



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE: TJA/1ªS/64/2020

ACTOR:

Control Ambiental del Valle de México, S.A. de C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de representante legal.

AUTORIDAD DEMANDADA:

Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos y otras.

TERCERO INTERESADO:

No existe.

PONENTE:

Mario Gómez López, Secretario de Estudio y Cuenta habilitado en funciones de Magistrado de la Primera Sala de Instrucción.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:

Ma. del Carmen Morales Villanueva.

CONTENIDO:

Antecedentes -----	3
Consideraciones Jurídicas -----	7
Competencia -----	8
Precisión y existencia del acto impugnado -----	8
Causas de improcedencia y de sobreseimiento -----	14
Análisis de la controversia -----	41
Litis -----	42
Razones de impugnación -----	42
Análisis de fondo -----	43
Valoración de pruebas -----	85
Pretensiones -----	86
Consecuencias de la sentencia -----	86
Parte dispositiva -----	87

Cuernavaca, Morelos a once de enero del dos mil veintitrés.

Resolución definitiva dictada en los autos del expediente número TJA/1ªS/64/2020.

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

Síntesis. La parte actora impugnó:

- A) El oficio número PROPAEM-SJ-001-2020 del 09 de enero de 2020, emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, dirigido al Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos.
- B) La apertura e inicio del expediente administrativo número PROPAEM/026/2020-VF.
- C) El oficio de comisión con número de oficio PROPAEM/SIV/052/2020 del 30 de enero de 2020, emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.
- D) La orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, emitida por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.
- E) El acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, elaborada por [REDACTED], en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.
- F) La medida de seguridad impuesta en la inspección realizada el 30 de enero de 2020, consistente en la suspensión temporal de actividades.
- G) El oficio número SDS/DGGA/006/2020 del 08 de enero de 2020, suscrito por la autoridad demandada Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, dirigido a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.
- H) El oficio número SDS/DGGA/92/2020 del 22 de enero de 2020, suscrito por la autoridad demandada Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, dirigido a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.
- I) El oficio número SMyT/DGTPPyP/035/ENERO/2020 del 10 de enero de 2020, emitido por la autoridad demandada Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos,

dirigido a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

Se decreta el sobreseimiento del juicio en relación al **primero, séptimo, octavo y noveno acto impugnado** antes precisados en los incisos A), G), H) e I), porque se actualizan las causas de improcedencia que establece el artículo 37, fracciones XV, y XVI, esta última en relación con el artículo 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, toda vez que no constituyen actos de autoridad y no le causan afectación a la parte actora.

Se decreta el sobreseimiento del juicio en relación al **segundo, acto impugnado** antes precisado en el inciso B), porque se actualiza la causal de improcedencia que establece el artículo 37, fracción XVI, en relación con el artículo 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, toda vez que no le causa afectación a la parte actora.

Se declaró la legalidad del **tercero, cuarto, quinto y sexto acto impugnado** antes precisados en los incisos C), D), E) y F).

Antecedentes.

1. CONTROL AMBIENTAL DEL VALLE DE MÉXICO, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de representante legal, presentó demanda el 21 de febrero del 2020, siendo prevenida el 27 de febrero de 2020. Se admitió el 18 de agosto del 2020.

Señaló como autoridades demandadas:

- a) PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.
- b) [REDACTED] EN SU CARÁCTER DE INSPECTORES ADSCRITOS A LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS¹.
- c) TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE

¹ Nombre correcto de acuerdo al escrito de contestación de demanda consultable a hoja 507 y 508 del proceso.

GESTIÓN AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS².

- d) TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE PÚBLICO, PRIVADO Y PARTICULAR DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS.

Como actos impugnados:

- I. *"El oficio de fecha 9 de enero de 2020 con número de oficio PROPAEM-SJ001-2020 del que, bajo protesta de decir verdad mi representada sabe de su existencia pero desconoce su contenido, sin embargo aparece citado en el oficio que refiere el [REDACTED] en su calidad de titular de la Dirección General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado del Estado de Morelos.*
- II. *La apertura e inicio del expediente número PROPAEM/026/2020-VF.*
- III. *El OFICIO DE COMISIÓN de fecha 30 de enero del año 2020 con número de oficio PROPAEM/SIV/052/2020 dictada en el expediente PROPAEM/026/2020-VF.*
- IV. *La ORDEN DE INSPECCIÓN ORDINARIA de fecha 30 de enero del 2020 con número de oficio PROPAEM/SIV/051/2020 dictada en el expediente PROPAEM/026/2020-VF.*
- V. *La inspección realizada en fecha 30 de enero del 2020 en el Centro de Verificación del que mi representada es titular y que consta en el acta número PROPAEM-AI-034-2020-VF.*
- VI. *La medida de seguridad impuesta en la inspección realizada en fecha 30 de enero del 2020 en el Centro de Verificación del que mi representada es titular y que consta en el acta número PROPAEM-AI-034-2020-VF.*
- VII. *El oficio de fecha 08 de enero de 2020 dirigida a [REDACTED] en su calidad de Procuradora de*

² Nombre correcto de acuerdo al escrito de contestación de demanda consultable a hoja 510 a 522 del proceso.

Protección al Ambiente del Estado de Morelos que aparece inserto en copia en la orden de inspección referida en el inciso letra a del capítulo de actos.

VIII. *El oficio de fecha 22 de enero de 2020 dirigida a [REDACTED] en su calidad de Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos que aparece inserto en copia en la orden de inspección referida en el inciso letra a del capítulo de actos.*

IX. *El oficio de fecha 10 de enero de 2020 dirigida a [REDACTED] en su calidad de Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos que aparece inserto en copia en la orden de inspección referida en el inciso letra a del capítulo de actos.*

X. *La omisión de dar respuesta que pueda emitir la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, dentro del expediente marcado con el número **PROPAEM/026/2020-VF**, descrito en el apartado con numeral 11 de mi escrito inicial de demanda." (Sic)*

Como pretensiones:

"1) La nulidad absoluta de todos actos administrativos enumerados en el capítulo IV de RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADO, de manera particular las siguientes:

2) Que quede sin efectos la Orden de inspección ordinaria de fecha 30 de enero del 2020, por no estar debidamente fundamentada.

3) Que se retire la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de actividades del centro de verificación vehicular de mi representada." (Sic)

2. Las autoridades demandadas, comparecieron a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra.

3. En cumplimiento a la ejecutoria de amparo del 04 de mayo del 2022, emitida en el amparo directo 237/2021 por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, por acuerdo del 30 de mayo de 2022, se

dejaron sin efectos los acuerdos del 27 de febrero de 2020 y 18 de agosto del 2020. Se admitió la demanda respecto de los actos impugnados:

- I. *"El oficio de fecha 9 de enero de 2020 con número de oficio PROPAEM-SJ001-2020 del que, bajo protesta de decir verdad mi representada sabe de su existencia pero desconoce su contenido, sin embargo aparece citado en el oficio que refiere el [REDACTED] en su calidad de titular de la Dirección General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado del Estado de Morelos.*
- II. *La apertura e inicio del expediente número PROPAEM/026/2020-VF.*
- III. *El OFICIO DE COMISIÓN de fecha 30 de enero del año 2020 con número de oficio PROPAEM/SIV/051/2020 dictada en el expediente PROPAEM/026/2020-VF.*
- IV. *La ORDEN DE INSPECCIÓN ORDINARIA de fecha 30 de enero del 2020 con número de oficio PROPAEM/SIV/051/2020 dictada en el expediente PROPAEM/026/2020-VF.*
- V. *La inspección realizada en fecha 30 de enero del 2020 en el Centro de Verificación del que mi representada es titular y que consta en el acta número PROPAEM-AI-034-2020-VF.*
- VI. *La medida de seguridad impuesta en la inspección realizada en fecha 30 de enero del 2020 en el Centro de Verificación del que mi representada es titular y que consta en el acta número PROPAEM-AI-034-2020-VF.*
- VII. *El oficio de fecha 08 de enero de 2020 dirigida a Blanca Selene Corona Marquina en su calidad de Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos que aparece inserto en copia en la orden de inspección referida en el inciso letra a del capítulo de actos.*
- VIII. *El oficio de fecha 22 de enero de 2020 dirigida a [REDACTED] en su calidad de Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos que aparece*

inserto en copia en la orden de inspección referida en el inciso letra a del capítulo de actos.

IX. *El oficio de fecha 10 de enero de 2020 dirigida a [REDACTED] en su calidad de Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos que aparece inserto en copia en la orden de inspección referida en el inciso letra a del capítulo de actos.” (Sic)*

4. Así mismo, se ordenó emplazar a las autoridades demandadas.

5. Las autoridades demandadas, comparecieron a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra.

6. La parte actora no desahogó la vista dada con el escrito de contestación de demanda del TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE PÚBLICO, PRIVADO Y PARTICULAR DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS.

7. La parte actora desahogó la vista dada con las contestaciones de demanda de la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS; [REDACTED] EN SU CARÁCTER DE INSPECTORES ADSCRITOS A LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS y TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, y no amplió su demanda.

8. El juicio de nulidad se llevó en todas sus etapas. Por acuerdo de fecha 23 de septiembre de 2022 se proveyó en relación a las pruebas de las partes. En la audiencia de Ley del 11 de octubre de 2022, quedó el expediente en estado de resolución.

Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

9. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso B), fracción II, incisos a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Precisión y existencia del acto impugnado.

10. La parte actora señaló como actos impugnados los que se precisaron en el párrafo 1.I., 1.II., 1.III., 1.IV., 1.V., 1.VI., 1.VII., 1.VIII. y 1.IX. de esta sentencia.

11. La existencia del **primer acto impugnado** precisado en el párrafo 1.I. de esta sentencia, se acredita con la documental pública, consistente en copia certificada del oficio número SMYT/DGTPPyP/035/ENERO/2020 del 10 de enero de 2020, consultable a hoja 162 del proceso³, en el que consta que el Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, refiere al oficio impugnado PROPAEM-SJ-001-2020 emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que fue recibido el 09 de enero de 2020, por el cual señala se le solicitó el informe de número de vehículos automotores registrados en la entidad que utilizan combustible diésel.

12. La existencia del **segundo acto impugnado** precisado en el párrafo 1.II. de esta sentencia, se acredita con la documental

³ Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.

pública, consistente en copia certificada del acuerdo de inicio de procedimiento del 08 de septiembre de 2020, dictado en el expediente número PROPAEM-026-2020-VF, consultable a hoja 449 a 458 del proceso⁴, en el que consta fue emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en el acordó entre otras cosas:

A) Instaurar el procedimiento administrativo en contra de la parte actora por las omisiones circunstanciadas en el acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, consistente en que no contar con la autorización y actualización por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, del equipo, software y programa de cómputo para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel.

B) Subsistente la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de las actividades, de conformidad con el artículo 174, fracción IV, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en relación con el artículo 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos.

C) Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 171, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, se le concedió a la parte actora un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la notificación del acuerdo, para que expusiera lo que a su derecho convenia y ofreciera las pruebas que estimara pertinentes en relación a los hechos y omisiones contenidas en el acta de inspección citada.

D) Se le hizo saber a la parte actora que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 188, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de

⁴ Ibidem.

Morelos, debería aportar los elementos probatorios necesarios e idóneos para acreditar su condición socioeconómica, apercibida que, de no hacerlo, se estaría a las actuaciones que obren en poder de esa autoridad demandada, así como la naturaleza del servicio autorizado, en relación a lo asentado en el acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF.

13. La existencia del **tercer acto impugnado** precisado en el párrafo **1.III.** de esta sentencia, se acredita con la documental pública, consistente en original del oficio de comisión con número de oficio PROPAEM/SIV/052/2020 del 30 de enero de 2020, consultable a hoja 104 del proceso⁵, en el que consta fue emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, a través del cual comisiona a los inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para llevar a cabo la visita de inspección extraordinaria en materia de impacto ambiental, en el Centro de Verificación Vehicular clave número CVV-17-06-SDS-04, ubicado en Carretera México-Cuatla lote 12, Kilometro 96, Colonia Los Faroles, Municipio de Cuatla, Morelos, de conformidad con los artículos 164, 165, 166, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 2, 4, fracción IV, 8, fracciones II y III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 6, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos.

14. La existencia del **cuarto acto impugnado** precisado en el párrafo **1.IV.** de esta sentencia, se acredita con la documental pública, consistente en original de la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, consultable a hoja 100 a 103 del proceso⁶, en la que consta fue emitida por la autoridad demandada Procuradora de

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.



Protección al Ambiente del Estado de Morelos, a través de la cual le informó a la parte actora que se llevaría a cabo una visita de inspección ordinaria en el Centro de Verificación Vehicular clave número CVV-17-06-SDS-04, ubicado en Carretera México-Cuautla lote 12, Kilometro 96, Colonia Los Faroles, Municipio de Cuautla, Morelos, la cual tendría por objeto:

A) Si sus instalaciones cuentan con baños diferenciados para hombre y mujeres, así como con aditamentos para discapacitados y cambiador de pañales en ambos, como lo dispone el numeral 3.14 del Manual para establecer y operar Centro de Verificación Vehicular en el Estado de Morelos.

B) Que el centro de verificación vehicular sujeto a inspección acredite contar con la autorización de la actualización del software, equipo y programa de cómputo expedida por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel.

C) En caso de que el Centro de Verificación Vehicular, no acredite contar con la autorización de la actualización del software, equipo y programa de cómputo por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, se procediera a imponer la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de actividades, con el resguardo de la documentación, de conformidad con el artículo 174, fracción IV, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

15. La existencia del **quinto y sexto acto impugnado** precisados en el párrafo 1.V. y 1.VI. de esta sentencia, se acreditan con la documental pública, consistente en original del acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, consultable a hoja 65 a 69 del proceso⁷, en la que consta que J [REDACTED]

⁷ Ibidem.

██████████ en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, se constituyeron en la Carretera México-Cuautla lote 12, Kilometro 96, Colonia Los Faroles, Municipio de Cuautla, Morelos, conforme a la orden de inspección PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, siendo atendida por ██████████ ██████████ en su carácter de encargado del inmueble; en la que se hizo constar en relación al primer punto a verificar, referente si en sus instalaciones cuentan con baños diferenciados para hombre y mujeres, así como con aditamentos para discapacitados y cambiador de pañales en ambos, como lo dispone el numeral 3.14 del Manual para establecer y operar Centro de Verificación Vehicular en el Estado de Morelos; que existen sanitarios diferenciados para hombres y mujeres, para discapacitados, que en ellos existe una tabla o cambiador de pañales; en relación al segundo punto a verificar, consistente en que el centro de verificación vehicular sujeto a inspección acredite contar con la autorización de la actualización del software, equipo y programa de cómputo expedida por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel; se hizo constar que el vitados no exhibe la autorización requerida; en relación al tercer punto de la orden de inspección ordinaria, se hizo constar que en razón de que el encargado del centro de verificación vehicular no acreditó contar la autorización de la actualización del software, equipo y programa de cómputo expedida por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, procedieron a imponer como medida de seguridad, la suspensión temporal de actividades, por lo que colocaron los sellos de suspensión números de folio PROPAEM/020/2020/VF y PROPAEM/021/2020/VF, en el portón de acceso al centro de verificación.

16. La existencia del **séptimo acto impugnado** precisado en el párrafo **1.VII.** de esta sentencia, no se acredita con ninguna de la pruebas admitidas a la parte actora y a las autoridades



"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

demandadas, sin embargo, es un hecho notorio para este Tribunal que el oficio impugnado número SDS/DGGA/006/2020 del 08 de enero de 2020, fue emitido por la autoridad demandada Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, a través del cual informa a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que derivado de la recepción de los reportes mensuales de certificados adquiridos y verificaciones realizadas, presentados por los doce centro de verificación vehicular, se detectó que los centro de verificación vehicular denominados Control Ambiental del Valle de México, S.A. de C.V. (parte actora) y Verificentro Lomas, S.A. de C.V., están verificando y reportando diésel, siendo diez centros de verificación vehicular que no cuentan con el servicio de verificación vehicular; a efecto de que se realizaran las diligencias pertinentes a los centros de verificación en estricto cumplimiento a las disposiciones reglamentarias aplicables y se impusieran las sanciones correspondientes por el incumplimiento a la obligación prevista en el artículo 126 Sextus, fracción I, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, con el objeto de proveer la exacta observación a la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos, en el cual se constituyó la obligación de controlar las emisiones de gases contaminantes provenientes de fuentes móviles, mediante la medición encomendada a los Centros de verificación Vehicular.

