



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA/1ªS/68/17

Cuernavaca, Morelos a veinticuatro de abril del año dos mil dieciocho.

VISTOS para resolver en **DEFINITIVA** los autos del expediente administrativo número **TJA/1ªS/68/17**, promovido por **NUEVA WAL-MART DE MÉXICO, S. DE R. L., DE C. V.**, a través de su apoderado legal [REDACTED] [REDACTED] contra actos de la **PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS**.

RESULTANDO

1.- Mediante acuerdo de 24 de marzo del 2017, se admitió la demanda presentada por **NUEVA WAL-MART DE MÉXICO, S. DE R. L., DE C. V.**, a través de su apoderado legal [REDACTED] contra actos de la **PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS** de quien señaló como acto impugnado: "*Resolución Administrativa con oficio No. [REDACTED] de fecha 20 de febrero de 2017, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos dentro del expediente [REDACTED] a través de la cual se impone una multa por la supuesta infracción a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, por la cantidad de \$37,745.00.*" (Sic). En ese mismo auto, se ordenó emplazar a la autoridad demandada, con el apercibimiento de ley. Se concedió la suspensión solicitada.

2.- Una vez emplazadas, por auto de veinticinco de abril del dos mil diecisiete la autoridad demandada contestó la demanda entablada en su contra, ordenando la vista correspondiente al actor del juicio.

3.- Por auto de diecisiete de mayo del dos mil diecisiete, se hizo constar que la parte actora fue omisa a la vista ordenada respecto a la contestación vertida por la autoridad demandada, por lo que se le declaró precluido su derecho para hacer manifestación alguna.

4.- Por auto de fecha diecisiete de mayo del dos mil diecisiete se abrió el juicio a prueba.

5.- Previa certificación por auto de uno de junio del dos mil diecisiete, se hizo constar que las partes no ofertaron medio probatorio alguno dentro del término concedido para tal efecto, por lo que se les declaró precluido su derecho para hacerlo; en ese auto se señaló día y hora para la audiencia de ley.

6.- Es así que el veintiuno de agosto del dos mil diecisiete, tuvo verificativo la Audiencia de Ley, citándose a las partes para oír sentencia.

7.- Por auto de fecha veintidós de enero del dos mil dieciocho se tuvo por recibido el oficio suscrito por la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, mediante el cual en cumplimiento al acuerdo tomado en Sesión Ordinaria número cuarenta y cinco del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, celebrada el día dieciséis de enero del dos mil dieciocho, en la que se surtió la hipótesis del artículo 14 del Reglamento Interior del Poder Judicial del Estado de Morelos en el sentido de que el proyecto de resolución no contó con la aprobación de la Mayoría de los Magistrados integrantes y se turnaron los autos del expediente a la Secretaría de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala para



dictar la sentencia correspondiente, la que ahora se pronuncia al tenor:

CONSIDERANDOS:

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos de lo dispuesto por la disposición transitoria Quinta, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹; es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 2, 3, 5, 16, 17, 19, 23 fracción VI, 25, 40 fracción I, 124, 125, 128 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos².

Porque el acto impugnado proviene de un servidor público de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal, denominada PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, quien en ejercicio de sus funciones emitió el acto impugnado.

II.- EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.

La actora señaló como acto impugnado:

"Resolución Administrativa con oficio No. [REDACTED] de fecha 15 de febrero de 2017, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos dentro del expediente [REDACTED] a través de la

¹ Con fecha 19 de julio del año 2017, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5514, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

² Ley publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5366, de fecha 03 de febrero de 2016.

cual se impone una multa por la supuesta infracción a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, por la cantidad de \$37,745.00." (sic)

Su existencia quedó demostrada con la contestación de la demanda realizada por la demandada, quien sostuvo la legalidad del acto impugnado; así como del original de fecha 15 de febrero del 2017, que exhibió la actora y que puede ser consultada en las páginas 32 a 40 de autos y su cedula de notificación visible a foja 41 de los autos; documental que se tiene por auténtica, en términos de lo dispuesto por el artículo 98 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

III.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

Con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, este Tribunal analiza de oficio las causales de improcedencia del presente juicio, por ser de orden público, 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 causales de improcedencia que se actualicen.

Ilustra lo anterior la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe, la cual se aplica por analogía:

"IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.

Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo



*aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.*³

La autoridad demandada no opuso causal de improcedencia alguna.

Hecho el análisis correspondiente a cada una de las causales de improcedencia y sobreseimiento contempladas en los ordinales 76 y 77 de la Ley que rige la materia, no se encontró que se configure alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento en el presente juicio de nulidad.

