visita de inspección se podrán realizar visitas de verificación, a efecto de corroborar el cumplimiento a las medidas ordenadas por esta autoridad.

**Artículo 22.** Las violaciones a los preceptos de las leyes competencia de la Procuraduría, sus reglamentos y disposiciones que de ellas emanen serán sancionadas administrativamente por la Procuraduría.

Preceptos legales de los que se advierte, que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, cuenta con autonomía técnica y de gestión, y tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de la normativa ambiental en el Estado con excepción de la materia de agua, así como sancionar a sus infractores mediante los instrumentos de inspección y vigilancia necesarios para lograr una armónica y sana relación sustentable entre los habitantes del Estado y su entorno, garantizando así el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado; que entre otras atribuciones, tiene las de controlar y evitar, mediante la inspección y vigilancia, el deterioro ambiental que sufre el Estado; y fortalecer la corresponsabilidad en el ejercicio y observancia de la legislación ambiental aplicable; que cuenta con la unidad administrativa denominada Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, que tiene como atribuciones específicas, entre otras, las de

validar las cartas credenciales del personal autorizado para realizar visitas de inspección y notificaciones, así como las órdenes de inspección y los oficios de comisión para las visitas de inspección que realice la Procuraduría, para firma del Procurador; programar las visitas de inspección y vigilancia que realice la Procuraduría; y **vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las diferentes autorizaciones en materia ambiental de competencia estatal, así como de las disposiciones jurídicas en materia de competencia de la Procuraduría.**

Por tanto, es **infundado** que, en la orden de inspección la autoridad administrativa no fundó debida, suficiente, ni legalmente su competencia, por lo que se infringe lo previsto por los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, 6 fracción V y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos.

Resultando **inoperante** para declarar la nulidad de la orden el argumento relativo a que, la demandada citó entre otros el artículo 5 del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, el cual contiene tres fracciones de las cuales la demandada no señaló ninguna; que se trata de una norma compleja sin señalar ninguna de las atribuciones aplicables a la especie; porque tal artículo se refiere a las unidades que integran la Procuraduría que si bien, dicho dispositivo fue citado en forma genérica, dicha omisión se subsanó al momento en que la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia al emitir la orden de inspección citó el artículo 9 fracciones III, V y VI del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; de que se advierte su competencia para **vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las diferentes autorizaciones en materia ambiental de competencia estatal, así como de las disposiciones jurídicas en materia de competencia de la Procuraduría.**

En razón de lo anterior, no beneficia a la recurrente la tesis de título "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL

MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.”

Asimismo, resulta **infundado** el agravio marcado con el ordinal **segundo**, en el que se duele que, la orden de inspección carece de motivación, por lo que se contraviene lo previsto por los artículos 16 de la Constitución federal, 6 fracción V y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos.

Ello es así, porque analizada la orden de inspección ordinaria número [REDACTED] de catorce de noviembre de dos mil dieciocho; se advierte que la Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, ordenó inspeccionar el bien inmueble ubicado en [REDACTED] Cuernavaca, Morelos, para efecto de verificar si en el lugar visitado se estaban realizando actividades relacionadas con la generación y manejo de residuos, con fundamento en el artículo 28 fracción I de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y el artículo 67 fracción IV del Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos; y para efecto de que el inspeccionado exhiba la autorización del registro del plan de manejo de residuos de manejo especial; en términos artículo 28 fracción I de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y los artículos 64 y 67 fracción IV del Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos.

Esto es, la autoridad **fundo y motivó su actuar**, porque citó con precisión los preceptos legales aplicables a la materia motivo de inspección; así como señaló con precisión, las circunstancias especiales,

materia de inspección en las que **además existe adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.**

Resultando **infundado** que, la orden de inspección carece de motivación; por tanto, no le benefician las tesis intituladas "GARANTIA DE MOTIVACION. SU CUMPLIMIENTO EN LAS ORDENES DE VISITA."; "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE."; "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN."; y "MOTIVACIÓN. SÓLO SU OMISIÓN TOTAL O LA QUE SEA TAN IMPRECISA QUE NO DÉ ELEMENTOS PARA DEFENDERSE DEL ACTO, DA LUGAR A LA CONCESIÓN DEL AMPARO."

Por último, es **infundado** el argumento precisado en el **ordinal tercero** en el sentido de que, la resolución fue emitida cuando las facultades de la autoridad demandada habían caducado, la autoridad demandada resolvió el procedimiento fuera del plazo establecido, en un lapso que excede el plazo concedido por los numerales 171, 172 y 173 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en relación con el artículo 61 fracción IV de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos.