17. La existencia del **octavo acto impugnado** precisado en el párrafo **1.VIII.** de esta sentencia, se acredita con la documental pública, consistente en original de la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, consultable a hoja 100 a 103 del proceso⁸, en la que consta el contenido del oficio impugnado número SDS/DGGA/92/2020 del 22 de enero de 2020, suscrito por la autoridad demandada Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, a través del cual informa a la Procuradora de Protección al

⁸ Ibidem.

Ambiente del Estado de Morelos, que se sometieron 5,496 vehículos automotores que utilizan combustible diésel al procedimiento de verificación vehicular, los cuales obtuvieron su holograma correspondiente del periodo 2017 a la fecha de emisión del oficio. Que, esos hologramas fueron expedidos por dos centros de verificación, siendo estos la parte actora Control Ambiental del Valle de México, S.A. de C.V. y Verificentro Lomas, S.A. de C.V., por lo que los diez centros de verificación restantes autorizados, no han presentado el servicio diésel.

18. La existencia del **noveno acto impugnado** precisado en el párrafo **1.IX.** de esta sentencia, se acredita con la documental pública, consistente en copia certificada del oficio número SMyT/DGTPPyP/035/ENERO/2020 del 10 de enero de 2020, consultable a hoja 162 del proceso⁹, en el que consta que la autoridad demandada Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, informa a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que 1,644 vehículos de servicio de transporte público utilizan el combustible diésel y 12,663 vehículos de servicio de transporte particular también utilizan ese combustible.

Causales de improcedencia y sobreseimiento.

19. Con fundamento en los artículos 37, último párrafo, 38 y 89 primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, este Tribunal analiza de oficio las causas de improcedencia y de sobreseimiento del presente juicio, por ser de orden público, y de estudio preferente; sin que por el hecho de que esta autoridad haya admitido la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causas de improcedencia que se actualicen.

20. La autoridad demandada **TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE PÚBLICO, PRIVADO Y PARTICULAR DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO**

⁹ Ibidem.



DE MORELOS, hizo valer las causales de improcedencia que establece el artículo 37, fracciones III y XVI, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

21. La autoridad demandada TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN AMBIENTAL ADSCRITO A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, hizo valer las causales de improcedencia que señala el artículo 37, fracciones III y XIV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

22. Son **inatendibles**, porque este Tribunal de oficio en términos del artículo 37, último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹⁰, determina que en relación al **primero, séptimo, octavo y noveno acto impugnado** precisados en el párrafo 1.I., 1.VII., 1.VIII. y 1.IX. de esta sentencia, emitidos respectivamente por la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental del Estado de Morelos y Titular de la Dirección General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción XV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por lo que cualquiera que fuera el resultado del análisis de esas causas de improcedencia no cambiaría el sentido de la resolución.

Sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO, ASI COMO DE LOS DEMAS AGRAVIOS. Al estimarse que en el juicio de garantías se surte una causal de improcedencia y que debe sobreseerse en el mismo con apoyo en los artículos relativos de la Ley de Amparo, resulta innecesario el estudio de las demás que se aleguen en el caso y de los restantes agravios, porque no cambiaría el sentido de la

¹⁰ Artículo 37.- [...]

El Tribunal deberá analizar de oficio si concurre alguna causal de improcedencia de las señaladas en este artículo, y en su caso, decretar el sobreseimiento del juicio respectivo

resolución¹¹.

23. Los actos impugnados antes precisados no son un acto de autoridad porque no existe un hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzca una afectación a situaciones jurídicas o de hecho, además porque no se emitieron con motivo de una relación de supra a subordinación, con las características de imperatividad, unilateralidad y coercitividad.

24. Esos oficios no constituyen un acto de autoridad, debiéndose entender como tal a todos aquellos actos a través de los cuales los funcionarios o empleados de la Administración Pública Estatal o Municipal o los organismos descentralizados imponen dentro de su actuación oficial, con base en la Ley, obligaciones a los particulares o modifican las existentes o limitan sus derechos, pues del análisis del contenido de cada uno no se desprende que las autoridades demandadas en ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar una decisión en perjuicio de la parte actora.

25. En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, define al acto de autoridad en los siguientes términos:

"ACTO DE AUTORIDAD. I. Son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública, y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares. II. Los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las autoridades establecidas de conformidad con las leyes, sino que también deben considerarse como tales los que emanen de autoridades de hechos, que se encuentren en posibilidad

¹¹ TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SEPTIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 497/92. Sociedad Cooperativa de Autotransportes de la Sierra Nahuatl de Zongolica, Veracruz, S.C.L. 28 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Uribe García. Secretario: Augusto Aguirre Domínguez. Amparo en revisión 289/92. Joel Gómez Yáñez. 2 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Tomás Enrique Ochoa Moguel. Secretaria: Adela Muro Lezama. Octava Época, Tomo X-Octubre, pág. 293. No. Registro: 216,878. Tesis aislada. Materia(s): Común. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XI, Marzo de 1993. Tesis: Página: 233



material de obrar como individuos que expidan actos públicos. De esta manera se podrá establecer con toda claridad que existen actos emanados de autoridades de facto, por más que tengan atribuciones que legalmente no les correspondan..."¹²

26. Según esta definición, son cuatro los elementos necesarios para que exista el acto de autoridad:

A).- Una autoridad, entendida ésta como el órgano del Estado investido legalmente de poder público y dotado de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

B).- Actuando en forma individualizada, mediante la emisión de actos o resoluciones respecto de casos concretos, es decir, de individuos en lo particular.

C).- Con base en disposiciones legales, es decir, con estricto apego a las atribuciones que la ley emitida por el Legislativo establece.

D).- Para imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.

27. La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, no define lo que se debe entender por acto de autoridad; sin embargo, el primer ordenamiento en el artículo 1º, y el segundo ordenamiento en el artículo 18, inciso B), fracción II, inciso a), disponen:

“ARTÍCULO 1. *En el Estado de Morelos, toda persona tiene derecho a controvertir los actos, omisiones, resoluciones o cualquier otra actuación de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados, que afecten sus derechos e intereses legítimos conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos*

¹² Consulta realizada en la página <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1168/5.pdf> el 05 de diciembre de 2022.

Mexicanos, la particular del Estado, los Tratados Internacionales y por esta ley.

[...].”

Artículo *18. *Son atribuciones y competencias del Pleno:*

[...]

B) Competencias:

II. Resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de:

a) Los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal que, en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, en perjuicio de los particulares;

[...].”

28. De una interpretación armónica de los artículos antes transcritos, debemos entender como acto de autoridad a la declaración de voluntad enunciativamente de una dependencia o entidad de la administración pública del Estado o del Municipio, que en ejercicio de sus atribuciones legales o reglamentarias dicta, ordena, ejecuta o pretende ejecutar; que tiene por objeto la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas, que afectan los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

29. Por lo que el acto de autoridad involucra a un órgano del Estado constituido por una persona o por un cuerpo colegiado, quien ejecuta ciertos actos en ejercicio del poder de imperio, actos que modifican, crean, extinguen una situación de hecho o de derecho por medio de una decisión, con la ejecución de esa decisión, o bien ambas.

30. En el oficio impugnado número PROPAEM-SJ-001-2020 del 09 de enero de 2020, la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, solicitó al Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, el informe del número de vehículos automotores registrados en la entidad que utilizan combustible diésel, contenido que se hace

referencia en el SMYT/DGTPPyP/035/ENERO/2020 del 10 de enero de 2020, consultable a hoja 162 del proceso.

31. Es un hecho notorio para este Tribunal que en el oficio impugnado número SDS/DGGA/006/2020 del 08 de enero de 2020, la autoridad demandada Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, informa a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que derivado de la recepción de los reportes mensuales de certificados adquiridos y verificaciones realizadas, presentados por los doce centros de verificación vehicular, se detectó que los centros de verificación vehicular denominados Control Ambiental del Valle de México, S.A. de C.V. (parte actora) y Verificentro Lomas, S.A. de C.V., están verificando y reportando diésel; siendo diez centros de verificación vehicular que no cuentan con el servicio de verificación vehicular diésel; a efecto de que se realizaran las diligencias pertinentes a los centros de verificación en estricto cumplimiento a las disposiciones reglamentarias aplicables y se impusieran las sanciones correspondientes por el incumplimiento a la obligación prevista en el artículo 126 Sextus, fracción I, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, con el objeto de proveer la exacta observación a la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos, en el cual se constituyó la obligación de controlar las emisiones de gases contaminantes provenientes de fuentes móviles, mediante la medición encomendada a los Centros de Verificación Vehicular.

32. En el oficio impugnado número SDS/DGGA/92/2020 del 22 de enero de 2020, la autoridad demandada Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, informa a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que se sometieron 5,496 vehículos automotores que utilizan combustible diésel al procedimiento de verificación vehicular, los cuales obtuvieron su holograma correspondiente del periodo

2017 a la fecha de emisión del oficio; que, esos hologramas fueron expedidos por los 2 centros de verificación, siendo estos la parte actora Control Ambiental del Valle de México, S.A. de C.V. y Verificentro Lomas, S.A. de C.V., por lo que los diez centros de verificación restantes autorizados, no han presentado el servicio diésel; el cual se encuentra contenido en la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, consultable a hoja 100 a 103 del proceso.

33. En el oficio impugnado número SMyT/DGTPPyP/035/ENERO/2020 del 10 de enero de 2020, consultable a hoja 162 del proceso, la autoridad demandada Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, informa a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que 1,644 vehículos de servicio de transporte público utilizan el combustible diésel y 12,663 vehículos de servicio de transporte particular también utilizan ese combustible.

34. Por lo que se determina que, esos oficios impugnados, no son actos de autoridad, atendiendo a los elementos esenciales del acto de autoridad se derivan de su propio concepto, toda vez que la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos; y Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, no impone a la parte actora la constitución o pérdida de derecho u obligación alguna.

35. Los oficios impugnados no revisten el carácter de imperatividad, unilateral y coercitividad, que le da la naturaleza de acto de autoridad, porque no crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular, al constituir respectivamente una comunicación interna entre el Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, y la Procuradora de Protección al Ambiente del



Estado de Morelos; y el Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, y la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

36. Por lo que no imponen obligaciones, modifican las existentes o limitan los derechos de la parte actora.

Sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado¹³.

Así mismo, sirven de orientación las siguientes tesis.

ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SUS ELEMENTOS. Los elementos o requisitos necesarios de un acto

¹³ Contradicción de tesis 76/99-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco. Contradicción de tesis 2/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de marzo de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez. Contradicción de tesis 116/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito (antes Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito) y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito). 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías. Contradicción de tesis 212/2006-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. 28 de febrero de 2007. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Eduardo Alvarado Ramírez. Contradicción de tesis 253/2011. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco (antes Primer Tribunal Colegiado Auxiliar de la misma región) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 17 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Amalia Tecona Silva. Tesis de jurisprudencia 164/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de septiembre de dos mil once.

de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de nulidad o contencioso administrativo son: a) La existencia de una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado. Lo anterior se corrobora con la clasificación que la teoría general del derecho hace de las relaciones jurídicas de (1) coordinación, (2) supra a subordinación, y (3) supraordinación, en la cual, las primeras corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de éstas se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral, siendo la nota distintiva que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que, coactivamente, se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación; las segundas son las que se entablan entre gobernantes y particulares y se regulan por el derecho público, que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos, destacan el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos, que las caracteriza por la unilateralidad y, por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita el actuar del gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales; finalmente, las terceras son las que se establecen entre los órganos del propio Estado¹⁴.

ACTO DE AUTORIDAD. ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO ESTABLECER SI LA ACCIÓN U OMISIÓN DEL ÓRGANO DEL ESTADO REVISTE ESA NATURALEZA. La concepción del acto reclamado es un

¹⁴ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 772/2012. L.C. Terminal Portuaria de Contenedores, S.A. de C.V. 23 de mayo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Sahuer Hernández. Secretario: Juan Carlos Sierra Zenteno. Décima Época Núm. de Registro: 2005158. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II Materia(s): Administrativa Tesis: XI.1o.A.T.15 A (10a.). Página: 1089



"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

tema medular dentro del análisis relativo a la procedencia del juicio de amparo, pues constituye un requisito indispensable para ello, tal como lo disponen los artículos 103 de la Carta Magna y 1o. de la Ley de Amparo, preceptos que consagran la procedencia del amparo, en primer lugar, contra leyes o actos de autoridad; así, conforme a la doctrina, el acto reclamado consiste en un hecho voluntario e intencional, positivo (decisión, ejecución o ambas) o negativo (abstención u omisión) que implica una afectación de situaciones jurídicas abstractas (ley) o que constituye un acto concreto de efectos particulares (acto stricto sensu), imputable a un órgano del Estado e impuesto al gobernado de manera imperativa, unilateral y coercitiva. En este aspecto, no todos los hechos que el particular estime contrarios a su interés son susceptibles de impugnarse en el juicio de garantías, sino únicamente **los actos de autoridad**; y no todos aquellos que el órgano del Estado realice tendrán esa naturaleza, puesto que dicho calificativo ineludiblemente **involucra la actuación o abstención de un órgano estatal frente al gobernado, en sus relaciones de supra a subordinación, cuyas características son la unilateralidad, imperatividad y coercitividad. Consecuentemente, el juzgador, a fin de establecer si el acto reclamado tiene la naturaleza de acto de autoridad, debe ante todo constatar si éste afectó de manera unilateral la esfera jurídica de la parte quejosa y si se impuso contra y sobre la voluntad de ésta; adicionalmente, de acuerdo con su naturaleza, debe considerar si puede exigirse su cumplimiento, pues de no concurrir estas condiciones, el juicio de amparo resulta improcedente en contra de actos que no son de autoridad.**¹⁵ (El énfasis es de nosotros).

37. Por lo que se configura la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción XV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹⁶, que establece que el juicio es improcedente contra actos o resoluciones de las dependencias que no constituyan en sí mismo, actos de autoridad.

¹⁵ DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 537/2003. Caminos y Pavimentos del Sur, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Fabiana Estrada Tena. No. Registro: 179/407. Tesis aislada. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Febrero de 2005. Tesis: I.13o.A.29 K. Página: 1620

¹⁶ "Artículo 37. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de: [...] XV. Actos o resoluciones de las dependencias que no constituyan en sí mismo, actos de autoridad."

38. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II¹⁷, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se decreta el sobreseimiento del juicio en cuanto al **primero, séptimo, octavo y noveno acto impugnado** precisados en el párrafo 1.I., 1.VII., 1.VIII. y 1.IX. de esta sentencia, en relación a las autoridades demandadas **PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS; TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS; Y EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPORTE PÚBLICO, PRIVADO Y PARTICULAR DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS.**

39. Al haberse actualizado la citada causal de improcedencia, no resulta procedente abordar el fondo de esos actos impugnados, ni la pretensión de la parte actora relacionada con esos actos.

Sirve de apoyo por analogía, el criterio jurisprudencial con el rubro:

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de anulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo.¹⁸

40. En relación al **primero, séptimo, octavo y noveno acto impugnado** precisado en el párrafo 1.I., 1.VII., 1.VIII. y 1.IX. de esta sentencia, este Tribunal de oficio en términos del artículo 37, último párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, determina que también se actualiza la causal de

¹⁷ Artículo 38.- Procede el sobreseimiento del juicio:

II.- Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciera alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley.

¹⁸ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. No. Registro: 212,468. Jurisprudencia. Materia (s): Administrativa. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 77. mayo de 1994. Tesis: VI. 2o. J/280, Página: 77, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 757, página 566.



improcedencia que señala el artículo antes citado, fracción XVI, en relación con el artículo 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, como se explica.