IV.- ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA.

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 125 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la **litis** del presente juicio se constriñe a la **legalidad** del acto impugnado.

La parte actora expresó como razones por las que impugna el acto las vertidas en su escrito de demanda, las cuales aquí se dan por íntegramente reproducidas como si a la letra se insertasen, no siendo necesario transcribirlas en la presente resolución, sin que ello implique violación a precepto alguno de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, pues el acontecimiento de que no se efectúe la transcripción de las mismas, no significa que este Pleno que resuelve esté imposibilitado para el análisis integral de las mismas.⁴

³ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. II.1o. J/5. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo VII, mayo de 1991. Pág. 95. Tesis de Jurisprudencia.

⁴ **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.** El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 374/88. Antonio García Ramírez. 22 de noviembre de

La parte actora en sus razones de impugnación hizo valer en síntesis lo siguiente:

PRIMERO. Que la resolución impugnada viola lo establecido en el artículo 6º fracción V de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos⁵, ya que conforme al numeral 61 fracción IV de ese mismo ordenamiento⁶, ha operado la **caducidad** del procedimiento instaurado en contra de su representada, situación que conforme a lo previsto por el artículo 41 fracción II y III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, conlleva a que se declare la nulidad lisa y llana.

Lo anterior, porque señala que de las constancias que obran dentro del expediente, se advierte que se dejó de actuar por más de dos meses dentro del procedimiento del que deriva la resolución, ya que la autoridad demandada en el Resultando TERCERO y CUARTO, mediante acuerdo de fecha **13 de mayo de 2015**, se instauró procedimiento administrativo en contra de su representada y que fue hasta el acuerdo de **8 de octubre de 2015**, mediante el cual se certificó el plazo de diez días hábiles otorgados para realizar manifestaciones y ofrecer pruebas, que se volvió a actuar dentro del procedimiento instaurado, es decir, **transcurrieron en exceso dos meses para que operara la caducidad**, entre la fecha que feneció el término para que su representada manifestara lo que a su derecho conviniera y el acuerdo de 8 de octubre de 2015. Asimismo, dijo que la omisión de la autoridad consistente en no declarar la caducidad del procedimiento instaurado

1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez. Amparo en revisión 213/89. Jesús Correa Nava. 9 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Arnolfo Nájera Virgen. Secretario: Nelson Loranca Ventura. Amparo en revisión 322/92. Genoveva Flores Guillén. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo en revisión 673/97. José Luis Pérez Garay y otra. 6 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina. Amparo en revisión 767/97. Damián Martínez López. 22 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Mario Machorro Castillo, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: José Zapata Huesca. JURISPRUDENCIA de la Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Abril de 1998. Tesis: VI.2o. J/129. Página: 599.

⁵ **ARTÍCULO 6.-** Se consideran, para efectos de esta Ley, elementos de validez del acto administrativo:

V.- Que sea expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

⁶ **ARTÍCULO 61.- Pondrá fin al procedimiento administrativo:**

IV.- La caducidad, misma que procederá a petición de parte cuando se deje de actuar en el procedimiento por más de dos meses por cualquier causa;



en contra de su representada, de ninguna manera puede considerarse como una ilegalidad no invalidante, pues dice es evidente que dicha ilegalidad trascendió en perjuicio total de su representada, al emitir una resolución dentro de un procedimiento que se encontraba caducó.

SEGUNDO. Alega la parte actora INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN de la infracción por la que se sanciona, lo que refiere violenta en perjuicio de su representada los principios de seguridad jurídica y tipicidad.

Lo anterior, porque refiere que la autoridad al emitir la resolución impugnada no respeto los principios de tipicidad, congruencia y el de presunción de inocencia, debido a que no precisa cómo es que el tipo administrativo fue infringido, lo que era su deber analizar y señalar, cómo es que encuadraba su conducta, cuáles son sus elementos y, con qué prueba acreditaba cada uno; asimismo, dijo que la autoridad omitió el estudio de los elementos subjetivos del tipo administrativo; es decir, no señaló el grado de culpabilidad que tiene su representada mediante los elementos subjetivos genéricos de dolo y culpa; tampoco señaló los medios comisivos utilizados, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la forma de intervención de su representada, es decir, la autoría o participación y el grado de éstas, etc.