Ello es así, porque el artículo 172 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, establece que una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría procederá, **dentro de los treinta días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva**, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Ahora bien, de las constancias que integran el procedimiento administrativo número [REDACTED] instaurado en contra de [REDACTED] en su carácter de propietario, representante legal, responsable y/o encargado del inmueble ubicado



en [REDACTED]  
[REDACTED] Cuernavaca, Morelos, actuaciones que a manera de antecedente fueron precisadas en el considerando sexto de esta sentencia; se advierte que, con fecha **nueve de enero de dos mil diecinueve**, la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, se dio inicio al procedimiento administrativo en contra de [REDACTED] y ordenó como medida de seguridad, que la moral actora presentara ante dicha autoridad en el término de **cuarenta y cinco días hábiles** la autorización del plan de manejo de residuos de manejo especial, que al efecto expide la Secretaría de Desarrollo Sustentable; el **veinticinco de marzo de dos mil diecinueve**, certificó que la moral quejosa **no exhibió** la Autorización del Registro del Plan de Manejo de Residuos Sólidos de Manejo Especial expedida por la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Morelos, dentro del término concedido para tal efecto; asimismo señaló que, al no haber pruebas pendientes de desahogar, **quedaban a disposición de la moral las actuaciones**, para efecto de que formulara los alegatos que considerara pertinentes; y el **uno de abril de dos mil diecinueve**, emitió resolución definitiva dentro del expediente administrativo [REDACTED] mediante la cual se decretó la responsabilidad administrativa de la moral actora, al infringir lo previsto por el artículo 97 fracción XI de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y 67 fracción IV del Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos.

Transcurriendo de la fecha en que citó para que la moral actora formulara los alegatos respectivos, a la fecha en que se emitió la resolución **únicamente cinco días hábiles** incluyendo el de la fecha en que fue emitida la misma; por tanto, no se actualizó la figura de caducidad, puesto que la resolución fue emitida dentro del plazo previsto por el artículo 172 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

Resultando **inoperante** la manifestación encaminada a que, conforme a lo establecido por los artículos 162 de la Ley del Equilibrio

Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, 151 fracción IV del Código Procesal Civil del Estado de aplicación supletoria, se señala que a falta de plazo para efectuar una actuación en los casos no previstos será aplicable el de tres días; porque en el capítulo II del título octavo, denominado inspección y vigilancia, medidas de seguridad y sanciones de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, **se encuentra determinado específicamente el procedimiento y plazos a seguir por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de dicha normatividad.**

Por lo que no le benefician las tesis de título "CADUCIDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE."; "CADUCIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- OPERA IPSO IURE POR INACTIVIDAD DE LA AUTORIDAD, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO."; "CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO. FORMA DE COMPUTAR EL PLAZO PARA QUE OPERE CUANDO SE APLICA SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LOS PREVISTOS EN OTRAS LEGISLACIONES." Y "CADUCIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE SE DICTE EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO, DEBE NOTIFICARSE ANTES DE QUE VENZA EL PLAZO DE TREINTA DÍAS CON QUE CUENTA LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EMITIRLA."

En las relatadas condiciones, son **infundados e inoperantes** los motivos de impugnación aducidos por [REDACTED] por conducto de su representante legal [REDACTED] en contra del acto reclamado a la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS;

consecuentemente, **se declara la validez** de la resolución de uno de abril de dos mil diecinueve, emitida dentro del expediente administrativo [REDACTED] instaurado en contra de [REDACTED], en su carácter de propietario, representante legal, responsable y/o encargado del inmueble ubicado en [REDACTED] Cuernavaca, Morelos; por tanto, son **improcedentes** las pretensiones deducidas en el juicio; lo anterior, al tenor de las consideraciones esgrimidas en el cuerpo de la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado y además con apoyo en lo dispuesto en los artículos 1, 3, 85, 86 y 89 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se resuelve:

**PRIMERO.-** Este Tribunal en Pleno es **competente** para conocer y fallar el presente asunto, en los términos precisados en el considerando I de la presente resolución.

**SEGUNDO.-** Son **infundados e inoperantes** los motivos de impugnación aducidos por [REDACTED] por conducto de su representante legal [REDACTED] en contra del acto reclamado a la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS; conforme a las aseveraciones expuestas en el considerando VII del presente fallo; consecuentemente,

**TERCERO.-** Se **declara la validez** de la resolución de uno de abril de dos mil diecinueve, emitida dentro del expediente administrativo [REDACTED] instaurado en contra de [REDACTED] en su carácter de propietario, representante legal, responsable y/o encargado del inmueble ubicado en [REDACTED] Cuernavaca, Morelos.