41. Los artículos 1º, primer párrafo y 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establecen textualmente:

***ARTÍCULO 1.** En el Estado de Morelos, toda persona tiene derecho a controvertir los actos, omisiones, resoluciones o cualquier otra actuación de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados, que afecten sus derechos¹⁹ e intereses legítimos conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, los Tratados Internacionales y por esta ley.
[...]*

***ARTÍCULO 13.** Sólo podrán intervenir en juicio quienes tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico, los titulares de un derecho subjetivo público; e interés legítimo quien alegue que el acto reclamado viola sus derechos y con ello se produce una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico*".

42. De ahí que el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, protege a los intereses de los particulares en dos vertientes:

43. La primera, contra actos de la autoridad administrativa Municipal o Estatal que afecten sus derechos subjetivos (**interés jurídico**); y,

44. La segunda, frente a violaciones a su esfera jurídica que no lesionan intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, debido, en este último caso, a su peculiar situación en el orden jurídico (**interés legítimo**).

¹⁹ Interés jurídico.

45. En materia administrativa el interés legítimo y el jurídico tienen connotación distinta, ya que el primero tiene como finalidad, permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos, no obstante, carecieran de la titularidad del derecho subjetivo, mientras que en el interés jurídico se requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, esto es el interés legítimo, supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

46. El interés legítimo debe de entenderse como aquel interés de cualquier persona, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico, es decir es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica.

47. Los particulares con el interés legítimo tienen un interés en que la violación del derecho o libertad sea reparada, es decir, implica el reconocimiento de la legitimación del gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normatividad, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad.



"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

48. Esto es, el gobernado en los supuestos de que sea titular de un interés legítimo y se considere afectado con el acto de autoridad, puede acudir a la vía administrativa a solicitar que se declare o reconozca la ilegalidad del acto autoritario que le agravia.

49. No es factible equiparar ambas clases de interés jurídico y legítimo, pues la doctrina, la jurisprudencia y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, así lo han estimado, al señalar que mientras el interés jurídico requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

50. El interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto de los demás individuos y tiende a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de la persecución de sus propios fines generales, incidan en el ámbito de su interés propio, aunque la actuación de que se trate no les ocasione, en concreto, un beneficio o servicio inmediato.

51. El interés legítimo existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones de conseguir un determinado beneficio, sin que sea necesario que quede asegurado de antemano que forzosamente haya de obtenerlo, ni que deba tener apoyo en un precepto legal expreso y declarativo de derechos. Así, la afectación al interés legítimo se acredita cuando la situación de hecho creada o que pudiera crear el acto impugnado pueda ocasionar un perjuicio, siempre que éste no

sea indirecto sino resultado inmediato de la resolución que se dicte o llegue a dictarse.

52. Para la procedencia del juicio administrativo en términos de los artículos 1º y 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica de la parte actora, para que le asista un interés legítimo o jurídico para demandar el oficio impugnado.

53. El artículo 18, inciso B), fracción II, inciso a) de la Ley de Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dispone que será competencia de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, resolver los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal que, en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, **en perjuicio de los particulares**, al tenor de lo siguiente:

“Artículo 18. Son atribuciones y competencias del Pleno:

[...]

B) Competencias:

[...]

II. Resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de:

*a) Los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal que, en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, **en perjuicio de los particulares;***

[...]”.

54. Lo que significa que para promover el juicio de nulidad se requiere que el acto administrativo **cause perjuicio al particular en su esfera jurídica.**



55. Del contenido de los artículos 1º primer párrafo y 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se advierte que para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica de la parte actora, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente para este propósito, que sean o no titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar la parte actora no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción.

56. Lo anterior es así, ya que el interés legítimo a que aluden tales preceptos es una institución que permite constituir como parte actora en el juicio de nulidad a aquella persona que resulte afectada por un acto de autoridad cuando el mismo no afecte un derecho reconocido por el orden jurídico, pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

Sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la

afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico²⁰.

INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. De acuerdo con los artículos 34 y 72, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente, para este propósito, que sea, o no, titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de legitimación para ejercer la acción, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto. De esta forma resulta procedente el juicio que intenten los particulares no sólo contra actos de la autoridad administrativa que afecten sus derechos subjetivos (interés jurídico), sino también y de manera más amplia, frente a violaciones que no lesionen propiamente intereses jurídicos, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada, al requerir un interés legítimo como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también comprende por mayoría de razón al referido interés jurídico, al resultar aquél de mayores alcances que éste²¹.

²⁰ Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 141/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos. No. Registro: 185,377, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, Diciembre de 2002, Tesis: 2a./J. 141/2002, Página: 241

²¹ Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de



57. El artículo 1º de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, regula no solo el interés legítimo, sino también el interés jurídico, respecto de los actos administrativos que afecten derechos de los particulares (derechos subjetivos).

58. Se concluye que para promover el juicio de nulidad se requiere que el acto administrativo cause perjuicio al particular en su esfera jurídica o afecte derechos subjetivos protegidos por una norma.

59. La parte actora en el escrito inicial de demanda impugna:

A) El oficio número PROPAEM-SJ-001-2020 del 09 de enero de 2020, emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, a través del cual solicitó al Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, el informe del número de vehículos automotores registrados en la entidad que utilizan combustible diésel, contenido que se hace referencia en el SMYT/DGTPPyP/035/ENERO/2020 del 10 de enero de 2020, consultable a hoja 162 del proceso.

B) El oficio número SDS/DGGA/006/2020 del 08 de enero de 2020, emitido por la autoridad demandada Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, a través del cual informa a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que derivado de la recepción de los reportes mensuales de certificados adquiridos y verificaciones realizadas, presentados por los doce centro de verificación vehicular, se detectó que los centro de verificación vehicular denominados Control Ambiental del Valle de México, S.A. de C.V. y Verificentro Lomas, S.A. de C.V., están verificando y reportando diésel; a efecto de que se realizaran las diligencias pertinentes a los

jurisprudencia 142/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos. Novena Época, Registro: 185376, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Diciembre de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 142/2002, Página: 242.

centros de verificación en estricto cumplimiento a las disposiciones reglamentarias aplicables y se impusieran las sanciones correspondientes por el incumplimiento a la obligación prevista en el artículo 126 Sextus, fracción I, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, con el objeto de proveer la exacta observación a la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos, en el cual se constituyó la obligación de controlar las emisiones de gases contaminantes provenientes de fuentes móviles, mediante la medición encomendada a los Centros de Verificación Vehicular.

C) El oficio número SDS/DGGA/92/2020 del 22 de enero de 2020, emitido por la autoridad demandada Titular de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, a través del cual informa a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que se sometieron 5,496 vehículos automotores que utilizan combustible diésel al procedimiento de verificación vehicular, los cuales obtuvieron su holograma correspondiente del periodo 2017 a la fecha de emisión del oficio; que, esos hologramas fueron expedidos por dos centros de verificación, siendo estos la parte actora Control Ambiental del Valle de México, S.A. de C.V. y Verificentro Lomas, S.A. de C.V., por lo que los diez centros de verificación restantes autorizados, no han presentado el servicio diésel; el cual se encuentra contenido en la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, consultable a hoja 100 a 103 del proceso.

D) El oficio número SMyT/DGTPPyP/035/ENERO/2020 del 10 de enero de 2020, consultable a hoja 162 del proceso, emitido por la autoridad demandada Director General de Transporte Público, Privado y Particular de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos, a través del cual informa a la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que 1,644



vehículos de servicio de transporte público utilizan el combustible diésel y 12,663 vehículos de servicio de transporte particular también utilizan ese combustible.

60. Por lo que se determina que esos oficios impugnados no afectan la esfera jurídica de la parte actora, pues no le causa ningún perjuicio, entendiéndose por tal, la ofensa que lleva a cabo la autoridad administrativa sea estatal o municipal, a través de su actuación, sobre los derechos o intereses de una persona, esto es, no produce un agravio, perjuicio, menoscabo u ofensa.

61. Para que este Tribunal entrará al estudio de fondo de los oficios impugnados referidos, emitidos por las autoridades demandadas, era necesario que a la parte actora le causara perjuicio en su esfera jurídica, o que transgreda un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal, ocasionando un perjuicio (interés jurídico), lo que no acontece, pues no le causa ningún perjuicio, porque no se le está imponiendo ninguna sanción, que transgreda un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal, ocasionando un perjuicio (interés jurídico), esto es, que le imponga a la parte actora la constitución o pérdida de derecho u obligación.

62. Los oficios impugnados no le acusan ninguna afectación a la parte actora, porque que no producen un agravio, perjuicio, menoscabo u ofensa, es decir, no la afecta de manera cierta y directa.

63. De las pruebas documentales públicas y privadas admitidas a la parte actora que corren agregadas a hoja 21 a 63 vuelta del proceso, que se valoran en términos del artículo 490²² del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en nada le beneficia a la parte actora, porque

²² Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena.

La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

de su alcance probatorio no quedó demostrado que los oficios impugnados citados en el párrafo 59. de esta sentencia, le causen afectación a su esfera jurídica, es decir, que le afecten de manera cierta, directa e inmediata.

64. Al no estar acreditado que los oficios impugnados le causen perjuicio a la parte actora, esto es, afecte de forma real y actual a su esfera jurídica, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción XVI, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos: *"Artículo 37.- El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de: [...] XVI.- Los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley"*, en relación con el artículo 13, de la Ley de la materia, que es al tenor de lo siguiente: *"ARTÍCULO 13. Sólo podrán intervenir en juicio quienes tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico, los titulares de un derecho subjetivo público; e interés legítimo quien alegue que el acto reclamado viola sus derechos y con ello se produce una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico"*.

65. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II²³, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se decreta el sobreseimiento del juicio en cuanto al **primero, séptimo, octavo y noveno acto impugnado** precisados en el párrafo 1.I., 1.VII., 1.VIII. y 1.IX. de esta sentencia, en relación a las autoridades demandadas **PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS; TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS; Y EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPORTE PÚBLICO, PRIVADO Y PARTICULAR DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS.**

66. Realizado el análisis exhaustivo de los presentes autos, este Tribunal de oficio en términos de lo dispuesto por el artículo 37, último párrafo de la Ley de la materia, determina que en relación al **segundo acto impugnado** precisado en el párrafo 1.II. de esta

²³ Artículo 38.- Procede el sobreseimiento del juicio:

II.- Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley.



sentencia, se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción XVI, en relación con el artículo 13 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

67. El artículo 18, inciso B), fracción II, inciso a) de la Ley de Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dispone que será competencia de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, resolver los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal que, en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, **en perjuicio de los particulares.**

68. Lo que significa que para promover el juicio de nulidad se requiere que el acto administrativo **cause perjuicio al particular en su esfera jurídica.**

69. Conforme a lo dispuesto por el artículo 1º primer párrafo y 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, protege a los intereses de los particulares en dos vertientes:

70. La primera, contra actos de la autoridad administrativa Municipal o Estatal que afecten sus derechos subjetivos (**interés jurídico**); y,

71. La segunda, frente a violaciones a su esfera jurídica que no lesionan intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, debido, en este último caso, a su peculiar situación en el orden jurídico (**interés legítimo**).

72. De lo anterior, se advierte que para la procedencia del juicio administrativo en términos de los artículos 1º y 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica de la parte

actora, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente para este propósito, que sean o no titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar la parte actora no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción.

73. Lo anterior es así, ya que el interés legítimo a que aluden tales preceptos es una institución que permite constituir como parte actora en el juicio de nulidad a aquella persona que resulte afectada por un acto de autoridad cuando el mismo no afecte un derecho reconocido por el orden jurídico, pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

74. El artículo 1º, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, regula no solo el interés legítimo, sino también el interés jurídico, respecto de los actos administrativos que afecten derechos de los particulares (derechos subjetivos).

75. Se concluye que para promover el juicio de nulidad se requiere que el acto administrativo cause perjuicio al particular en su esfera jurídica o afecte derechos subjetivos protegidos por una norma.

76. La parte actora señala como segundo acto impugnado:

"II. La apertura e inicio del expediente número PROPAEM/026/2020-VF."

77. Su existencia se acredita con la documental pública, consistente en copia certificada del acuerdo del 08 de septiembre de 2020 de inicio de procedimiento dictado en el expediente número PROPAEM-028-2020-VF, consultable a hoja 449 a 458 del proceso, en el que consta fue emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en el acordó entre otras cosas:

A) Instaurar el procedimiento administrativo en contra de la parte actora por las omisiones circunstanciadas en el



acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, consistente en no contar con la autorización y actualización por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, del equipo, software y programa de cómputo para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel.

B) Subsistente la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de las actividades, de conformidad con el artículo 174, fracción IV, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en relación con el artículo 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos.

C) Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 171, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, se le concedió a la parte actora un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la notificación del acuerdo, para que expusiera lo que a su derecho convenia y ofreciera las pruebas que estimara pertinentes en relación a los hechos y omisiones contenidas en el acta de inspección citada.

D) Se le hizo saber a la parte actora que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 188, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, debería aportar los elementos probatorios necesarios e idóneos para acreditar su condición socioeconómica, apercibida que, de no hacerlo, se estaría a las actuaciones que obren en poder de esa autoridad demandada, así como la naturaleza del servicio autorizado, en relación a lo asentado en el acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF.

78. Por lo que se determina que ese acto impugnado no afecta su esfera jurídica de la parte actora (interés legítimo), toda vez que no le causa ningún perjuicio, entendiéndose por tal, la ofensa

que lleva a cabo la autoridad administrativa sea estatal o municipal, a través de su actuación sobre los derechos o intereses de una persona, esto es así, porque no se le está transgrediendo un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal, ocasionando un perjuicio (interés jurídico), esto es, que le imponga a la parte actora la constitución o pérdida de derecho u obligación.

79. Por lo que el inicio del procedimiento administrativo con número de expediente PROPAEM/026/2020-VF no le acusa ninguna afectación a la parte actora, porque que no produce un agravio, perjuicio, menoscabo u ofensa, es decir, no le afecta de manera cierta y directa.

80. En el caso, el perjuicio podrá actualizarse hasta que se emita resolución definitiva en el procedimiento administrativo, en el caso no existe resolución definitiva, por lo que las violaciones que considere existen en ese acto impugnado se podrán hacer al impugnar la resolución que se emita en el procedimiento.

81. La parte actora puede impugnar todas las violaciones que considere se cometieron en el procedimiento, una vez dictada la resolución definitiva y no antes porque los vicios que en su caso pudiera adolecer dentro del procedimiento, durante su tramitación pueden no llegar a trascender ni producir afectación a su esfera jurídica, de haberse obtenido sentencia favorable.

A lo anterior sirven de orientación los siguientes criterios jurisprudenciales:

VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO. ES PROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN VÍA AMPARO DIRECTO, AUN CUANDO LA RESOLUCIÓN QUE CONSTITUYE EL ACTO RECLAMADO SE HUBIERE DICTADO EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE GARANTÍAS, SI ES HASTA ESE MOMENTO QUE LA VIOLACIÓN TRASCIENDE AL RESULTADO DEL FALLO. Conforme a los artículos 158, 159, 160 y 161 de la Ley de Amparo, cuando durante la secuela del procedimiento se emite un acto considerado contrario a las reglas que lo rigen -con excepción de aquellos respecto de los que procede el amparo indirecto-, la parte que considere que el acto fue violatorio

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

debe esperar a que el perjuicio se materialice en la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio que sea contrario a sus intereses para promover el amparo, sin que sea óbice que la sentencia en que se materializa el perjuicio se hubiere dictado en cumplimiento de una ejecutoria de garantías. Lo anterior es así, porque si como consecuencia del cumplimiento de una sentencia de amparo directo se materializa contra una de las partes el perjuicio para impugnar una violación a las leyes del procedimiento, ésta puede impugnar la resolución dictada en cumplimiento de la sentencia, pero sólo por violaciones cometidas durante el procedimiento, sin que esto sea atentatorio de la cosa juzgada, pues sólo se revisaría la violación alegada y, de concederse el amparo, sería para el único efecto de que se reponga el procedimiento y se subsane la violación cometida, sin que esto implique volver a revisar lo determinado en cuanto al fondo por el tribunal de amparo en el primer juicio de garantías. En efecto, si al reponerse el juicio y subsanarse la violación se llegare a dictar sentencia en sentido contrario a la que fue dictada en vías de cumplimiento, no se afectaría la cosa juzgada, ya que el tribunal colegiado sólo habría determinado que con los elementos aportados a juicio debía resolverse en determinado sentido; empero, si los elementos cambian en virtud de la violación procesal que se subsana, lo analizado por el tribunal colegiado en el primer amparo es distinto²⁴.

VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO. DEBEN RECLAMARSE EN EL AMPARO DIRECTO QUE SE PROMUEVA CONTRA LA SENTENCIA, LAUDO O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL JUICIO. El artículo 161, párrafo primero, de la Ley de Amparo establece que las violaciones a las leyes del procedimiento sólo podrán reclamarse en la vía de amparo, al promoverse la demanda contra la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio; esto implica que el juicio de amparo indirecto es improcedente para reclamar una infracción a las normas que rigen el procedimiento, ya que sería inadmisibles que éste pudiera promoverse tantas veces como violaciones de este carácter se estima fueron cometidas en un procedimiento,

²⁴Contradicción de tesis 112/2011. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito. 7 de septiembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jesús Antonio Sepúlveda Castro. Tesis de jurisprudencia 128/2011 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha diecinueve de octubre de dos mil once. Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 112/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 16 de abril de 2015. Décima Época Núm. de Registro: Jurisprudencia 160333. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3 Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 128/2011 (9a.). Página: 2679

motivando con ello que se demore la resolución de dicho conflicto, pues lo que se pretende es la continuación del procedimiento sin mayores obstáculos, pero con la posibilidad legal de reclamar todas las violaciones procesales que se llegaran a cometer, a través de un solo juicio de garantías que se tramite en la vía directa, en contra de la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio²⁵.

82. Para que este Tribunal entrará al estudio de fondo de ese acto impugnado, emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, era necesario que a la parte actora le causara perjuicio en su esfera jurídica, o que transgrediera un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal, ocasionando un perjuicio (interés jurídico), lo que no acontece.

83. De las pruebas documentales públicas y privadas admitidas a la parte actora consultables a hoja 41 a 93, 100 a 120 del proceso, que se valoran en términos del artículo 490²⁶ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en nada le benefician, porque del alcance probatorio de esas documentales no quedó demostrado que el inicio del procedimiento administrativo con número de expediente PROPAEM/026/2020-VF, a través del acuerdo del 08 de septiembre de 2020, emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos,

²⁵ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO. Amparo en revisión 79/94. Jesús Alonso Rodríguez. 12 de mayo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo. Amparo en revisión (improcedencia) 210/96. José Santos Torres Tovar. 29 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro. Secretario: Roberto Martín Cordero Carrera. Amparo en revisión (improcedencia) 366/96. Lorenzo Sánchez Andrade. 16 de enero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Francisco Miguel Hernández Galindo. Amparo en revisión (improcedencia) 70/2000. Saúl Torres Alvarado y coag. 9 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos L. Chowell Zepeda. Secretario: Juan Castillo Duque. Amparo directo 447/2002. José Nicolás Jasso Villaalpando. 22 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: José Luis Solórzano Zavala. Nota: Por ejecutoria de fecha 8 de noviembre de 2006, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 151/2006-PS en que participó el presente criterio. No. Registro: 185,612. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVI, Octubre de 2002. Tesis: IX.1o. J/10 Página: 1303

²⁶ Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena.

La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.



afecte su esfera jurídica, es decir, que le afectan de manera cierta, directa e inmediata.

84. Al no estar acreditado que el segundo acto impugnado le cause perjuicio a la parte actora, esto es, afecte de forma real y actual a su esfera jurídica, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción XVI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos: *"Artículo 37.- El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de: [...] XVI.- Los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta la Ley"*, en relación con el artículo 13, de la Ley de la materia, que es al tenor de lo siguiente: **"ARTÍCULO 13. Sólo podrán intervenir en juicio quienes tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico, los titulares de un derecho subjetivo público; e interés legítimo quien alegue que el acto reclamado viola sus derechos y con ello se produce una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico"**.

85. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II²⁷, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se decreta el sobreseimiento del juicio en cuanto al **segundo acto** impugnado precisado en el párrafo 1.II. de esta sentencia, en relación a la autoridad demandada **PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.**

86. Las autoridades demandadas **PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS;** [REDACTED] EN SU CARÁCTER DE INSPECTORES ADSCRITOS A LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, no hicieron valer ninguna causal de improcedencia por la cual se pueda sobreseer el juicio.

Análisis de la controversia.

87. Se procede al estudio de fondo del **tercero, cuarto, quinto**

²⁷ Artículo 38.- Procede el sobreseimiento del juicio:

II.- Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciera alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley.

y **sexto** acto impugnado que se precisaron en el párrafo **1.III., 1.IV., 1.V. y 1.VI.** de esta sentencia, los cuales aquí se evocan como si a la letra se insertaran.

Litis.

88. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 86, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la **litis** del presente juicio se constriñe a determinar la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados.

89. En la República Mexicana, así como en el Estado de Morelos, los actos de autoridad gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.²⁸

90. Por lo tanto, **la carga de la prueba le corresponde a la parte actora.** Esto adinmiculado a lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece, en la parte que interesa, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

Razones de impugnación.

²⁸ Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.) Página: 2239. "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL."



91. Las razones de impugnación que manifestó la parte actora en contra de los actos impugnados, pueden ser consultadas a hoja 08 vuelta a 22 del proceso.

92. Las cuales no se transcriben de forma literal, pues el deber formal y material de exponer los argumentos legales que sustenten esta resolución, así como examinar las cuestiones efectivamente planteadas, que respectivamente establecen los artículos 85 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y 105, 106 y 504 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria al juicio de nulidad, no depende de la inserción material de los aspectos que forman la litis, sino de su adecuado análisis.

Análisis de fondo.

93. La parte actora en relación al **tercer acto impugnado** precisado en el párrafo 1.III. de esta sentencia, consistente en el oficio de comisión número de oficio PROPAEM/052/2020-VF del 30 de enero de 2020, emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, manifiesta como **primera razón de impugnación** que carece de fundamentación y motivación debida, porque la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos comisiona a las personas señaladas para que lleven a cabo una visita de inspección extraordinaria en materia de impacto ambiental en el lugar que precisa, y fundamenta su actuación en los artículos 25, 164, 165, 166, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 2, 4, 8, fracciones II y III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

94. Que de esos artículos no se desprende que la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, tenga facultades para realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

95. En razón de que, el artículo 164, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, establece que la Secretaría y la autoridad municipal realizara los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en ese ordenamiento, así como las que se deriven del mismo.

96. El artículo 4, fracción LIV, de ese ordenamiento legal, establece que cuando se mencione a la Secretaría, debe entenderse como la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

97. Por lo que las disposiciones que citó no le dan facultades a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, de realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, sino se las otorga a la Secretaría de Desarrollo Sustentable y a la autoridad municipal correspondiente, por lo que considera que es ilegal el oficio de comisión impugnado.

98. Que, el Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el día 05 de marzo de 2014, le otorga facultades a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, sin embargo, ese decreto emana únicamente del Poder Ejecutivo, por lo que formalmente es un acto administrativo y no legislativo; considera que el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los límites de la facultad reglamentaria en los actos que dimanen del Poder Ejecutivo, y establece que los actos de molestia deben tener como fuente una Ley en sentido formal y material, es decir, que sea resultado de un proceso legislativo.

99. Por lo que manifiesta que la autoridad demandada Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos,



carece de facultades para realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, lo que considera genera la nulidad del oficio de comisión que impugna.

100. La parte actora como **segunda razón de impugnación** manifiesta que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, carece de facultades para comisionar a otros servidores a efecto de que lleven a cabo la inspección, toda vez que conforme al artículo 25, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, únicamente tiene la facultad para designar a encargados de Despacho de alguna unidad administrativa, en ausencia de su titular, no así para habilitar a inspectores a diestra y siniestra.

101. La autoridad demandada que emitió el oficio de comisión impugnado manifiesta como defensa a las razones de impugnación de la parte actora que son improcedentes, porque el acto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado. Que fundamentó en porciones normativas, la facultad para ordenar y realizar la visita de inspección. Que, cuenta con las facultades para realizar actos de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento a la normatividad ambiental, contenida en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

102. Es improcedente lo aducido por la parte actora respecto a la falta de existencia de la Procuraduría, pues contrariamente a lo firmado, por regla general las autoridades del estado que afectan la esfera de los gobernados deben ser creados a través de una ley, sin embargo, esa regla general admite excepciones y una de ellas es precisamente cuando el propio poder legislativo facultad a una autoridad administrativa para crear o a través de un acto administrativo a dichas autoridades, en estos casos cuando la autoridad administrativa facultada por la ley para crear otras autoridades actúen, deberá hacer del conocimiento general la creación de dicha entidad, y se debe publicitar mediante la

actos administrativos de carácter general como en el presente caso se realizó a través del Decreto de creación de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos emitido por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, ello en armonía en lo dispuesto por los artículos 3 y 4, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, que autoriza la creación de los órganos desconcentrados los que tendrán las facultades específicas que se les determine en cada caso.

103. Las razones de impugnación de la parte actora **son infundadas** como se explica.

104. La autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos el 30 de enero de 2020, emitió el oficio de comisión con número de oficio PROPAEM/SIV/052/2020 que impugna la parte actora, a través del cual comisiona a los inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para llevar a cabo la visita de inspección extraordinaria en materia de impacto ambiental, en el Centro de Verificación Vehicular clave número CVV-17-06SDS-04, ubicado en Carretera México-Cuautla lote 12, Kilometro 96, Colonia Los Faroles, Municipio de Cuautla, Morelos, de conformidad con los artículos 164, 165, 166, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 2, 4, fracción IV, 8, fracciones II y III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 6, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos.

105. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer párrafo que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente**, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como*



regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo...” (Énfasis añadido).

106. De ese artículo se obtiene como requisito esencial y una obligación de la autoridad, fundar en el acto de molestia, su competencia, ya que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con el derecho de fundamentación establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando, en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

107. De la valoración que se realiza en términos del artículo 490, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al oficio de comisión impugnado se determina que la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, citó los artículos 164, 165, 166, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 2, 4, fracción

IV, 8, fracciones II y III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 6, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que disponen:

LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS

“ARTÍCULO 164.- La Secretaría y la autoridad municipal correspondiente, realizarán los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

ARTÍCULO 165.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

ARTÍCULO 166.- Dicho personal, al realizar las visitas de inspección o verificación, deberá contar con el documento oficial que lo acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.”

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS

“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;

[...]

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

[...]

II. Aprobar el programa general de inspección y vigilancia para el cumplimiento de la normativa ambiental en las materias de su competencia; orientadas a vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental;

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;

[...]."

REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS

"Artículo 6. El Procurador tendrá, además de las conferidas en el artículo 8 del Decreto de Creación, las siguientes atribuciones:

[...]

XIX. Expedir oficios de comisión y credenciales de identificación al personal adscrito a la Procuraduría destinados a visitas domiciliarias, inspección y verificación ambiental y de desarrollo urbano; pudiendo además, en su caso, habilitar días y horas inhábiles para su realización;

[...]."

REGLAMENTO DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

"Artículo 25. La Secretaría, a través de la Procuraduría, podrá efectuar visitas de inspección a los Centros con el propósito de supervisar el estricto cumplimiento de la Ley Estatal, el presente Reglamento, el Programa, las Normas Oficiales Mexicanas y

demás normativa aplicable; pudiendo imponer a los titulares que las infrinjan, la suspensión temporal de actividades y las sanciones correspondientes.

Las inspecciones se llevarán a cabo por personal debidamente autorizado, de acuerdo a la normativa aplicable."

108. De su análisis se determina que la autoridad demandada tiene la facultad para comisionar a las personas que cita en el oficio de comisión, a efecto de que lleven a cabo una visita de inspección en materia de impacto ambiental; conforme a lo dispuesto por los artículos 8, fracción III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 6, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos

109. También tiene la atribución de realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; conforme a lo dispuesto por los artículos 2, 4, fracción IV, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

110. Los artículos que se señalan en el párrafo **107.** de esta sentencia, los citó la autoridad demandada en el oficio de comisión impugnado, por tanto, se determina que la autoridad demandada si fundó su competencia para comisionar a las personas que cita en el oficio de comisión, a efecto de que llevaran a cabo una visita de inspección en materia de impacto ambiental; para realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

111. El Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, fue emitido por el



Gobernador del Estado de Morelos, en ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra prevista en el artículo 70, fracción XVII, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que dispone:

*"ARTICULO *70.- Son facultades del Gobernador del Estado:
[...]*

*XVII.- En materia de legislación y normatividad estatal:
[...]*

*b) Expedir los Reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales, incluyendo las disposiciones derivadas del cumplimiento de la normativa federal, y
[...]"*

112. Y en el artículo 6, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, que dispone:

"Artículo 6.- Al Gobernador del Estado, le corresponde originalmente las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos del Estado y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" para su vigencia, exceptuando aquellas que por disposición jurídica no sean delegables.

El Gobernador del Estado contará con unidades administrativas, de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine cualquiera que sea su denominación u organización, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública. De igual forma podrá establecer unidades de dirección, control y supervisión del ejercicio del gasto público en todos sus aspectos, incluyendo las adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, obra pública y servicios relacionados con las mismas, a efecto de cumplir con el marco legal existente de conformidad al Plan Estatal de Desarrollo, considerando inclusive la intervención respectiva en la concreción de Contratos Público Privados. Asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, consejos, comisiones, comités y demás órganos para coordinar, planear, administrar o ejecutar programas especiales o prioritarios a cargo de la Administración Pública."

113. El artículo 4, fracción XI, del ordenamiento antes citado, señala que los órganos desconcentrados son constituidos por el

Gobernador del Estado de Morelos, en términos de esa Ley, jerárquicamente subordinados a él, o bien, a la Secretaría o a la dependencia que determine, al tenor de lo siguiente:

"Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

XI. Órganos desconcentrados, a los órganos administrativos constituidos por el Gobernador del Estado en términos de la presente Ley, jerárquicamente subordinados al propio Gobernador, o bien, a la Secretaría o a la Dependencia que éste determine;

[...]."

114. Conforme al artículo 70, fracción XVII, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, es facultad del Gobernador del Estado de Morelos, expedir los Reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales.

115. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 6, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, al Gobernador del Estado de Morelos, le corresponde originalmente las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos del Estado y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" para su vigencia, exceptuando aquellas que por disposición jurídica no sean delegables; contará con unidades administrativas, de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine cualquiera que sea su denominación u organización, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública; igualmente se establece que tiene la facultad reglamentaria de crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados lo que se corrobora con lo dispuesto por el artículo 4, fracción XI, del mismo ordenamiento legal, por lo que está facultado para crear a la autoridad demandada Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, por tanto, la creación de esa autoridad no contraría a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos, en tanto que ejerció debidamente la facultad reglamentaria. Esto es, a través del



Decreto que creó la mencionada autoridad demandada y determinó sus atribuciones, a fin de que pueda realizar las funciones previstas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y el Decreto referido.

116. El Poder Legislativo facultó al Gobernador del Estado de Morelos para crear, a través de un acto administrativo, a la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; facultad que se ejerció a través del Decreto que crea a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que se publicitó mediante un acto administrativo de carácter general (publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5167 el día 05 de marzo de 2014), en el cual se señalan las facultades que le fueron conferidas, por lo que resulta legal que la autoridad demandada fundara su competencia para comisionar a las personas que cita en el oficio de comisión, a efecto de que llevaran a cabo una visita de inspección en materia de impacto ambiental, en el artículo 8, fracción III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y para realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en los artículos 2, 4, fracción IV, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

117. La facultad reglamentaria del Gobernador del Estado de Morelos, se desempeña en relación con leyes que sean de contenido materialmente administrativo, es decir, esa facultad permite que el Ejecutivo Estatal provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, pero no puede proveer en los mismos términos sobre esferas que escapan a su mando como la esfera judicial o la legislativa, todo esto, porque evidentemente la naturaleza de un reglamento no es igual a la

de la ley, por tratarse técnicamente de un acto administrativo de carácter general.