Que la autoridad omitió realizar la adecuación entre la conducta desplegada por su poderdante y la hipótesis normativa que supuestamente se infringió, ya que como se podrá observar, la Procuraduría en el Considerando SEGUNDO de la resolución únicamente se limitó a transcribir lo asentado en el acta de inspección PROPAEM-

Posteriormente, la autoridad demandada en el Considerando CUARTO de la resolución indicó que "no se dio cumplimiento a la totalidad de los términos y condicionantes a las que encontraba obligada la persona moral denominada "NUEVA WAL-MART DE MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V." a dar cumplimiento dentro de los plazos establecidos para el mismo fin y que las mismas se encuentran establecidas en los puntos resolutivos de la autorización con número de oficio [REDACTED] de fecha diecinueve de diciembre del dos mil doce".

Y finalmente, alega que en el considerando QUINTO de la resolución impugnada, la autoridad determinó sin ningún sustento ni razonamiento legal alguno que "es de confirmarse el incumplimiento de las condicionantes contendidas (sic) en la Resolución en Materia de Impacto Ambiental con número de oficio [REDACTED] puesto que por un lado el infractor como consta en autos que conforman el expediente administrativo que se resuelve, no ofreció documento alguno mediante el cual desvirtuara los hechos y

omisiones señaladas durante la visita de inspección de fecha nueve de enero del dos mil quince... "indicando además que la conducta de mi representada encuadra en la hipótesis normativa establecida en el numeral 180 fracción IV de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos⁷.

Que la autoridad pretendió encuadrar la conducta de su representada en la segunda hipótesis establecida en la fracción IV, es decir, la que prevé que se sancionará con multa a la persona que contando con la autorización del impacto ambiental incumpla con los términos y condicionantes establecidas en la misma. Sin embargo, que la autoridad omitió realizar el razonamiento lógico jurídico que permitiera concluir que efectivamente su poderdante era infractora del precepto legal en cita, pues nunca determinó con claridad cómo es que se incumplieron los términos y condicionantes de la autorización verificada.

En ese sentido, menciona que al no haberse adecuado la conducta de su representada con el supuesto normativo que supuestamente se contravino, la autoridad emisora del acto contravino en perjuicio de su representada lo previsto en el artículo 6 fracción V, en relación el artículo 109 fracción III de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos, así como lo previsto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, por carecer de fundamentación y motivación de la infracción atribuida a su representada, por lo que de conformidad con el artículo 41 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, conlleva a que se declare su nulidad lisa y llana.

TERCERO. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA MULTA IMPUESTA.

Al respecto señaló que la autoridad en el considerando SEXTO de la resolución impugnada intenta justificar la gravedad de la infracción.

Que la autoridad argumentó que la gravedad de la infracción se debe considerar como ALTA, en virtud de que, como resultado de las obras y actividades llevadas a cabo, se desprende un impacto negativo al medio ambiente, ya que éstas no se sujetaron a lo previsto en la resolución mediante la cual se autoriza la ejecución de las mismas.

Que tales aseveraciones carecen de total sustento jurídico y fáctico, ya que la autoridad en ningún momento acredita

⁷ ARTÍCULO 180.- Se sancionará con multa por el equivalente de cien a cinco mil días de salario mínimo vigente en la zona, a la persona que:

[...]

IV. Realice obras que pudieran causar alteración significativa del ambiente, sin contar con la autorización del impacto ambiental correspondiente, o que, contando con ella, incumpla los términos y condiciones establecidos en la misma.



el impacto negativo al medio ambiente, como resultado de la supuesta omisión de acatar lo previsto en la resolución mediante la cual se autoriza la ejecución de las obras. Es decir, la autoridad erróneamente asume que con el simple hecho del supuesto desacato de dichas medidas por parte de su representada, automáticamente se genera un desequilibrio ecológico o un impacto negativo al medio ambiente, circunstancia que a todas luces es falso y carente de sustento probatorio.

En cuanto a las condiciones económicas del infractor que la autoridad erróneamente asevera que su representada debió acreditar previo a la emisión de la resolución administrativa la imposibilidad de sufragar el monto de una sanción derivada del incumplimiento de la normatividad ambiental, lo cual señala es a todas luces ilegal y dejó en estado de indefensión a su representada.

Asimismo, dijo que la autoridad demandada realizó una carente motivación para considerar a su representada como reincidente, ya que no acreditó los elementos normativos que contiene el artículo 176 en su último párrafo de la LEEPA.

Que la figura de la reincidencia no se acreditó, porque la autoridad únicamente señala dos expedientes, y se limita a reproducir lo que establece el precepto legal en cita, sin embargo, no establece como es que efectivamente se actualiza la hipótesis de la reincidencia, pues omite establecer que preceptos legales fueron infringidos en ese expediente, en que fechas fueron levantadas las actas de esas supuestas infracciones, si las mismas no fueron desvirtuadas por su representada, y principalmente dice se omite mencionar los datos de identificación de la resolución o resoluciones en que se haya impuesto a su representada una sanción por la comisión de la misma infracción y la fecha en que esta hubiera causado ejecutoria, lo cual redundaría en una indebida fundamentación y motivación de la sanción impuesta, a determinar sin sustento legal ni probatorio que su representada es reincidente.