**CUARTO.-** Son **improcedentes** las pretensiones deducidas por la moral actora en el juicio.

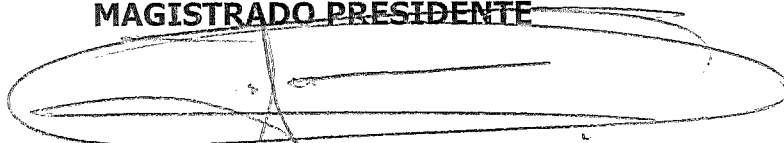
**QUINTO.-** En su oportunidad **archívese** el presente asunto como total y definitivamente concluido.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.**

Así por mayoría de tres votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **Licenciado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; Magistrado **Licenciado GUILLERMO ARROYO CRUZ**, Titular de la Segunda Sala de Instrucción; y Magistrado **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; con el voto particular del Magistrado **M. en D. MARTÍN JASSO DÍAZ**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; al que se adhiere el Magistrado **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MORELOS EN PLENC.**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**



**LICENCIADO MANUEL GARCÍA QUINTANAR**  
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA  
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**MAGISTRADO**



**M. EN D. MARTÍN JASSO DÍAZ**  
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

**LICENCIADO GUILLERMO ARROYO CRUZ**  
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

**Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**  
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

**M. EN D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**  
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA  
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**SECRETARIA GENERAL**

**LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO MARTÍN JASSO DÍAZ, AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/3<sup>as</sup>/88/2019.

### 1. RAZONES DE LA MAYORÍA.

Los suscritos consideramos que, en el caso, se debe hacer un control de constitucionalidad *ex officio* y declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, por lo siguiente:

De la exposición de motivos relativa a la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se advierte que uno de los objetivos centrales de esa iniciativa, fue llevar a cabo una reforma integral al juicio de amparo, ampliando su ámbito de protección para que se salvaguarden de manera directa, además de las

garantías que preveía nuestra Constitución, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos ha ratificado el Estado mexicano, configurando así un sistema completo y dinámico, abierto a criterios internacionales.

La reforma constitucional de 10 de junio del año 2011, en materia de derechos humanos, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

*"Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."*

De acuerdo con el precepto constitucional citado, es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, proteger y garantizar los derechos humanos

reconocidos en la propia Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Del mismo modo, corresponde interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, queda prohibida toda discriminación, cualquiera que sea su origen, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ilustra lo anterior la tesis jurisprudencial que continuación se transcribe:

**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la

*“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”*

Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.”<sup>1</sup>

De acuerdo con lo aquí referido, tenemos que los órganos jurisdiccionales deben preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en las normas; esto es, ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad previsto en los artículos 1º y 133 de la Carta Magna, cuyo análisis se integra por todos los derechos humanos contenidos en la propia Constitución Federal, en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, así como en los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; en los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, para de esa manera asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos de referencia.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Establece en su artículo 124, que:

*“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”*

Del que se lee que las facultades (dentro de ellas las legislativas) que no están expresamente concedidas por esa Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

El marco legal vigente el 22 de diciembre de 1999, fecha en que se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, así como sus respectivas reformas, es:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establecía en su artículo 76, lo siguiente:

<sup>1</sup> Décima Época. Registro: 160525. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. LXIX/2011(9a.). Página: 552.



*"Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. Las leyes y decretos legislativos deberán ser firmados además por el secretario de Gobierno."*

Disposición fue reformada el 20 de julio de 2005, para quedar como sigue:

*"Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.*

*"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."*

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, disponía en su artículo 9, que:

*"Artículo 9o. Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expida o promulgue el Ejecutivo, para que sean obligatorias deberán estar refrendadas por el secretario general de Gobierno, por el procurador general de Justicia, en su caso, y por el secretario o secretarios a cuya dependencia compete el asunto, debiendo ser publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."*

Asimismo, el 01 de octubre de 2012, entró en vigor la nueva ley orgánica, misma que, en su artículo 10, dispone:

*"Artículo 10. El gobernador del Estado promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Estado que expida el Congreso de la Unión.*

*El gobernador del Estado expedirá los reglamentos sobre leyes que emita el Congreso del Estado y vinculadas con las materias de su competencia.*

*Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el gobernador del Estado, para su validez y observancia, deberán ser refrendados por el secretario que corresponda, según la materia de que se trate, y cuando se refieran a materias de dos o más secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes."*

En efecto, conforme a los artículos 76 de la Constitución Local y 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, vigentes a la fecha en que se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al

Ambiente del Estado de Morelos (22 de diciembre de 1999), todos los decretos debían estar suscritos por el secretario del ramo; circunstancia que, respecto a dicho decreto, no aconteció, pues sólo fue refrendado por el secretario general de Gobierno.