118. En el Estado de Morelos, el Congreso tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es el poder legislativo el que debe realizar la normatividad correspondiente, sin embargo, no puede desconocerse la facultad del Gobernador del Estado de Morelos, que lo habilita para emitir ordenamientos que se traduzcan en una pormenorización de las leyes expedidas por el citado Congreso, donde sin rebasar la previsión legislativa se pueda proveer a la exacta observancia de la ley en el contexto de la esfera administrativa, dado que esta atribución se encuentra reconocida en el artículo 70, fracción XVII, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y en el artículo 6, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

119. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, en su artículo 6, autoriza al Gobernador del Estado de Morelos, la creación de la autoridad demandada. En esas condiciones, es indudable que la autoridad demandada Procurada de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal, como lo establece el artículo 1º, del Decreto que se ha venido hablando, que cuenta con las atribuciones que se describen en el mismo.

120. Por lo que el funcionamiento de esa autoridad demandada se regula, a través del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; además en el Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y en el Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, los cuales establecen sus



atribuciones con que cuenta, ordenamientos legales que también se citaron en el oficio de comisión impugnado.

121. Debe señalarse que, por regla general, las autoridades del Estado que afectan la esfera de los gobernados, deben ser creadas a través de una ley con el objeto de evitar la proliferación de entidades creadas al capricho de una autoridad administrativa instituida legalmente.

122. De admitirse que una autoridad administrativa pueda crear a otra mediante un acto también de índole administrativo y que la autoridad así creada puede afectar la esfera particular, se reconocería entonces y se justificaría, la creación de verdaderas autoridades "de facto", las cuales, desde luego y en principio son inconstitucionales por no gozar de un reconocimiento legislativo; prácticamente se permitiría que la estructura orgánica de la administración pública se mutara con evidentes perjuicios para la seguridad jurídica de los gobernados. Ninguna autoridad que afecte la esfera de particulares puede tener origen en actos administrativos que no estén respaldados por una autorización de la ley.

123. Sin embargo, esa regla general, admite excepciones y una de ellas es precisamente cuando el propio Poder Legislativo faculta al Gobernador del Estado de Morelos para crear mediante reglamento, decreto o acuerdo, a los órganos desconcentrados, esto es, a través de un acto administrativo, lo que aconteció en el caso con el Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

124. En esos casos, cuando la autoridad administrativa facultada por la ley para crear a otras autoridades actúe, deberá entonces hacer del conocimiento general la creación de dicha entidad, y se debe publicitar mediante actos administrativos de carácter general, siendo en este caso el Decreto referido.

125. Por lo que se determina que resulta legal que, en el oficio de comisión impugnado, la autoridad demandada Procuraduría

de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, fundara su competencia en el Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, el cual es general, abstracto e impersonal y de observancia obligatoria, por haberse creado con la facultad reglamentaria con que cuenta el Gobernador del Estado de Morelos.

126. De ahí que se determina que el citado Decreto es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, porque es de naturaleza impersonal, general y abstracto, es decir, es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, razón por la cual resulta aplicable para fundar la competencia de la autoridad demandada para comisionar a las personas que cita en el oficio de comisión, a efecto de que lleven a cabo una visita de inspección en materia de impacto ambiental; y realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

Sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las



"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita²⁹.

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LOS QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES DEBEN SER CREADOS POR LEY O MEDIANTE ACTO DEL EJECUTIVO EN EJERCICIO DE FACULTADES ESPECÍFICAS ATRIBUIDAS LEGISLATIVAMENTE, SALVO QUE SE TRATE DE ENTES CUYA ACTIVIDAD SÓLO TRASCIENDA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. De la interpretación de los

²⁹ Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón. Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve. Registro digital: 166655. Instancia: Pleno Novena Época Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 79/2009 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009, página 1067

artículos 8o. y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con las tesis 2a./J. 68/97 y P. CLII/97, de rubros: "REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA." y "FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY."; se advierte que, por regla general, las autoridades del Estado que afectan la esfera de los gobernados deben ser creadas a través de una ley con el objeto de evitar la proliferación de entidades creadas caprichosamente por diversa autoridad administrativa instituida legalmente, pues de lo contrario ello justificaría la generación de verdaderas autoridades "de facto", las cuales, desde luego y en principio tendrían un origen inconstitucional por no gozar de un reconocimiento legislativo, además de que esas prácticas materialmente permitirían que la estructura de la administración pública se modificara con relativa facilidad y con ocasión de perjuicios para la seguridad jurídica de los gobernados. Sin embargo, esa regla puede admitir excepciones, una de las cuales es precisamente cuando el propio Poder Legislativo faculta a la autoridad administrativa para crear, a través de un acto administrativo, a nuevas autoridades; en estos supuestos el acto de creación deberá publicitarse mediante actos administrativos de carácter general (como pueden ser los reglamentos o incluso los acuerdos publicados en los medios de difusión oficial) y a condición de que la actuación del nuevo ente autoritario tenga las facultades específicas que se le determinen en cada caso conforme a las disposiciones legales aplicables. Pero también debe reconocerse que cuando un organismo administrativo dentro de la administración pública centralizada no actúa hacia el exterior y únicamente ejerce funciones internas de asistencia, asesoría, apoyo técnico o coordinación, su creación no tendrá más límites que la determinación del titular de la dependencia de acuerdo con el presupuesto asignado³⁰.

127. La parte actora como **tercera razón de impugnación** manifiesta que el acto de habilitar contraviene el principio de que

³⁰ Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 102/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve. Nota: Las tesis 2a./J. 68/97 y P. CLII/97 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos VII, enero de 1998 y VI, noviembre de 1997, páginas 390 y 76, respectivamente. Registro digital: 166612. Tipo: Jurisprudencia. Instancia: Pleno Novena Época Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P./J. 102/2009 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009, página 1069 Tipo: Jurisprudencia

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derecho, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho" , porque se están designando inspectores específicamente para generar un acto de molestia, esto es, dice que existe una acción premeditada en su contra, en flagrante violación a sus derechos.

128. La autoridad demandada sostuvo la legalidad del acto impugnado.

129. La razón de impugnación de la parte actora es **infundada** como se explica.

130. El artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 14. [...]

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.
[...]"*

131. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis de jurisprudencia número P./J. 40/96, con el rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN"³¹, en la que determinó que el artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en

³¹ Época: Novena Época. Registro: 200080. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 40/96. Página: 5.

virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

132. Que, por ello, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia.

133. Los actos privativos son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

134. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

135. Por eso sostuvo que, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige.

136. Que, para efectuar esa distinción, debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida



por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

137. Sobre estas premisas, este Pleno considera que el acto impugnado es un acto de molestia como lo señala la parte actora, porque a través del oficio de comisión impugnado la autoridad demandada comisiona a los inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para que lleven a cabo la visita de inspección extraordinaria en materia de impacto ambiental, en el Centro de Verificación Vehicular clave número CVV-17-06-SDS-04 ubicado en la Carretera México-Cuautla lote 12, Kilometro 96, Colonia Los Faroles, Municipio de Cuautla, Morelos, de conformidad con los artículos 164, 165, 166, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 2, 4, fracción IV, 8, fracciones II y III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 6, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos.

138. Por lo que se trata de un acto de molestia, al no producir los mismos efectos que los actos privativos; ya que a la actora no le están privando de sus propiedades, posesiones o derechos.

139. Por tanto, el acto de habilitación que realizó la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos a los inspectores para realizar una visita de inspección, no contraviene el principio que establece el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no ser un acto privativo.

140. La parte actora señala en relación al **cuarto acto impugnado** precisado en el párrafo **1.IV.** de esta sentencia, consistente en la orden de inspección ordinaria número

PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, emitida por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, controvierte los puntos objeto de verificación que se señaló en esa orden de inspección, consistentes en:

A) Si sus instalaciones cuentan con baños diferenciados para hombre y mujeres, así como con aditamentos para discapacitados y cambiador de pañales en ambos, como lo dispone el numeral 3.14 del Manual para establecer y operar Centro de Verificación Vehicular en el Estado de Morelos.

B) Que el centro de verificación vehicular sujeto a inspección acredite contar con la autorización de la actualización del software, equipo y programa de cómputo expedida por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel.

C) En caso de que el Centro de Verificación Vehicular, no acredite contar con la autorización de la actualización del software, equipo y programa de cómputo por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, se procederá a imponer la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de actividades, con el resguardo de la documentación, de conformidad con el artículo 174, fracción IV, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

141. También controvierte el resultado de esos puntos que se verificaron, argumentando que cuenta con la infraestructura y equipo necesario para prestar el servicio de verificación a vehículos que usan combustible diésel; que solicitó a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Morelos girara las instrucciones respectivas al proveedor autorizado a efecto de que instalara el software necesario para prestar el servicio de verificación a vehículos que utilizan el combustible

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

diésel; esas manifestaciones **son inoperantes** para declarar la nulidad de la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, en razón de que el inicio del procedimiento administrativo número PROPAEM-026-2020-VF fue con motivo del resultado de la visita de inspección, como consta en el acuerdo del 08 de septiembre de 2020 dictado por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, consultable a hoja 449 a 458 del proceso, en el que se acordó instaurar el procedimiento administrativo en contra de la parte actora por las omisiones circunstanciadas en el acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, consistente en no contar con la autorización y actualización por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, del equipo, software y programa de cómputo para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, por tanto, una vez desahogado en todas sus etapas ese procedimiento, será la autoridad demandada la que resuelva lo que en derecho corresponda en ese procedimiento, considerando las pruebas que se desahoguen en el proceso, es decir, determinara si la parte actora cuenta o no con la autorización y actualización del equipo, software y programa de cómputo para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel; por lo que se dejan a salvo los derechos de la parte actora para que una vez que se resuelva en definitiva ese ese procedimiento, si lo considera conveniente podrá impugnar la resolución que ponga fin a ese procedimiento.

142. La parte señala en relación al **cuarto, quinto y sexto acto impugnado** precisados en los párrafos **1.IV., 1.V. y VI.** de esta sentencia, consistente respectivamente en la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020; el acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020; y la medida de seguridad impuesta el 30 de enero de 2020, consistente en la suspensión temporal de actividades; manifiesta que fueron dictados por autoridades

incompetentes, violado el principio de legalidad; que los inspectores carecían de facultades para decretar la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de actividades, porque que no citaron los preceptos que les faculta a decidir y ejecutar la orden de inspección.

143. Las autoridades como defensa a las razones de impugnación sostuvieron la legalidad de los actos impugnados.

144. Las razones de impugnación **son infundadas**, en razón de que la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, es competente para ordenar a los inspectores que comisionó, realizaran la visita de inspección ordinaria en las instalaciones de la parte actora, conforme a lo dispuesto por los artículos 164, 165, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 2, 8, fracción III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 6, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; que establecen:

LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS

“ARTÍCULO 164.- La Secretaría y la autoridad municipal correspondiente, realizarán los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

ARTÍCULO 165.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS



"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

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 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;*

[...]."

REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS

Artículo 6. *El Procurador tendrá, además de las conferidas en el artículo 8 del Decreto de Creación, las siguientes atribuciones:*

[...]

XIX. *Expedir oficios de comisión y credenciales de identificación al personal adscrito a la Procuraduría destinados a visitas domiciliarias, inspección y verificación ambiental y de desarrollo urbano; pudiendo además, en su caso, habilitar días y horas inhábiles para su realización;*

[...]."

REGLAMENTO DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

Artículo 25. *La Secretaría, a través de la Procuraduría, podrá efectuar visitas de inspección a los Centros con el propósito de supervisar el estricto cumplimiento de la Ley Estatal, el presente Reglamento, el Programa, las Normas Oficiales Mexicanas y demás normativa aplicable; pudiendo imponer a los titulares que*

las infrinjan, la suspensión temporal de actividades y las sanciones correspondientes.

Las inspecciones se llevarán a cabo por personal debidamente autorizado, de acuerdo a la normativa aplicable.”

145. También es competente para ordenar a los inspectores que comisionó ejecutaran la medida de seguridad, consistente en la suspensión temporal de actividades por no acreditar contar con la autorización y actualización por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, del equipo, software y programa de cómputo para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, conforme a lo dispuesto por los artículos 8, fracción III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; disposiciones legales que señalan:

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS

“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;

[...].”

REGLAMENTO DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

“Artículo 25. La Secretaría, a través de la Procuraduría, podrá efectuar visitas de inspección a los Centros con el propósito de supervisar el estricto cumplimiento de la Ley Estatal, el presente Reglamento, el Programa, las Normas Oficiales Mexicanas y demás normativa aplicable; pudiendo imponer a los titulares que



las infrinjan, la suspensión temporal de actividades y las sanciones correspondientes.

Las inspecciones se llevarán a cabo por personal debidamente autorizado, de acuerdo a la normativa aplicable."

146. Las autoridades demandadas [REDACTED] en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, fueron competentes para llevar a cabo el día 30 de enero de 2020, la inspección en las instalaciones de la parte actora y ejecutar la medida de seguridad consistente en la suspensión de labores ordenada por la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado, en términos del oficio de comisión con número de oficio PROPAEM/SIV/052/2020 del 30 de enero de 2020, emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, consultable a hoja 104 del proceso, en el que consta que la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos comisionó a las autoridades demandadas [REDACTED] en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para que llevaran a cabo la visita de inspección extraordinaria en materia de impacto ambiental, en el centro de verificación vehicular clave número CVV-17-06-SDS-04 ubicado en Carretera México-Cuautla lote 12, Kilometro 96, Colonia Los Faroles, Municipio de Cuautla, Morelos; y la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, emitida por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, consultable a hoja 100 a 103 del proceso, a través del cual se le ordenó a las autoridades demandadas [REDACTED] en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos y otros, ejecutaran la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de actividades, con el resguardo de la documentación, en caso de que no acreditara la prestación del servicio de diésel.

147. Al estar debidamente autorizadas las autoridades demandadas Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos por la autoridad competente, como lo disponen los artículos 8, fracción III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos y 25, segundo párrafo del Reglamento de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos:

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS

“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;

[...].”

REGLAMENTO DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

“Artículo 25. [...]

Las inspecciones se llevarán a cabo por personal debidamente autorizado, de acuerdo a la normativa aplicable.”

148. Contaban con la atribución de llevar a cabo la visita de inspección extraordinaria en materia de impacto ambiental, en el centro de verificación vehicular referido e imponer la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de actividades.

149. Del análisis al contenido del acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, elaborada por las autoridades demandadas [REDACTED], en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de



Morelos, consultable a hoja 65 a 69 del proceso, consta que esas autoridades demandadas citaron el oficio de comisión número PROPAEM/SIV/052/2020 del 30 de enero de 2020, consultable a hoja 104 del proceso, en el que consta que la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, comisionó a las citadas autoridades demandadas para que llevaran a cabo la visita de inspección extraordinaria en materia de impacto ambiental, en el centro de verificación vehicular citado; y la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, emitida por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, consultable a hoja 100 a 103 del proceso, a través del cual la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, les ordenó ejecutar la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de actividades.

150. De ahí que se determina que las autoridades demandadas [REDACTED] en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, fundaron debidamente su competencia para llevar a cabo la visita de inspección y ejecutar la medida de seguridad consistente en la suspensión de actividades que fue ordenada por la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

151. La parte en relación al **sexto acto impugnado** precisado en el párrafo **VI.** de esta sentencia, consistente en la medida de seguridad impuesta en la visita de inspección realizada el 30 de enero de 2020, consistente en la suspensión temporal de actividades, manifiesta como razones de impugnación que es un acto que le impide disponer materialmente de la posesión de local comercial donde realiza su actividad y restringe su libertad de trabajo e industria que ahí desarrolla, violando los derechos que protege su posesión y libertad al trabajo o industria.

152. Las autoridades demandadas sostuvieron la legalidad del acto impugnado.

153. Las razones de impugnación de la parte actora, **son infundadas**, como se explica.

154. La medida de seguridad que fue impuesta a las instalaciones de la parte actora el 30 de enero de 2020, consistente en la suspensión temporal de actividades, implica que no podía llevar a cabo la actividad de verificación vehicular, no así se impidió, ni se restringió la posesión del local donde realiza sus actividades.