Finalmente que en relación con el beneficio obtenido por el infractor de los actos que motiven la sanción, que como se podrá observar a foja 10 y 11 del acto impugnado, la autoridad demandada determinó que el beneficio obtenido consistió en su representada evitó en su momento los gastos que se hubieran ocasionado al sujetarse o someterse al cumplimiento de los términos y las condiciones que la autoridad le impuso; adicionalmente establece que el mayor beneficio pretendido por su representada no se obtuvo, ya que en caso de que la Procuraduría no actuara, se hubiera colocado en una posición ventajosa al no haber sido sancionada.

Que como podrá advertirse, la autoridad demandada realiza una indebida fundamentación y motivación al determinar que al evitar su representada los gastos que implicaban el cumplir con los términos y condicionantes, obtuvo un beneficio, lo anterior sin ningún sustento legal.

Considerando lo anterior, la autoridad omite motivar de forma debida su resolución y las multas impuestas, y que si bien el artículo 180 de la LEEPA que le sirvió de fundamento se establece un mínimo y un máximo, la facultad discrecional para aplicar una multa intermedia también debe estar debidamente fundada y motivada, situación que señala que en el caso no acontece, en virtud de que no se encuentra debidamente motivada la gravedad o no de la infracción que se pretende atribuir a su representada, la supuesta reincidencia, las condiciones económicas y el beneficio obtenido.

En adición a lo anterior, dice que la autoridad se extralimitó en la facultad discrecional que le concede la norma en el caso concreto para determinar el monto de la multa dentro del parámetro establecido, sin que en ningún momento justifique su decisión y utilice razonamientos lógicos para llegar a ella, actuar que considera ilegal.

Este Tribunal, determina previo análisis realizado que es **infundado** lo hecho valer por la parte actora en la primera razón de impugnación, por lo siguiente:

Es así, tomando en consideración que como lo hizo valer la autoridad, al no estar regulada la caducidad en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, debe aplicarse supletoriamente al respecto el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de conformidad con lo establecido en el artículo 162 párrafo segundo de la misma Ley⁸, y no la Ley de Procedimiento

⁸ ARTÍCULO 162.- Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia estatal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento. Cuando sean asuntos de competencia municipal, los Ayuntamientos aplicarán lo dispuesto en el presente Título con base en los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos que para el efecto se expidan.

Los procedimientos administrativos que se promuevan ante la Secretaría, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este

Administrativo del Estado de Morelos, que establece en su artículo 61 fracción IV que la caducidad, procederá a petición de parte cuando se deje de actuar en el procedimiento por más de dos meses, por cualquier causa; que hace valer el actor.

Por lo cual, al establecer el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, en su artículo 154⁹ que el término para que opere la caducidad es de 180 días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial sin que hubiere promoción de cualquiera de las partes que implique impulso procesal.

En ese sentido, se tiene que en el caso concreto no se actualiza la caducidad que hace valer el actor, debido a que de la resolución impugnada, del resultando quinto, se desprende que *el veintisiete de noviembre de 2015*, fue dictado acuerdo mediante el cual se certificó que el plazo otorgado al infractor aquí parte actora, para que expusiera los alegatos feneció, teniéndole por precluido su derecho para tal efecto, ordenándose remitir los autos a estudio a fin de emitir la resolución correspondiente dentro del procedimiento administrativo instaurado en su contra con expediente [REDACTED] la que fue dictada el 15 febrero del 2017 y notificada a la parte actora el 27 de febrero de 2017,

ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código Procesal Civil y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, además de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.

[...]

⁹ Artículo 154. Caducidad de la instancia. La caducidad de la instancia operará de pleno derecho cualquiera que sea el estado del juicio desde el emplazamiento hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, si transcurridos ciento ochenta días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiere promoción de cualquiera de las partes que implique impulso u ordenación procesal. Los efectos y formas de su declaración se sujetarán a las siguientes normas...

tal y como se desprende de la cédula de notificación visible a foja 041 de los autos principales.

Por lo cual, se tiene que no transcurrieron los 180 días hábiles que establece el artículo 154 del Código Adjetivo Civil del Estado de Morelos, para actualizar la caducidad, sin que se advierta que tampoco dentro del procedimiento citado se dejó de actuar por el mismo término.