Ahora, conforme a la reforma de 20 de julio de 2005, del artículo citado de la Constitución Local, y 01 de octubre de 2012, de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, dejó de ser exigible el refrendo del secretario a quien compete el asunto.

Sin embargo, esa reforma constitucional local que deja de exigir la firma del secretario del ramo, no hace que sobrevenga la constitucionalidad del decreto citado, porque en la época en que fue expedido, la legislación local exigía que todos los decretos debían estar suscritos por el secretario del ramo, sin que se cumpliera con la formalidad requerida en aquel momento.

Aun cuando el acto de aplicación se concretó en la época en que la Constitución Local ya no exige el refrendo del secretario del ramo, lo cierto es que tal acto no es el que determina los requisitos que deben colmarse en la formación de la ley al momento de su emisión, sino que éstos —conforme al derecho humano de seguridad jurídica—, deben estar consagrados en una norma previa y de rango superior, cuando trate de la expedición de normas secundarias —en la especie, al momento de la expedición del decreto por el que se promulga la Ley de referencia, estaban establecidos en el artículo 76 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos—; por tanto, si el Decreto por el cual se publicó la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en su origen, fue expedido sin cumplir con los requisitos de validez que exigía la Constitución Local al momento de su publicación, entonces, es inválido, porque faltó ser suscrito por el secretario del ramo.

En ese contexto, si el artículo 76 de la Constitución Local, en su texto vigente, ya no exige dicha formalidad en el procedimiento de refrendo de un decreto, ello no conduce a considerar que se está ante una constitucionalidad sobrevenida, **por no existir en la Constitución Local o Federal alguna base que le dé sustento**, pues esa reforma permitirá que en el futuro se puedan promulgar leyes sólo con el refrendo del Secretario General de Gobierno, pero de ninguna manera se justifica que las leyes que en aquel momento se promulgaron en contravención al procedimiento establecido en la Constitución del Estado de Morelos, sean convalidadas como

consecuencia de la reforma vigente, pues la reforma a la Constitución Local no subsana los vicios con que se verificó el procedimiento que promulgó el decreto por el cual se expide la Ley en cuestión.

Por tanto, la ausencia de esa formalidad causa perjuicio al particular, porque se le estaría aplicando un decreto inconstitucional, ya que al momento de su creación no cumplió con los requisitos establecidos para su validez en la legislación local vigente en aquella época.<sup>2</sup>

Al efectuar un control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad, o bien el principio *pro persona*, este Pleno está facultado para emitir pronunciamiento en respeto de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que no se puede hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pero sí se puede dejar de aplicar la norma al considerar que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis:

***“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.<sup>3</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los***

<sup>2</sup> La argumentación referida a la inconstitucionalidad de un decreto que no fue suscrito por el secretario titular del ramo, fue tomada y adecuada al caso, de la contradicción de tesis número 2/2013. Entre las sustentadas por el Primero, Tercero, Cuarto y Quinto Tribunales Colegiados, todos del Décimo Octavo Circuito. 21 de abril de 2014.

<sup>3</sup> TA; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1; pág. 535.

tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>4</sup>

(Énfasis añadido)

Por los razonamientos anteriores, considerados que este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos debe aplicar el control difuso de constitucionalidad conforme a lo dispuesto por el artículo 1º Constitucional, lo anterior a razón de que **la aplicación de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos** a la actora, incumple con los requisitos del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, vigente el 22 de diciembre del año 1999, en que fue publicada dicha Ley en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4022, sección segunda.

Por lo tanto, al haber aplicado la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos a la actora, disposición que incumplió con los extremos del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, vigente el 22 de diciembre del año 1999, lo procedente es declarar la nulidad lisa y llana<sup>5</sup> del acto impugnado al haber sido

<sup>4</sup> Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVII/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

Notas: En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó: "Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: 'CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.' y 'CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.'", conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

La tesis P./J. 73/99 y P./J. 74/99 anteriormente citadas aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, páginas 18 y 5, respectivamente.