155. El artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer párrafo que:

"Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. [...]"

156. De lo que se obtiene que el derecho humano de libertad de comercio o trabajo se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales:

a) Que no se trate de una actividad ilícita.

b) Que no se afecten derechos de terceros.

c) Que no se afecten derechos de la sociedad en general.

157. El primer supuesto se refiere a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley; dicho de otra manera, ese derecho no podrá exigirse cuando sea ilícita, es decir, que esté prohibida por la ley o que, aun y cuando no esté prohibida expresamente, de alguna manera pueda significar transgresión al derecho positivo mexicano.



158. El segundo presupuesto implica que el derecho no podrá ser exigido si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación a derechos de terceros, esto es, que, estando permitida por la ley, exista un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro u otros que se ubiquen en una situación jurídica determinada, que pueda verse afectado por el desarrollo de la actividad de aquél.

159. El tercer presupuesto normativo implica que el derecho será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que es el derecho de la sociedad en general.

A lo anterior sirve de orientación al siguiente criterio jurisprudencial:

LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que

se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado³².

160. El derecho fundamental que consagra el artículo 5o., primer párrafo, Constitucional, no es absoluta, en tanto que pondera a su vez la licitud de la actividad de que se trate, así como los derechos de terceros y de la sociedad en general, consignando de esta manera limitaciones a dicho derecho basados en principios fundamentales a los que debe atenderse para su exigibilidad y tutela.

161. La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de tercero y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.

162. Por tanto, al considerar la autoridad demandada que existe un derecho preferente tutelado a favor de la sociedad en relación a las actividades que desarrolla la parte actora, la ubica en una situación jurídica preferente, respecto de la parte actora, toda vez que en la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020, la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, estableció:

"[...]

Ello en razón de que al prestar el servicio de verificación a vehículos que utilizan como combustible diésel sin contar con la debida actualización del software, equipo y programa de cómputo por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del

³² Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de abril en curso, aprobó, con el número 28/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de abril de mil novecientos noventa y nueve. Novena Época Núm. de Registro: 194152. Instancia: Pleno Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Abril de 1999 Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 28/99. Página: 260



"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

Estado de Morelos, se estarían evaluando sus emisiones contaminantes con la incertidumbre de determinarse si éstas se ajustan y se ajustaron las ya emitidas [...] estarían ante tal omisión de no ajustarse sus constancias de verificación conforme al software, equipo y programa de cómputo, lo que se traduce que se conviertan en un factor que contribuyen en dañar gravemente a un recurso natural como es la calidad del aire, al no realizar la evaluación de emisiones de dichos vehículos [...] se estaría contraviniendo cuestiones de orden público e interés social [...] y por ende con repercusiones a la salud pública [...].

Lo anterior, pues tal y como se desprende de las normas oficiales mexicanas NOM-044-SEMARNAT-2017, Que establece los límites máximos permisibles de emisión de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos no metano, hidrocarburos no metanos más óxidos de nitrógeno, partículas y amoniaco, provenientes del escape de motores nuevos que utilizan diésel como combustible y que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores con peso bruto y vehicular mayor a 3,857 kilogramos, así como del escape de vehículos automotores nuevos con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos equipados con este tipo de motores y la NOM-045-SEMARNAT-2017, Protección ambiental.- Vehículos en circulación que usan diésel como combustible.- Límites máximos permisibles de opacidad, procedimiento de prueba y características técnicas del equipo de medición; la primera refiere en su CONSIDERANDO párrafo primero que los vehículos automotores que usan diésel como combustible generan contaminantes atmosféricos, puesto que está confirmado que tales emisiones incluyen contaminantes que afectan la calidad del aire y con ello la salud pública, por lo que en ese sentido señala la referida norma, que es necesario regular sus emisiones y la segunda refiere en su CONSIDERANDO párrafo tercero, que de los combustibles, el diésel genera una mayor contaminación ambiental por partículas, mismas que se asocian a problemas de salud como son asma, cardiovasculares, irritación de vías respiratorias y mortalidad, entre otras, motivo por el cual, se busca controlar su impacto a través de la reducción del humo proveniente de la combustión de los vehículos automotores a diésel y que en su mayoría, se compone principalmente de partículas en suspensión, lo que refuerza la importancia y trascendencia de su regulación." (Sic)

163. Por lo que se determina que la medida de seguridad impuesta a la parte actora, consistente en la suspensión de actividades, no afecta en su perjuicio el artículo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se consideró que la actividad que realiza la parte actora afecta el orden público e interés social, en perjuicio de la sociedad.

164. La parte en relación al **cuarto, quinto y sexto acto impugnado** precisados en los párrafos **1.IV., 1.V. y VI.** de esta sentencia, consistente respectivamente en la orden de inspección ordinaria número PROPAEM/SIV/051/2020 del 30 de enero de 2020; el acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020; y la medida de seguridad impuesta el 30 de enero de 2020, consistente en la suspensión temporal de actividades; manifiesta que no se encuentran debidamente fundados y motivados por lo que se viola en su perjuicio principio de legalidad.

165. Las autoridades demandadas como defensa a la razón de impugnación manifiestan que se encuentra debidamente fundados y motivados.

166. La razón de impugnación de la parte actora **es inoperante por insuficiente** para declarar la nulidad de los actos impugnados porque no establece de manera razonada los motivos concretos en los cuales sustenta sus alegaciones, esto es, en los que explique el porqué de su aseveración, cuando señala que no se encuentran debidamente fundados y motivados los actos impugnados, por tanto, se trata de simples aseveraciones genéricas y abstractas, ya que no basta hacer meras manifestaciones, corresponde a la parte actora exponer razonadamente por qué estima que los actos impugnados se encuentran indebidamente fundados y motivados.

167. De las manifestaciones de la parte actora que se analizan no se desprende argumentación jurídica, precisa y concreta en contra de los actos impugnados, esto es, que controvierta los motivos y fundamentos en que se sustentaron las autoridades



demandadas para emitir los actos impugnados, lo que resultaba necesario a efecto de demostrar que los motivos son contrarios a la ley o a la interpretación jurídica de la misma, así como las disposiciones legales en que se fundaron las autoridades demandadas para emitir los actos impugnados, no son aplicables, atendiendo a que las razones de impugnación, deben encaminarse a señalar en qué consiste la ilegalidad de los actos impugnados, así como a combatir los fundamentos legales y las consideraciones en que se sustentaron.

A lo anterior sirven de orientación, los siguientes criterios jurisprudenciales:

AGRAVIOS INSUFICIENTES. ES INNECESARIO SU ESTUDIO SI LO ALEGADO NO COMBATE UN ASPECTO FUNDAMENTAL DE LA SENTENCIA RECURRIDA, QUE POR SÍ ES SUFICIENTE PARA SUSTENTARLA. Cuando la sentencia impugnada se apoya en diversas consideraciones esenciales, pero una de ellas es bastante para sustentarla y no es combatida, los agravios deben declararse insuficientes omitiéndose su estudio, pues de cualquier modo subsiste la consideración sustancial no controvertida de la resolución impugnada, y por tal motivo sigue rigiendo su sentido³³.

AGRAVIOS INSUFICIENTES. Cuando en los agravios aducidos por la recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustenta el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios³⁴.

³³ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Incidente de suspensión (revisión) 157/98. Emilia Hernández Bojorges (Recurrente: Teodora Venegas Dehesa). 10 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Virgilio A. Solorio Campos. Secretario: Faustino García Astudillo. Amparo en revisión 59/98. Marco Antonio Ortega Álvarez. 4 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Virgilio A. Solorio Campos. Secretario: Faustino García Astudillo. Amparo en revisión 81/98. Juan Sánchez Martínez. 4 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Virgilio A. Solorio Campos. Secretario: Faustino García Astudillo. Amparo en revisión 317/98. Luis Arreola Mauleón. 16 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Virgilio A. Solorio Campos. Secretario: Faustino García Astudillo. Amparo en revisión 78/98. Pedro y María de los Ángeles Delgado Pasaran. 13 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Virgilio A. Solorio Campos. Secretario: Faustino García Astudillo. Nota: Por ejecutoria de fecha 23 de junio de 2010, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 118/2010 en que participó el presente criterio. Registro digital: 194040. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materia(s): Común Tesis: II.2o.C. J/9 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Mayo de 1999, página 931 Tipo: Jurisprudencia

³⁴ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. V.20. J/105. Amparo en revisión 254/91. Clemente Córdova Hazard. 11 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario: Arturo Ortega Garza. Amparo en revisión 112/92. Jorge Verdugo Sánchez. 23 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Rodríguez Cruz. Secretario: Arturo Ortega Garza. Recurso de queja 29/93. Molino Unión del Yaqui, S.A. de C.V. 9 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Rivas Pérez. Secretario: Ernesto Encinas Villegas. Recurso de queja 35/93. Inmobiliaria Muysa, S.A. de C.V. 5 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Rivas Pérez. Secretaria: Edna María Navarro García. Amparo en revisión

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse³⁵.

168. La parte actora en relación a los actos impugnados que se precisaron en el párrafo **165.** de esta sentencia, manifiesta como razones de impugnación que violan el principio de igualdad al considerarlos discriminatorios, ya que existen otros centros de verificación que se encuentran funcionando y no cuentan con el software ni autorizaciones para verificar vehículos que utilizan diésel y tampoco fueron objeto de ordenes de inspección, ni medidas de aseguramiento; que los actos impugnados fueron ejecutados para favorecer a los centros que se encuentran

174/94. Bancomer, S.A. 12 de julio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Rodríguez Cruz. Secretario: Juan Carlos Luque Gómez. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Número 81, Septiembre de 1994. Tesis: V.20. J/105 Página: 66. Tesis de Jurisprudencia. 9.

³⁵ Reclamación 32/2002-PL. Promotora Alfabai, S.A. de C.V. 27 de febrero de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña. Reclamación 496/2002. Química Colfer, S.A. de C.V. 29 de mayo de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Velarde Ramírez. Reclamación 157/2002-PL. Fausto Rico Palmero y otros. 10 de julio de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Velarde Ramírez. Amparo directo en revisión 1190/2002. Rigoberto Soto Chávez y otra. 11 de septiembre de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Velarde Ramírez. Amparo en revisión 184/2002. Adela Hernández Muñoz. 9 de octubre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras. Tesis de jurisprudencia 81/2002. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de trece de noviembre de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Tipo de documento: Jurisprudencia. Novena época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Diciembre de 2002. Página: 61. Materia(s): Común



abiertos y para que puedan prestar el servicio en exclusiva, afectando a su representada y a la población.

169. Las razones de impugnación **son infundadas**, porque en el proceso con las pruebas documentales públicas y privadas admitidas a la parte actora que corren agregadas a hoja 41 a 93, 100 a 120 del proceso, que se valoran en términos del artículo 490³⁶ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en nada le benefician porque de su alcance probatorio no se acreditó el trato diferenciado que alega existe entre la parte actora y los demás centro de verificación vehicular, esto es, que existan otros centros de verificación que se encuentran funcionando y no cuentan con el software ni autorizaciones para verificar vehículos que utilizan diésel, y que no fueron objeto de ordenes de inspección, ni medidas de aseguramiento.

170. La parte en relación al **quinto y sexto acto impugnado** precisados en los párrafos **1.V. y VI.** de esta sentencia, consistente el acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, elaborada por [REDACTED] en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y la medida de seguridad impuesta el 30 de enero de 2020, consistente en la suspensión temporal de actividades; manifiesta que son ilegales porque los Inspectores al momento de realizar la inspección no tenían tal nombramiento, ni tenían la calidad de servidores públicos de acuerdo a la Ley en la materia, además que no mostraron ni tenían la documentación que los identificara como tal.

171. Las autoridades demandadas como defensa manifiestan que la actuación de los inspectores fue apegada a derecho por

³⁶ Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena.

La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

satisfacer los extremos legales requeridos para dar validez, toda vez que a través de la visita de inspección se le informó al visitados que, por conducto de las autoridades demandadas, servidores públicos autorizados, inspeccionarían el cumplimiento de las actividades y obligaciones señaladas como objeto de la norma, orden que se cumplió con los requisitos exigidos por ley.

172. La razón de impugnación de la parte actora **es infundada**, como se explica.

173. De la valoración que se realiza en términos del artículo 490³⁷ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, elaborada por las autoridades demandadas [REDACTED], en su carácter de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, consultable a hoja 65 a 69 del proceso, se acredita que las autoridades demandadas que realizaron la visita de inspección en las instalaciones de la parte actora, contrario a lo que alega, tenían el nombramiento de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, y se identificaron con las cartas credenciales, toda vez que en la misma se estableció:

"[...] los suscritos inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos: [REDACTED] [REDACTED] los constituimos física y legalmente en: la Carretera México-Cuautla lote 12, Kilometro 96, Colonia los Faroles, Municipio de Cuautla, Estado de Morelos, por así indicarlo signos y señales exteriores del bien inmueble [...] quienes se identifican con cartas credenciales con número de folios 001-2020 y 002-2020 respectivamente de fechas dos de enero del dos mil veinte

³⁷ Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena.

La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

respectivamente y con vigencia al treinta y uno de diciembre del dos mil veinte respectivamente, y expedidas por la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 6 fracción XIX del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; acreditando la personalidad de los inspectores autorizados, ismo que el visitado tiene a la vista y se cerciorara de su vigencia y que las fotografías corresponden al perfil físico de sus portadores [...].”

174. De ahí que se determina que las autoridades demandadas que realizaron la inspección ordinaria el 30 de enero de 2020 y ejecutaron la medida de seguridad, consistente en la suspensión temporal de actividades; tenían el nombramiento de Inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos y se identificaron debidamente con la persona que atendió la visita de inspección.

175. La parte actora en relación a los actos impugnados que se precisaron en el párrafo 165. de esta sentencia, manifiesta como razón de impugnación que fueron ejecutados para causarle un perjuicio económico, ya que al no poder prestar el servicio desde el primero de enero del año 2020, continúa pagando renta por el uso del local donde se encuentra instalado el centro de verificación vehicular, los servicios de telefonía, internet, agua potable, energía eléctrica, calibración de equipos seguros y los sueldos del personal, así como las cuotas de seguridad social e impuestos correspondientes, es decir, que además de no tener ingresos, si tiene gastos ya que aún cuenta con la autorización y por lo tanto está obligada a tener la infraestructura y personal necesario para prestar el servicio.

176. La razón de impugnación **es infundada**, porque en el proceso con las pruebas documentales públicas y privadas admitidas a la parte actora que corren agregadas a hoja 41 a 93, 100 a 120 del proceso, que se valoran en términos del artículo 490³⁸ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano

³⁸ Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena.

de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en nada le benefician porque de su alcance probatorio no se acreditó el perjuicio económico que alega, esto es, que continúa pagando renta por el uso del local donde se encuentra instalado el centro de verificación vehicular, los servicios de telefonía, internet, agua potable, energía eléctrica, calibración de equipos seguros y los sueldos del personal, así como las cuotas de seguridad social e impuestos correspondientes.

177. La parte actora en relación al **quinto y sexto acto impugnado** precisados en los párrafos **1.V. y VI.** de esta sentencia, consistente el acta de inspección número PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020; y la medida de seguridad impuesta el 30 de enero de 2020, consistente en la suspensión temporal de actividades, manifiesta que se basaron en datos falsos e irrelevantes.

178. La razón de impugnación es **inoperante por insuficiente** porque no establece de manera razonada los motivos concretos en los cuales sustenta sus alegaciones, esto es, en los que explique el porqué de su aseveración, cuando señala que el acta de inspección y la medida de seguridad impuesta, se basaron en datos falsos e irrelevantes, por tanto, se trata de simples aseveraciones genéricas y abstractas, ya que no basta hacer meras manifestaciones, corresponde a la parte actora exponer razonadamente por qué estima que los citados actos se basaron en datos falsos.

A lo anterior sirven de orientación, los siguientes criterios jurisprudenciales:

AGRAVIOS INSUFICIENTES. ES INNECESARIO SU ESTUDIO SI LO ALEGADO NO COMBATE UN ASPECTO FUNDAMENTAL DE LA SENTENCIA RECURRIDA, QUE POR SÍ ES SUFICIENTE PARA SUSTENTARLA.³⁹

La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

³⁹ Contenido que se precisó en el párrafo 168. de esta sentencia, lo cual aquí se evoca como si a la letra se insertase.