Siendo, por tanto, inaplicables al caso las jurisprudencias que hace valer el actor.

Por consiguiente, al no colmarse el término legal previsto en el artículo 154 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos, se tiene que no operó la caducidad.

Respecto a la segunda razón de impugnación, este Tribunal resuelve que resulta **infundada**, atendiendo a lo siguiente:

En efecto, deviene infundada, en razón de que de la lectura de la resolución impugnada, visible a fojas 32 a 40 de expediente [REDACTED], documental a la que se le concede valor probatorio al no haber sido impugnada en términos del artículo 98 de la Ley de la materia, de la que se advierte del considerando cuarto y quinto, que contrario a lo manifestado por la parte actora, la autoridad demandada si motivó y fundamentó el porqué el C. [REDACTED] apoderado legal de la persona moral denominada "NUEVA WAL-MART DE MÉXICO S. DE R. L. DE C.V.", responsable del proyecto denominado "MI BODEGA LIBRAMIENTO XOXOCOTLA", no dio cumplimiento a la totalidad de los términos y condicionantes contenidas en los puntos resolutivos



de la autorización en materia de impacto ambiental con número de oficio [REDACTED] de fecha diecinueve de diciembre del dos mil doce, así como también señaló la conducta desplegada por el infractor que encuadra en la hipótesis normativa establecida en el artículo 180 fracción IV de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.¹⁰ Aunado a que señaló también que el infractor no ofreció documento alguno que desvirtuara los hechos y omisiones señaladas durante la visita de inspección de fecha nueve de abril del dos mil quince, que diera origen a dicho procedimiento.

Por cuanto hace a la tercera razón de impugnación, este Tribunal determina que resulta **fundada**, debido a que en efecto se advierte que la autoridad demandada realizó una indebida fundamentación y motivación al imponer la multa en la resolución impugnada.

Lo anterior, tal y como se advierte de la simple lectura a la parte final del considerando quinto de la resolución impugnada, del que se desprende que en efecto la autoridad demandada *al individualizar la sanción*, refirió que daba cumplimiento a lo ordenado en el artículo 188 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos,¹¹ sin embargo, al realizar el análisis correspondiente

¹⁰ ARTÍCULO 180.- Se sancionará con multa por el equivalente de cien a cinco mil días de salario mínimo vigente en la zona, a la persona que:

[...]

IV. Realice obras que pudieran causar alteración significativa del ambiente, sin contar con la autorización del impacto ambiental correspondiente, o que, contando con ella, incumpla los términos y condiciones establecidos en la misma.

¹¹ ARTÍCULO 188. Para la imposición de las sanciones por infracciones a ésta Ley, se tomará en cuenta:

de cada una de los elementos del artículo citado, si bien realizó los razonamientos legales del porqué consideró se actualizaba cada uno de éstos, sin embargo omitió fundar dichas consideraciones legales, aunado a que como lo hace valer el actor al determinar la reincidencia la autoridad omitió establecer los preceptos legales que fueron infringidos en los expedientes que cita, así como el estado procesal de éstos, y si se trataba de la misma infracción. Lo que se traduce en una indebida fundamentación y motivación de la sanción impuesta, y que trasciende directamente en la imposición de la sanción exacta que le resulta aplicable.

I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: impacto en la salud pública; generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad; y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas aplicables;

II. Las condiciones económicas del infractor;

III. La reincidencia, si la hubiere;

IV. El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y

V- El beneficio directamente obtenido por el infractor de los actos que motiven la sanción. En el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido previamente a que la Secretaría imponga una sanción, dicha autoridad deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida y en caso contrario, la tomará en cuenta como una agravante al momento de imponer la sanción respectiva.

La autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente o los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de algunos de los supuestos previstos en el artículo 186 de ésta Ley y la autoridad justifique plenamente su decisión.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía al caso concreto, los siguientes criterios:

SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR POR OPOSICIÓN A SUS FACULTADES DE VIGILANCIA Y VERIFICACIÓN. REGLAS PARA SU INDIVIDUALIZACIÓN.¹²

*De acuerdo con los artículos 13 y 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la procuraduría federal especializada en esa materia, con objeto de aplicar y hacer cumplir las disposiciones del propio ordenamiento, tiene la facultad de vigilar y verificar, a través de visitas, monitoreos o por cualquier otro medio, los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquellos en tránsito, por lo que los proveedores, sus representantes o empleados están obligados a permitir al personal acreditado de la Procuraduría Federal del Consumidor, el acceso al lugar o lugares objeto de verificación, de manera que si existe oposición particular a ello, se incurre en una conducta infractora cuya consecuencia jurídica trae aparejada la imposición de una **sanción**. Empero, ésta, como todo acto de autoridad, debe fundarse y motivarse con suficiencia, conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en términos de los artículos 127 y 132 de la ley citada, es necesario tomar en cuenta, al momento de individualizarla, el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general; el carácter*