<sup>5</sup> **NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.** Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de "nulidad lisa y llana" o "nulidad para efectos", limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. **Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca (sic) de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo**

fundado el procedimiento administrativo con número de expediente [REDACTED] en esa Ley, lo anterior conforme al artículo 4, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece que serán causas de nulidad de los actos impugnados, la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.

Funda lo anterior, la tesis jurisprudencial surgida por contradicción de tesis número 2/2013, sustentadas por el Primero, Tercero, Cuarto y Quinto Tribunales Colegiados, todos de este Décimo Octavo Circuito, emitida por el Pleno del Décimo Octavo Circuito, que señala:

*“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA REFORMA AL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO GENERA UNA CONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 17 DE NOVIEMBRE DE 1999, QUE SÓLO FUE REFRENDO POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO. Conforme a los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, vigentes en la fecha en que se expidió el decreto Número Quinientos Ochenta y Siete, por el que se derogó la Ley General de Hacienda y se adicionaron diversas disposiciones a la Ley General de Hacienda Municipal, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 17 de noviembre de 1999, ambas de esa entidad, todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidiera o promulgara el Ejecutivo del Estado, debían ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo a cuya dependencia compete el asunto. Ahora bien, la circunstancia de que el artículo 76 constitucional de la localidad, se hubiere reformado mediante Decreto Número Setecientos Veintisiete, publicado en el citado medio de difusión oficial el 20 de julio de 2005, y determine que los decretos promulgatorios que realice el titular del Ejecutivo Estatal, respecto de las leyes y los decretos legislativos, sólo*

Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; indebida fundamentación y motivación; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.

No. Registro: 176,913. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Octubre de 2005. Tesis: I.7o.A. J/31. Página 2212. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

*deberán ser refrendados por el secretario de Gobierno, no genera una constitucionalidad sobrevenida del Decreto Quinientos Ochenta y Siete de referencia, que sólo fue refrendado por el citado secretario, pues en la época en que fue expedido, la legislación local exigía que fueran suscritos tanto por el secretario de gobierno como por el secretario del ramo competente; además, no se justifica que las leyes que en aquel momento se promulgaron en contravención al procedimiento establecido en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, sean convalidadas en virtud de la reforma citada, ya que ésta no subsana los vicios del procedimiento con que se promulgó dicho decreto; por lo que su aplicación causa perjuicio a los particulares.”<sup>6</sup>*

**SOLICITAMOS SE INSERTE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE Y DE MANERA TEXTUAL EN LA SENTENCIA DE MÉRITO.**

**FIRMAN EL PRESENTE ENGROSE EL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO MARTÍN JASSO DÍAZ, TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS; AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE ESTE TRIBUNAL, ANTE LA LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS. CON QUIEN ACTUAN Y DA FE.**

**MAGISTRADO**

**M. en D. MARTÍN JASSO DÍAZ.  
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN**

<sup>6</sup> Época: Décima Época. Registro: 2006893. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Julio de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: PC.XVIII. J/5 A (10a.) Página: 710

PLENO DEL DECIMOCTAVO CIRCUITO.


Contradicción de tesis 2/2013. Entre las sustentadas por el Primero, Tercero, Cuarto y Quinto Tribunales Colegiados, todos del Décimo Octavo Circuito. 21 de abril de 2014. Mayoría de tres votos de los Magistrados Nicolás Nazar Sevilla, María Eugenia Olascuaga García y Ricardo Domínguez Carrillo. Disidentes: Gerardo Dávila Gaona y Guillermo del Castillo Vélez. Ponente: Mario Galindo Arizmendi. Encargado del engrose: Nicolás Nazar Sevilla. Secretaria: Patricia Guadalupe Lagart Delgado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 31/2013; el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, al resolver los amparos en revisión 448/2012 y 14/2013; y el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 36/2013.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de julio de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

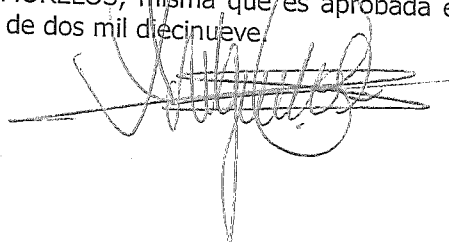
MAGISTRADO

  
M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO  
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA  
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

  
LIC. ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

NOTA: Estas firmas corresponden a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/3<sup>as</sup>/88/2019, promovido por [REDACTED] por conducto de su representante legal [REDACTED] contra actos de la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS; misma que es aprobada en sesión de Pleno celebrada el once de diciembre de dos mil diecinueve.



“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