**AGRAVIOS INSUFICIENTES.⁴⁰**

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.⁴¹

179. Cuenta habida que de la valoración que se realiza a las pruebas documentales públicas y privadas admitidas a la parte actora que corren agregadas a hoja 41 a 93, 100 a 120 del proceso, que se valoran en términos del artículo 490⁴² del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en nada le benefician porque de su alcance probatorio no se acreditó que el acta de inspección y la medida seguridad impuesta, se basaron en datos falsos e irrelevantes.

180. La parte actora en relación al **sexto acto impugnado** precisado en el párrafo VI. de esta sentencia, consistente en la medida de seguridad impuesta el 30 de enero de 2020, consistente en la suspensión temporal de actividades, manifiesta que causa un daño directo e irreparable al medio ambiente al suspender un centro de verificación que ayuda a la población a realizar su verificación vehicular y a controlar la calidad del aire.

181. La razón de impugnación **es inoperante por insuficiente** porque no establece de manera razonada los motivos concretos en los cuales sustenta sus alegaciones, esto es, en los que explique el porqué de su aseveración, cuando señala que la suspensión de sus actividades causa daño directo e irreparable al medio ambiente, por tanto, se trata de simples aseveraciones genéricas y abstractas, ya que no basta hacer meras manifestaciones, corresponde a la parte actora exponer

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Ibidem

⁴² Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena.

La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

razonadamente por qué estima que la suspensión de sus actividades causa daño directo e irreparable al medio ambiente.

A lo anterior sirven de orientación, los siguientes criterios jurisprudenciales:

AGRAVIOS INSUFICIENTES. ES INNECESARIO SU ESTUDIO SI LO ALEGADO NO COMBATE UN ASPECTO FUNDAMENTAL DE LA SENTENCIA RECURRIDA, QUE POR SÍ ES SUFICIENTE PARA SUSTENTARLA.⁴³

AGRAVIOS INSUFICIENTES.⁴⁴

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.⁴⁵

182. La parte actora en relación a los actos impugnados que se precisaron en el párrafo **163.** de esta sentencia, manifiesta como razones de impugnación, que en el fondo es la propia autoridad que no ha cumplido con proporcionarle los elementos técnicos para actualizar el software necesario para verificar vehículos diésel, por lo que no puede imputarle la falta de software, porque es potestad y obligación solicitar a la autoridad ambiental de la Ciudad de México, que le sea proporcionado el software.

183. Las razones de impugnación **son inoperantes** para declarar la nulidad de los actos impugnados, en razón de que la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, inicio el procedimiento administrativo número PROPAEM-026-2020-VF con motivo del resultado de la visita de inspección, como consta en el acuerdo del 08 de septiembre de 2020 de inicio de procedimiento emitido por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, consultable a hoja 449 a 458 del proceso; por las omisiones circunstanciadas en el acta de inspección número

⁴³ Contenido que se precisó en el párrafo 166. de esta sentencia, lo cual aquí se evoca como si a la letra se insertase.

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Ibidem



PROPAEM-AI-034-2020-VF del 30 de enero de 2020, consistente en que no acreditó contar con la autorización de la actualización del software, equipo y programa de cómputo expedida por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, por tanto, una vez desahogado en todas sus etapas ese procedimiento, será la autoridad demandada la que resuelva lo que en derecho corresponda en ese procedimiento, considerando las pruebas que se desahoguen en el proceso, esto es, determinar si la parte actora cuenta o no con la autorización de la actualización del software, equipo y programa de cómputo expedida por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel; y si es o no obligación de las autoridades demandada proporcionarle los elementos técnicos para actualizar el software necesario para verificar vehículos diésel.

184. La parte actora en relación a los actos impugnados manifiesta como razones de impugnación, que la orden de inspección, la inspección y la medida de seguridad de aseguramiento se relaciona con la capacidad técnica que tiene para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que son impulsados a base de combustible diésel, ya que considera que existe una cantidad de vehículos de tales características que no han sido verificados y que dicha falta es imputable a ella, argumentó que considera que no es consistente en el marco jurídico existente. Que el poder judicial de la federación ha resuelto que le corresponde al estado, en este caso al de Morelos, a través de las autoridades demandadas la obligación de realizar las gestiones necesarias para la salvaguarda del medio ambiente y del derecho a la salud, ya que existen normas nacionales e internacionales que defienden y consolidan el derecho de la persona humana a vivir en un medio ambiente sano, es decir, que dicha obligación no le corresponde a los particulares sino a las autoridades, siendo ellas las responsables de que sea efectivo el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, previsto en el artículo 4, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, por lo que considera que sí existen vehículos impulsados a base de combustible diésel y no se cumplen con la normatividad aplicable, es obligación de las autoridades ejercer las medidas en contra de los propietarios de dichos vehículos y no contra ella que tiene como actividad laboral la verificación de dichos vehículos; el contar con la verificación vehicular que es una acción necesaria para la salvaguarda el medio ambiente y el derecho a la salud.

185. Las razones de impugnación de la parte actora, **son inoperantes** para declarar nulos los actos impugnados porque no controvierte los motivos y fundamentos en que se sustentaron las autoridades demandadas para emitir la orden de inspección ordinaria, el acta de inspección y la medida de seguridad que fue impuesta, correspondiendo a la parte actora controvertirlos, lo que no acontece en la razón de impugnación que se analiza.

Sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que **los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida.** Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que **el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo** aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de

violación en el escrito de demanda de amparo⁴⁶.

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE QUEJA. SON INOPERANTES LOS QUE NO CONTROVIERTEN TODOS LOS ARGUMENTOS EN LOS QUE SE APOYA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. Si la resolución del Juez de Distrito, relativa a la suspensión provisional se sustenta en dos o más razonamientos y el recurrente no combate todos y cada uno de ellos, los agravios expresados en el recurso de queja devienen inoperantes, porque al no atacarse todos los argumentos en los que se apoya la resolución impugnada, tales razonamientos siguen rigiendo el sentido de ésta⁴⁷.

186. Las demás razones de impugnación son inatendibles porque controvierte los actos impugnados, respecto de los cuales se decretó el sobreseimiento al haberse actualizado respectivamente las causas de improcedencia que establece el artículo 37, fracciones XV y XVI, en relación con el artículo 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, lo que impide el estudio de fondo.

Valoración de pruebas.

187. De la valoración que se realiza en términos del artículo 490⁴⁸ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano

⁴⁶ Amparo en revisión 64/1991. Inmobiliaria Leza, S.A. de C.V. 2 de abril de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: E. Gustavo Núñez Rivera. Amparo directo en revisión 134/2012. Fanny Gordillo Rustrian. 29 de febrero de 2012. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. Amparo directo en revisión 519/2012. Diez Excelencia, S.A. de C.V. 25 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Amparo directo en revisión 873/2012. Ana María Reyes Aguilar. 9 de mayo de 2012. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Amparo directo en revisión 1468/2012. Del Río Maquiladora, S.A. de C.V. 20 de junio de 2012. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. Tesis de jurisprudencia 19/2012 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintiséis de septiembre de dos mil doce. Décima Época Núm. de Registro: 159947. Instancia: Primera Sala Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2 Materia(s): Común Tesis: 1a./J. 19/2012 (9a.) Página: 731

⁴⁷ TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Queja 21/2003. Juan Alberto Salazar Vargas. 11 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Alejandro A. Albores Castañón. Queja 34/2003. Isi Gasolineras y Combustibles, S.A. de C.V. 23 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Luis Neri Alcocer. Queja 157/2004. Luis Alberto González Garza. 23 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Alejandro A. Albores Castañón. Queja 171/2004. Servicios JMCM, S.A. de C.V. 13 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Luis Neri Alcocer. Queja 199/2004. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. 3 de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Marina Chapa Cantú. Novena Época. Registro: 178556. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Mayo de 2005. Materia(s): Común. Tesis: IV.3o.A. J/3. Página: 1217

⁴⁸ Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena.

de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, a las pruebas documentales públicas y privadas que le fueron admitidas a la parte actora que se encuentran agregadas a hoja 41 a 93, 100 a 120 del proceso, en nada le benefician porque del alcance de esas probanzas no quedó demostrado la ilegalidad del **tercero, cuarto, quinto y sexto** acto impugnado que se precisaron en el párrafo **1.III., 1.IV., 1.V. y 1.VI.** de esta sentencia.

Pretensiones.

188. La **primera, segunda y tercera pretensión** de la parte actora precisadas en el párrafo **1.1), 1.2) 1.3)** de esta sentencia, **son improcedentes**, porque la parte actora no acreditó la ilegalidad del **tercero, cuarto, quinto y sexto** acto impugnado que se precisaron en el párrafo **1.III., 1.IV., 1.V. y 1.VI.** de esta sentencia; en esa tesitura no es procedente declarar la nulidad lisa y llana de esos actos impugnados, en razón de que no se configura ninguna de las causas que establece el artículo 37 en sus fracciones I, II, III y IV de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por las cuales puedan ser declarados nulos, **por lo que se declara su legalidad.**

Consecuencias de la sentencia.

189. Se decreta el sobreseimiento del juicio en relación al **primero, séptimo, octavo y noveno acto impugnado** precisados en el párrafo **1.I., 1.VII., 1.VIII. y 1.IX.** de esta sentencia, porque se actualizan las causas de improcedencia que establece el artículo 37, fracciones XV, y XVI, esta última en relación con el artículo 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

190. Se decreta el sobreseimiento del juicio en relación al **segundo acto impugnado** precisado en el párrafo **1.II.** de esta

La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutive cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

sentencia, porque se actualiza la causal de improcedencia que establece el artículo 37, fracción XVI, en relación con el artículo 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

191. Legalidad del **tercero, cuarto, quinto y sexto** acto impugnado que se precisaron en el párrafo **1.III., 1.IV., 1.V. y 1.VI.** de esta sentencia.

Parte dispositiva.

192. Se decreta el sobreseimiento del juicio en relación al **primero, séptimo, octavo y noveno acto impugnado** precisados en el párrafo **1.I., 1.VII., 1.VIII. y 1.IX.** de esta sentencia, porque se actualizan las causas de improcedencia que establece el artículo 37, fracciones XV, y XVI, esta última en relación con el artículo 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

193. Se decreta el sobreseimiento del juicio en relación al **segundo acto impugnado** precisado en el párrafo **1.II.** de esta sentencia, porque se actualiza la causal de improcedencia que establece el artículo 37, fracción XVI, en relación con el artículo 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

194. La parte actora no demostró la ilegalidad del **tercero, cuarto, quinto y sexto** acto impugnado que se precisaron en el párrafo **1.III., 1.IV., 1.V. y 1.VI.** de esta sentencia, por lo que se **declara su legalidad.**

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los Integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente GUILLERMO ARROYO CRUZ, Titular de la Segunda Sala de Instrucción; MARIO GÓMEZ LÓPEZ, Secretario de Estudio y Cuenta habilitado en funciones de Magistrado de la Primera Sala

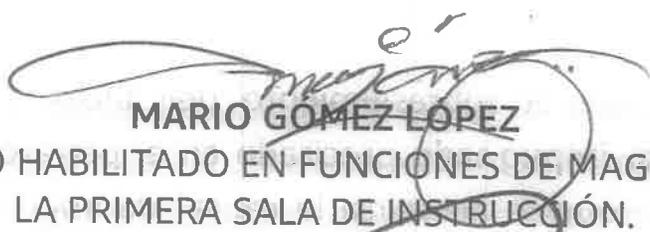
de Instrucción⁴⁹ y ponente en este asunto; Magistrado Doctor en Derecho JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado MANUEL GARCÍA QUINTANAR, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; Magistrado JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CERESO, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas, quien emite voto razonado al final de la sentencia; ante ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



MAGISTRADO PRESIDENTE

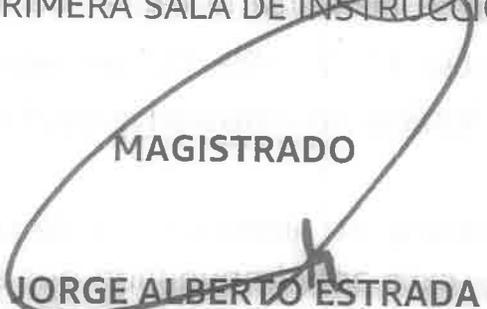
GUILLERMO ARROYO CRUZ

TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN



MARIO GÓMEZ LÓPEZ

SECRETARIO HABILITADO EN FUNCIONES DE MAGISTRADO DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN.



MAGISTRADO

DR. EN D. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN



MAGISTRADO

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

⁴⁹ En término de los artículos 70, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia del Estado de Morelos; 97, segundo párrafo, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al acuerdo número PTJA/23/2022, aprobado en Sesión Extraordinaria número trece de fecha veintiuno de junio del dos mil veintidós



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/1aS/64/2020

MAGISTRADO

JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CÉREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DICTADA EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/1aS/64/2020, PROMOVIDO POR LA PERSONA MORAL CONTROL AMBIENTAL DEL VALLE DE MÉXICO S A DE C.V., REPRESENTADA POR ██████████ EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL, EN CONTRA DE LA PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS Y OTRAS AUTORIDADES.

El suscrito Magistrado comparte en su totalidad el proyecto presentado, en el que se decreta el sobreseimiento de los actos impugnados marcados en la demanda inicial con los incisos a), b), g), h) e i), y declara legales los actos impugnados marcados con los incisos c), d), e) y f), mismos que encuentran sustento, entre otras, en la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, cuya constitucionalidad particularmente había sido cuestionada en diversos proyectos anteriores sometidos ante el Pleno de este Tribunal, al no haber sido suscrita por el Secretario del Ramo correspondiente al momento de su promulgación.

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

Lo anterior, bajo una nueva reflexión que se sustenta en los siguientes razonamientos:

Antecedentes de la promulgación y reformas a la “Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos”

La *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos* fue promulgada el día 17 de diciembre de 1999, y publicada en el Periódico Oficial “Tierra y libertad” número 4022, sección segunda, el 22 de diciembre de ese mismo año 1999.

A partir de su promulgación, sufrió las siguientes modificaciones:

Se reforman los artículos 8, 23 y 24 y adiciona el 185-bis por artículo Único del decreto número 743, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y libertad” número 4405, el 03 de agosto del 2005.

Se adicionan las fracciones, XI al artículo 36, VI al artículo 63, y IX al artículo 64, por artículo Único del decreto número 1018, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y libertad” número 4462, el 24 de mayo del 2006.

Se adicionan los artículos 160 bis y 160 ter por Decreto No. 442 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 4573, el 05 de diciembre del 2007, iniciando su vigencia el 06 de diciembre del 2007.

Se reforman las fracciones XVI y XXI del artículo 4; fracción VIII del artículo 8; párrafo cuarto del artículo 32; artículo 34; artículo 53; fracción IV del artículo 56 y fracción VIII del artículo 64 por artículo Primero y se adiciona la fracción XXI al artículo 12 por artículo Segundo del Decreto No. 2122, publicado en el Periódico

Oficial "Tierra y Libertad" No. 5015 de fecha 22 de agosto del 2012, iniciando su vigencia el 23 de agosto del 2012.

Se adicionan la fracción X al artículo 2, recorriéndose en su orden la subsecuente; la fracción IX al artículo 4, recorriéndose en su orden las subsecuentes; las fracciones IX y X al artículo 6, recorriéndose en su orden las subsecuentes y se reforma el párrafo primero del artículo 33 por artículo Único del Decreto No. 731, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5112 de fecha 21 de agosto del 2013, iniciando su vigencia el 22 de agosto del 2013.

Se reforma la fracción LIV del artículo 4, y se adiciona un último párrafo al artículo 157 por artículo Único del Decreto No. 1446, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5194 de fecha 11 de junio del 2014, iniciando su vigencia el 12 de junio del 2014.

Se reforma el primer párrafo del artículo 57 por artículo Único del Decreto No. 1470, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5199 de fecha 25 de junio del 2014, iniciando su vigencia el 26 de junio del 2014.