¹² Tesis: I.3o.A.11 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2011759, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo IV, Pag. 2929, Tesis Aislada (Administrativa)

intencional de la infracción; si se trata de reincidencia; y, la condición económica del infractor, a fin de obtener un parámetro de gravedad. De ahí que para obtener el grado de gravedad de la conducta, deben balancearse, por un lado, las condiciones objetivas del evento y, por otro, las subjetivas del infractor, para determinar si aquél es mínimo, medio, máximo o intermedio entre estos parámetros, a fin de que exista correspondencia y proporcionalidad entre la calificación de la conducta y la **sanción** a imponer, según cada caso en particular.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 135/2015. 30 de abril de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Ojeda Velázquez. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Amparo directo 220/2015. 21 de mayo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Osmar Armando Cruz Quiroz. Secretaria: Penélope Serrano Pérez.

Amparo directo 272/2015. 18 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel de Jesús Alvarado Esquivel. Secretaria: Ángeles Patricia Martínez Gutiérrez.

Amparo directo 292/2015. 18 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Ojeda Velázquez. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA REINCIDENCIA QUE PREVÉ LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, DEBE ENTENDERSE RESPECTO DEL INCUMPLIMIENTO

**DE UNA OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA DE NATURALEZA SIMILAR.¹³**

Conforme a los citados numeral y fracción, para efectos de la **individualización** de la **sanción**, uno de los elementos que habrán de tomarse en consideración es la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; ese ordenamiento no da mayores datos respecto a lo que habrá de entenderse por ésta, y si se interpretara literalmente dicha fracción, llevaría a estimar que se refiere a cualquier antecedente administrativo de **sanción**. Empero, para efectos de la **individualización**, en cuanto a las circunstancias peculiares del infractor, sólo deben atenderse las que tengan relación con el hecho cometido, de conformidad, por analogía, con la jurisprudencia 1a./J. 110/2011 (9a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 643, de rubro: "CULPABILIDAD. PARA DETERMINAR SU GRADO NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS ANTECEDENTES PENALES DEL PROCESADO.", la cual dispone que el grado de culpabilidad tiene que determinarse exclusivamente con base en los aspectos objetivos que concurrieron en el hecho delictuoso. Por esas razones, a la luz del principio de interpretación conforme a la Constitución, la reincidencia a que se refiere la fracción normativa citada debe entenderse respecto del incumplimiento de una obligación administrativa de naturaleza similar, lo cual, además, es acorde con el principio de

¹³ Tesis: I.18o.A.13 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2005299, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV, Pag. 3216, Tesis Aislada (Administrativa).

proporcionalidad en la aplicación de las penas, previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 252/2013. José Alejandro Chew Lemus y otro. 13 de junio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Angelina Hernández Hernández. Secretario: Christian Omar González Segovia.

En esa tesitura, este Tribunal declara **la nulidad** de la resolución impugnada emitida el 15 de febrero del 2017 por la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, dentro del procedimiento administrativo con expediente [REDACTED] para el efecto de que se deje insubsistente la misma y en su lugar se emita otra en la que al momento de individualizar la sanción funde y motive debidamente cada uno de los elementos que establece el artículo 188 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y con plena jurisdicción imponga la sanción que corresponda, dejando intocado lo que no fue materia de nulidad.

En apoyo a lo anterior, se transcribe la tesis aislada en materia administrativa número [REDACTED] visible en la página 2212 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro y texto siguientes:



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA/1ªS/68/17

**NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN
EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de "nulidad lisa y llana" o "**nulidad para efectos**", limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la **nulidad para efectos** procede en los

casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación **obliga a la autoridad a subsanar tales ilícitudes, ya sea reponiendo el procedimiento** o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; **indebida fundamentación y motivación**; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 3487/2003. Luis Ordaz Garduño. 22 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. Amparo directo 113/2005. Servicio Mérida, S.A. de C.V. 4 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. Amparo directo 208/2005. Etal, S.A. de C.V. 22 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Luis Huerta Martínez. Revisión contenciosa administrativa 83/2005. Subprocuradora de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en



representación del Director General de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, actualmente Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 17 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García. Amparo directo 276/2005. Rigoberto Torres Salcido. 31 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar. Nota: Por ejecutoria de fecha 30 de marzo de 2005, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 10/2005-SS en que participó el presente criterio. No. Registro: 176,913.

Jurisprudencia. *Materia(s): Administrativa. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Octubre de 2005. Tesis: I.7o.A. J/31. Página: 2212*

Por cuanto a la **pretensión** del actor, es improcedente toda vez que se ha decretado la nulidad de tal acto, para los efectos precisados en líneas que anteceden.

Se concede a la autoridad demandada PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, el plazo de diez días hábiles para que dé cumplimiento voluntario a lo ordenado en el presente fallo e informe a la Segunda Sala de este Tribunal, dentro del mismo plazo, sobre dicho cumplimiento adjuntando las constancias que así lo acrediten, apercibido que de no hacerlo así, se procederá en su contra conforme a las reglas de la ejecución forzosa contenidas en los artículos los artículos 129 y 130 de la Ley de Justicia Administrativo del Estado de Morelos; en la inteligencia de que

deberán proveer en la esfera de su competencia, todo lo necesario para el eficaz cumplimiento de lo aquí resuelto y tomando en cuenta que todas las autoridades que por sus funciones deban intervenir en el cumplimiento de esta sentencia, están obligadas a ello, aún y cuando no hayan sido demandadas en el presente juicio.

En aval de lo afirmado, se transcribe la tesis de jurisprudencia en materia común número 1a./J. 57/2007, visible en la página 144 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, correspondiente a la Novena Época, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. ¹⁴ *Aun cuando las autoridades no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, pero en razón de sus funciones deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de dicha sentencia protectora, y para que logre vigencia real y eficacia práctica.*

Por lo expuesto y fundado y además con apoyo en lo dispuesto en los artículos 1, 3, 23 fracción VI, 40 fracción I,

¹⁴ IUS Registro No. 172,605.



124, 125, 128 y 129 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se:

----- **RESUELVE:** -----

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

SEGUNDO.- Son parcialmente fundados los argumentos hechos valer por la parte actora **NUEVA WALMART DE MÉXICO, S. DE R. L., DE C. V.**, a través de su apoderado legal [REDACTED] en contra de la **PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS**, de conformidad con los motivos expuestos en el considerando último de esta sentencia.

TERCERO.- Se declara la nulidad de la resolución de 15 de febrero del 2017, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en el expediente administrativo número [REDACTED] para los efectos precisados en la parte final del considerando último del presente fallo.

CUARTO.- Se concede a la autoridad demandada **PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS**, el plazo de diez días hábiles para que dé cumplimiento voluntario a lo ordenado en el presente fallo e informe a la Primera Sala de este Tribunal, dentro del mismo plazo, sobre dicho cumplimiento adjuntando las constancias que así lo acrediten, apercibido que de no hacerlo así, se procederá en su contra conforme a las reglas de la ejecución forzosa contenidas en los artículos 129 y 130 de la Ley de Justicia Administrativo del Estado de Morelos.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, CÚMPLASE y en su oportunidad, archívese el presente asunto como definitivo y totalmente concluido.

Así por mayoría de tres votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala de instrucción; Magistrado **M. en D.** [REDACTED] Titular de la Primera Sala de instrucción, quien formula voto particular; **Licenciado** [REDACTED] Secretario de Acuerdos adscrito a la Segunda Sala y Encargado de Despacho de la Segunda Sala de Instrucción y ponente en el presente asunto, con fundamento en los artículos 28 y 70 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; Magistrado **Licenciado** [REDACTED] Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; y Magistrado **M. en D.** [REDACTED] Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas quien se adhiere al voto particular; ante la Licenciada [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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

Dr. [REDACTED]

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

[REDACTED]
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA/1ªS/68/17

[REDACTED]
ENCARGADO DE DESPACHO DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

LICENCIADO [REDACTED]

SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

[REDACTED]
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

[REDACTED]
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

[REDACTED]
SECRETARIA GENERAL
LICENCIADA [REDACTED]

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO [REDACTED] EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/1ªS/68/2017; AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO [REDACTED]

I. RAZONES DE LA MAYORÍA.

1. En la sentencia se determina la nulidad para efectos del acto impugnado, para que la autoridad demandada PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, dentro del procedimiento administrativo [REDACTED] deje insubsistente la resolución impugnada y en su lugar emita otra en la que al momento de individualizar la sanción funde y motive debidamente cada uno de los elementos que establece el artículo 188 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y con plena jurisdicción imponga la sanción que corresponda, dejando intocado lo que no fue materia de nulidad.