Se reforma el artículo 35 por artículo único del Decreto No. 1267, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5268 de fecha 04 de marzo del 2015, iniciando su vigencia el 05 de marzo del 2015.

Se reforma el párrafo inicial y la fracción II del artículo 6; así como se adicionan la fracción XXI Bis al artículo 4, y el artículo 36 Bis, por artículo primero del Decreto No. 125, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5350 de fecha 08 de diciembre del 2015, iniciando su vigencia el 09 de diciembre del 2015.

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

Se reforma el artículo 81, así como se adiciona un tercer párrafo al artículo 86 y el artículo 86 Bis, por artículo primero del Decreto 526, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5394, de fecha 04 de mayo del 2016, iniciando su vigencia el 05 de mayo del 2016.

Se adiciona un Capítulo II Bis denominado "DE LOS CENTROS DE VERIFICACIÓN", al Título Séptimo denominado "PROTECCIÓN AL AMBIENTE", integrado por los artículos 126 Bis, 126 Ter, 126 Quater, 126 Quintus, 126 Sextus, 126 Septimus, 126 Octavus, 126 Nonus y 126 Decimus; así como se deroga la fracción V del artículo 176, por artículo segundo del Decreto No. 994, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5415 de fecha 21 de julio del 2016, iniciando su vigencia el 22 de julio del 2016.

Se reforma la fracción I del artículo 176, párrafo primero del artículo 178, párrafo primero del artículo 179, párrafo primero del artículo 180, párrafo primero del artículo 181, párrafo primero artículo 182, párrafo primero del artículo 183, párrafo primero del artículo 184, fracción I, II, III párrafo primero del artículo 185, párrafo primero del artículo 185 BIS, fracciones I y II del artículo 192, por artículo único del Decreto No. 1503 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5478 de fecha 01 de marzo del 2017, iniciando su vigencia el 02 de marzo del 2017.

Se reforman los artículos 38 y 41, por artículo segundo del Decreto No. 1805 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5482 de fecha 16 de marzo del 2017, iniciando su vigencia el 17 de marzo del 2017.

Se adicionan las fracciones XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII al artículo 6; un párrafo al artículo 7; las fracciones XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV y XXXV al



artículo 8, por artículo segundo del Decreto No. 451, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5773 de fecha 17 de enero del 2020, iniciando su vigencia el 18 de enero del 2020.

Se reforma el artículo 160 ter y se adiciona el artículo 160 quáter por artículo tercero del Decreto No. 704 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5862 de fecha 11 de septiembre del 2020, iniciando su vigencia el 12 de septiembre del 2020.

Se reforman el artículo 126 Bis, artículo 126 Ter, primer párrafo y las fracciones II y III del artículo 126 Quintus, y el primer párrafo del artículo 126 Septimus, por artículo primero y se adiciona la fracción LVII Bis, al artículo 4, por artículo segundo del Decreto No. 1336, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5994, de fecha 06 de octubre del 2021, iniciando su vigencia el 07 de octubre del 2021.

Antecedente de los requisitos para la promulgación de Leyes en el Estado de Morelos.

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, vigente a partir del 20 de noviembre de 1930, establecía en su artículo 76, lo siguiente:

"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."

(El énfasis a los artículos que se exponen, es propio)

Disposición que 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."

Por su parte, el artículo 9 de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, vigente en el año en que fue promulgada la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos (1999)* disponía:

*"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'."*

El 01 de octubre de 2012, entró en vigor una nueva ley orgánica, misma que, en su artículo 10, disponía:

"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."

Y finalmente, con fecha 05 de octubre del 2018, entró en vigor la actual *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos*, que abrogó a la anterior, establece en su artículo 11:

Artículo 11.- 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, lo cual deberá realizar dentro de los plazos establecidos en las disposiciones transitorias de las leyes que al efecto se expidan.

Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos expedidos por el Gobernador del Estado, para su validez y observancia deberán ser suscritos por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y cuando se refieran a materias de dos o más Secretarías, deberán suscribirse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes.

El decreto promulgatorio que realice el Gobernador del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el Secretario de Gobierno.

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

Análisis y Reflexiones sobre la constitucionalidad de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos

De lo antes relatado tenemos qué, conforme a los artículos 76 de la Constitución Local y 9 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 de leyes promulgados por el Gobernador del Estado, debían estar suscritos por el secretario del ramo y refrendados por el Secretario de Gobierno.

Sin embargo, conforme a las reformas del 20 de julio de 2005, del artículo 76 de la Constitución Local, así como del 01 de octubre de 2012 y 04 de octubre de 2018 de la ahora *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos*, dejó de ser exigible el refrendo del Secretario a quien compete el asunto.

Entonces, como se mencionó, en la fecha en que se expidió el decreto que creó la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, 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.

No obstante lo anterior, actualmente dicha legislación, no adolece de vicio alguno como consecuencia de la reforma que sufrió el artículo 76 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos vigente, que establece lo siguiente:

"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.**”

El transcrito dispositivo constitucional local establece que todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador, deberán ser suscritos por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda; por su parte, el segundo párrafo señala una excepción en tratándose de los **decretos promulgatorios respecto de leyes** y decretos legislativos, **los cuales únicamente deberán ser refrendados por el Secretario de Gobierno.**

En este sentido, respecto de los decretos promulgatorios, debe decirse que éstos constituyen un acto preformativo (una acción lingüística) mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo da a conocer a los habitantes del Estado una ley o un diverso decreto (creación, reforma o adición) una vez que ha sido discutida y aprobada por el Poder Legislativo, y ordena su publicación.

Luego, si bien es cierto que el reseñado artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos, hace alusión a que todos los decretos deben estar suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, también lo es, que ello no debe entenderse en el sentido de que, en cualquier caso, incluyendo los decretos promulgatorios, se requiere que dicho secretario los suscriba.

Lo anterior es así, pues si bien el segundo párrafo de tal numeral señala que los decretos promulgatorios “deberán ser refrendados únicamente por el Secretario de Gobierno”, debe

asumirse una distinción expresa en ese sentido, la cual se evidencia si se tiene en cuenta que de conformidad con el artículo 70 de la propia Constitución Local, el Gobernador tiene, entre otras atribuciones, las siguientes

a) Promulgar y publicar las leyes y decretos que surgen del Congreso del Estado; y

b) Presentar al congreso las iniciativas de leyes o decretos que estime convenientes.

Además, porque en términos del multireferido artículo 76, depende de la clase de decreto el tipo de formalidades para su obligatoriedad; es decir, respecto de la promulgación de normas legales aprobadas por el Poder Legislativo, se requiere únicamente del refrendo del Secretario de Gobierno; en cambio, los decretos de carácter administrativo que emanan de la facultad propia conferida al Titular del Ejecutivo, necesita ser suscrito por el encargado del ramo al que corresponda el asunto.

Por tanto, **el refrendo de los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso del Estado no necesitan ser suscritos por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda**, sino que debe ser refrendados por el Secretario de Gobierno, al no tratarse de un decreto o acuerdo de carácter administrativo.

Entonces en la actualidad no es exigible dicha formalidad, pues previo a ello, la expedición de una norma debía ajustarse al procedimiento de la constitución local vigente al momento de la creación del decreto correspondiente, porque son las normas vigentes las que regulan los procedimientos de creación de una ley y la consecuente derogación de una diversa; pero bien puede establecerse que debido a los constantes reformas que pueda sufrir una ley, no continúe ese vicio; máxime,

si uno de los requisitos para su creación dejó de existir constitucionalmente, como en el caso concreto.

Lo anterior, porque si el artículo 50 de la Constitución de esta entidad federativa establece que en la derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites que para su formación, necesariamente el legislador se refiere a los trámites de las normas vigentes al momento de la creación de una ley y la consecuente derogación de una diversa, pues tal dispositivo de ningún modo permite establecer que el legislador haya tenido la intención de darle efectos ultractivos a los procedimientos para la creación de las leyes.

Es decir, un mismo decreto para la creación de una norma y la derogación de otra no puede observar dos procedimientos distintos; por tanto, para la creación de una ley que conlleva la derogación de otra, solamente deberá verificarse bajo las pautas de la constitución local vigente al momento de crearse.

Efectivamente, si al crearse una norma estaba vigente un procedimiento en la constitución local y posteriormente se cambia o modifica los pasos o procedimientos para su creación, serán las normas vigentes al momento de la creación de las leyes las que debe observar el legislador, pero no aquéllos que regulaban la norma derogada, pues no es factible darles efectos ultractivos, porque el decreto que reformó el artículo 76, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de veinte de julio de dos mil cinco, no permite darle dichos efectos ultractivos al texto anterior de ese precepto y, en vía de consecuencia, si la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, ha sido reformada o modificada a través de diversos decretos, bajo la vigencia del dispositivo constitucional local reformado, se estima que el vicio con el que de manera originaria

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

nació (1999), en la que no fue refrendada por el secretario del ramo, no puede coexistir por sí mismo.

Lo anterior, sin que sea óbice, que necesariamente los preceptos legales en particular en que se sustentan los actos reclamados, no hayan sido necesariamente reformado desde la aprobación de dicha ley; pues se estima, que al formar parte del sistema normativo las diversas reformas que ha sufrido indefectiblemente han convalidado su refrendo.

Es decir, es inconcuso que al reformarse la ley a través de diversos decretos que las propias autoridades, creadoras de la norma, Gobernador, Congreso del Estado, han promulgado, se puede considerar como un nuevo acto legislativo, que aún y cuando quede incólume su contenido, o incluso repitiendo con exactitud o con similitudes la norma antes vigente, es indefectible que la ley nueva deroga a la anterior, y ello, conlleva a que haya una nueva norma, independientemente de su contenido.

Resulta ilustrativa, la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 15 del Tomo XXVII, Junio de 2008, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto, son:

“LEYES. LA REFORMA DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO NUEVO, AUN CUANDO REPRODUZCA EL CONTENIDO DE LA NORMA DE VIGENCIA ANTERIOR, O TENGA CON ELLA SIMILITUDES O DIFERENCIAS ESENCIALES O ACCIDENTALES. En ejercicio de su libertad de configuración, los órganos que participan en el proceso legislativo expresan su voluntad soberana a través del mecanismo establecido por el Constituyente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.

Mexicanos, consolidándose así la posibilidad de que sus integrantes no queden sujetos a la voluntad de quienes los antecedieron a través de las normas que emitieron, existiendo la posibilidad de que un nuevo cuerpo legislativo apruebe nuevos ordenamientos. Así, el ejercicio democrático de los representantes del pueblo a través del procedimiento indicado, debe entenderse bajo la idea de que en él se da espacio a las distintas opciones políticas, las cuales pueden expresar en un nuevo acto legislativo su voluntad de legislar en el sentido específico en que lo hagan, que podrá ser repitiendo con exactitud o con similitudes la norma antes vigente o introduciendo variaciones esenciales o accidentales, lo que conforme al principio de que la ley nueva deroga a la anterior, conlleva a que haya una nueva norma, independientemente de su contenido".

Ciertamente, si del artículo constitucional citado, se desprende que desapareció el requisito relativo a que el refrendo se llevará a cabo por el secretario del ramo, además de la firma del Secretario de Gobierno, la invalidez de la norma en diversas ocasiones cuestionada, quedó superada con dicha reforma efectuada a la Constitución del Estado de Morelos, al dejar de exigir las dos firmas aludidas y quedar sólo la proveniente del Secretario de Gobierno, por lo cual los actos de aplicación de la norma reclamada, efectuados con posterioridad a la reforma, no deben satisfacer un requisito que ya no se exige.

Lo anterior, aunado al hecho de que no se podría exigir un requisito constitucional (local) que a la fecha no está vigente, toda vez que no existe jurídicamente forma de subsanar una omisión que ya no constituye un problema de constitucionalidad, sino de mera legalidad superada.

Lo hasta aquí expuesto, es acorde a la irretroactividad de la ley prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la cual no se autoriza que una situación anterior sea regulada por disposiciones que entraron en vigor con posterioridad, pues lo que el legislador estableció fue el ámbito temporal de aplicación de la nueva norma constitucional estatal sin modificar el de la disposición anterior.

Por tanto, al entrar en vigor una nueva *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, en las fechas:

03 de agosto de 2005 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 4405; 24 de mayo de 2006 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 4462; 24 de mayo del 2006 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 4462; 05 de diciembre del 2007 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 4573; 22 de agosto del 2012 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5015; 21 de agosto del 2013 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5112; 11 de junio del 2014 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5194; 25 de junio del 2014 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5199; 04 de marzo del 2015 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5268; 08 de diciembre del 2015 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5350; 04 de mayo del 2016 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5394; 21 de julio del 2016 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5415; 01 de marzo del 2017 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5478; 16 de marzo del 2017 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5482; 17 de enero del 2020 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5773; 11 de septiembre del 2020 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5862;



y 06 de octubre del 2021 publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5994.

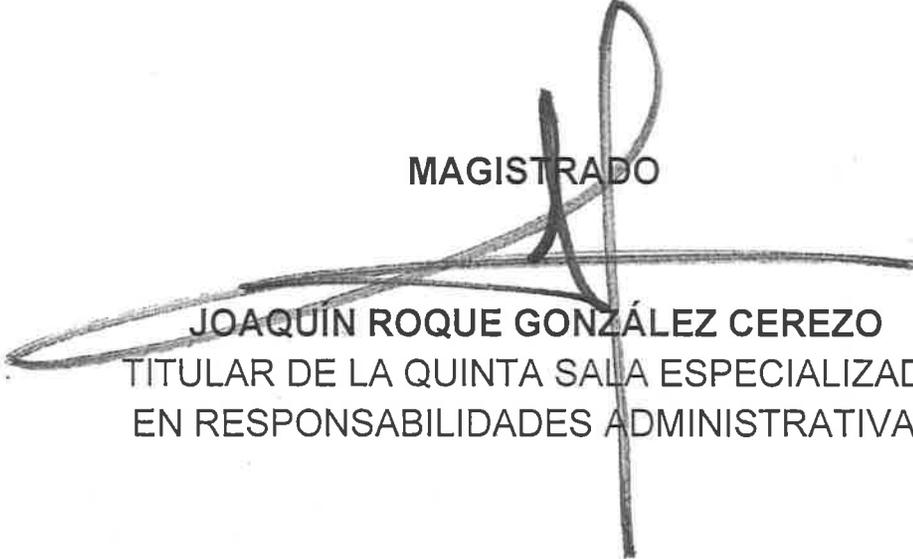
Todas ellas después de la modificación de la Constitución del Estado, en donde ya no es exigible el refrendo del secretario del ramo, resulta evidente que el nacimiento de estas nuevas leyes se encuentra apegada conforme a derecho.

Es por lo anterior, que ante esta nueva reflexión, el suscrito Magistrado no encuentra vicio alguno que reprochar en relación con la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, y con ello se comparte el criterio del presente proyecto de resolución.

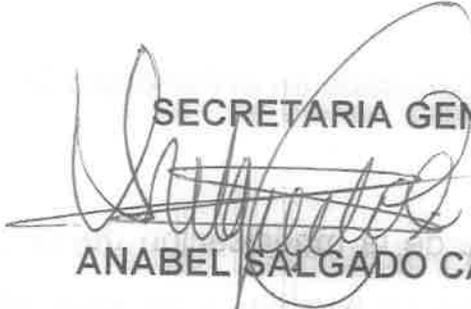
CONSECUENTEMENTE, SOLICITO SE INSERTE EN LA SENTENCIA DE MÉRITO LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE Y DE MANERA TEXTUAL EN LA SENTENCIA.

FIRMA EL PRESENTE ENGROSE: EL MAGISTRADO TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, CON QUIEN ACTUA Y DA FE.

MAGISTRADO


JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

"2023, Año de Francisco Villa"
El revolucionario del pueblo.



SECRETARIA GENERAL

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/1ºS/64/2020 relativo al juicio administrativo, promovido por CONTROL AMBIENTAL DEL VALLE DE MÉXICO, S.A. DE C.V., representada por Jesús HÉCTOR PACHECO PADILLA, en su carácter de representante legal, en contra de la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS Y OTRAS, misma que fue aprobada en pleno del once de enero del dos mil veintitrés. DOY FE.