2. Lo anterior no es compartido por el Titular de la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

II. RAZONES DEL VOTO PARTICULAR.

3. Se considera que se debe hacer un control de constitucionalidad *ex officio* y declarar la nulidad del acto impugnado, por lo siguiente:

4. De la exposición de motivos relativa a la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se advierte que uno de los objetivos centrales de esa iniciativa, fue llevar a cabo una reforma integral al juicio de amparo, ampliando su ámbito de protección para que se salvaguarden de manera directa, además de las garantías que preveía nuestra Constitución, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos ha ratificado el Estado mexicano, configurando así un sistema completo y dinámico, abierto a criterios internacionales.

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

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

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

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

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

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad

humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

7. De acuerdo con el precepto constitucional citado, es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución Federal así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

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

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

Ilustra lo anterior la tesis jurisprudencial que continuación se transcribe:

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

Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.”¹⁵

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Décima Época. Registro: 160525. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. LXIX/2011(9a.). Página: 552.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

23. Por tanto, la ausencia de esa formalidad causa perjuicio al particular, porque se le estaría aplicando un decreto inconstitucional, ya que al momento de su creación no cumplió con los requisitos establecidos para su validez en la legislación local vigente en aquella época.¹⁶

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

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis:

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.”¹⁷

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos

¹⁶ La argumentación referida a la inconstitucionalidad de un decreto que no fue suscrito por el secretario titular del ramo fue tomada y adecuada al caso, de la contradicción de tesis número 2/2013. Entre las sustentadas por el Primero, Tercero, Cuarto y Quinto Tribunales Colegiados, todos del Décimo Octavo Circuito. 21 de abril de 2014.

¹⁷ TA; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1; pág. 535.

103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.”¹⁸

(Énfasis añadido)

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

26. Por lo tanto, al haber aplicado la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos a la actora, disposición que incumplió con los extremos del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, vigente el 22 de diciembre del año 1999, lo procedente es declarar la nulidad lisa y llana¹⁹ de los actos impugnados al

¹⁸ Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

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

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

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

¹⁹ NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL. Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de “nulidad lisa y llana” o “nulidad para efectos”, limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca (sic) de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; indebida fundamentación y motivación; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión

haber sido fundado el procedimiento administrativo número [REDACTED] en esa Ley; lo anterior conforme al artículo 41 fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece que serán causas de nulidad de los actos impugnados, la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.

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

“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA REFORMA AL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO GENERA UNA CONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 17 DE NOVIEMBRE DE 1999, QUE SÓLO FUE REFRENDADO POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO.

Conforme a los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, vigentes en la fecha en que se expidió el decreto Número Quinientos Ochenta y Siete, por el que se derogó la Ley General de Hacienda y se adicionaron diversas disposiciones a la Ley General de Hacienda Municipal, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 17 de noviembre de 1999, ambas de esa entidad, todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidiera o promulgara el Ejecutivo del Estado, debían ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo a cuya dependencia compete el asunto. Ahora bien, la circunstancia de que el artículo 76 constitucional de la localidad, se hubiere reformado mediante Decreto Número Setecientos Veintisiete, publicado en el citado medio de difusión oficial el 20 de julio de 2005, y determine que los decretos promulgatorios que realice el titular del Ejecutivo Estatal, respecto de las leyes y los decretos legislativos, sólo deberán ser refrendados por el secretario de Gobierno, no genera una constitucionalidad sobrevenida del Decreto Quinientos Ochenta y Siete de referencia, que sólo fue refrendado por el citado secretario, pues en la época en que fue expedido, la legislación local exigía que fueran suscritos tanto por el secretario de gobierno como por el

debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.

No. Registro: 176,913. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, octubre de 2005. Tesis: 1.7o.A. J/31. Página: 2212. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

*secretario del ramo competente; además, no se justifica que las leyes que en aquel momento se promulgaron en contravención al procedimiento establecido en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, sean convalidadas en virtud de la reforma citada, ya que ésta no subsana los vicios del procedimiento con que se promulgó dicho decreto; por lo que su aplicación causa perjuicio a los particulares.*²⁰

Tesis que se aplica por analogía al presente asunto.

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

FIRMAN EL PRESENTE ENGROSE EL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO [REDACTED] TITULAR DE LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS Y EL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO [REDACTED] TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS; ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, CON QUIEN ACTUAN Y DA FE.

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

²⁰ Época: Décima Época. Registro: 2006893. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Julio de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: PC.XVIII. J/5 A (10a.) Página: 710

PLENO DEL DECIMOCTAVO CIRCUITO.

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

Tesis y/o criterios contendientes:

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

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



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA/1ªS/68/17

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



La presente hoja forma parte del voto particular emitido en el expediente número TJA/1ªS/68/2017.- DOY FE.



