

Cuernavaca, Morelos a diecisiete de enero del año dos mil diecisiete.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número **TJA/3^aS/144/2016**, promovido por la [REDACTED] en su carácter de apoderado legal de **COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD** en contra de **LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS**, y;

1. ANTECEDENTES:

1.1.- Por escrito presentado el día 22 de abril de 2016, ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, compareció la [REDACTED] en su carácter de apoderado legal de **COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**, señalando como acto impugnado: *“La resolución dictada con fecha 04 de Marzo del año 2016 dentro de expediente PROPAEM/009/2014-IA, así como sus consecuencias. Como pretensiones señaló: a).- La nulidad lisa y llana de la resolución dictada con fecha dos de Febrero del año 2016 dentro de expediente PROPAEM/009/2014-IAM, así como sus consecuencias. b).- La nulidad lisa y llana de la multa impuesta por la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS dentro de expediente PROPAEM/009/2014-IA por la cantidad \$25,564.00 (VEINTICINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS 00/100 M.N) contenida en la resolución dictada con fecha 02 de Febrero del año 2016.” (SIC)*

1.2.- Por auto de dos de mayo de dos mil dieciséis, se admitió la demanda, por lo que se ordenó emplazar a la autoridad demandada.

1.3.- Por auto de 19 de mayo de 2016, se tuvo por contestada en tiempo y forma la demandada por la autoridad demandada **LA PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS**, con su escrito se ordenó dar vista a la parte actora, por el término de TRES DÍAS para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

1.4.- Por auto del 13 de junio de dos mil dieciséis, se hizo efectivo el apercibimiento decretado en dicho auto, declarándose precluido su derecho para realizar manifestación alguna con relación a dicha contestación.

1.5.- Por auto de 13 de junio de 2016, se ordenó abrir el juicio a prueba por el término común de cinco días para las partes.

1.6.- Por auto de 30 de junio de 2016, se hizo constar que la parte actora y la autoridad demandada no ofrecieron, ni ratificó prueba alguna dentro del término probatorio concedido en el presente juicio, por lo que se les tuvo por perdido el derecho que pudieron haber ejercitado para dicho fin, para la mejor decisión del presente juicio con fundamento en el último párrafo del artículo 391 del Código Procesal Civil del Estado de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de la materia, este Tribunal tomará en cuenta todos y cada uno de los documentos que exhibieron en autos, que se detallan en el auto citado; por último se señaló las doce horas del día veintisiete de octubre del año

dos mil dieciséis para que tuviese verificativo la audiencia de pruebas y alegatos.

1.7.- La Audiencia de Ley, se llevó a cabo el 27 de octubre de dos mil dieciséis, en la que se hizo constar que a la diligencia no comparecieron la parte actora, las autoridades demandadas, ni persona alguna que legalmente la representara, por lo que se procedió al desahogo de las pruebas donde se hizo constar que éstas se desahogaban por propia y especial naturaleza y que no existía medio de prueba pendiente de desahogo por lo que se tuvo por concluido el periodo probatorio; y toda vez que las partes no comparecieron y no exhibieron por escritos sus alegatos, se les declaró precluido su derecho para hacerlo, declarando cerrada la instrucción.

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

2.1. COMPETENCIA.

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 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos¹; 1, 3, 5, 16, 17, 19, 23 fracción VI, 124, 125, 128 y

¹ **Artículo 109-bis.-** La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, órgano jurisdiccional que no estará adscrito al Poder Judicial.

Dicho Tribunal de Justicia Administrativa tendrá a su cargo el conocimiento y resolución de las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales y los particulares; la determinación de existencia de conflicto de intereses; la emisión de resoluciones sobre la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de los Poderes Públicos, los organismos públicos autónomos, los municipios y los organismos auxiliares de la administración pública, estatal o municipal; la imposición en los términos que disponga la Ley, de las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los

demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.²

entes públicos estatales, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y los Organismos Públicos Autónomos creados por esta Constitución.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en ésta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

El Tribunal de Justicia Administrativa estará integrado por cinco magistrados; funcionará en términos de lo dispuesto en la normas aplicables.

Los Magistrados deberán reunir los mismos requisitos que para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, debiendo además contar con experiencia en materia administrativa, fiscal o de responsabilidades plenamente acreditada. Serán designados por el Pleno del Poder Legislativo a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

Durarán en su cargo ocho años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, pudiendo ser designados para un período de seis años más y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

La designación por un período más sólo procederá de los resultados que arroje la evaluación del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios, procedimientos e indicadores de gestión que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.

Ninguna persona que haya sido nombrada magistrado y haya procedido su designación para un período más en términos de esta Constitución, podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo período. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en el cargo.

Al término de su respectivo encargo, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo establece esta Constitución y la Ley de la materia.

El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

La Ley establecerá su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. El Tribunal podrá establecer unidades de apoyo técnico especializado, atendiendo a su disponibilidad presupuestal. Por lo que hace a su Presupuesto de Egresos, el Tribunal deberá elaborar el proyecto respectivo y remitirlo con toda oportunidad para su integración al del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Los Magistrados deberán cumplir con la presentación oportuna de su declaración de intereses y situación patrimonial en los términos de lo dispuesto por el artículo 133-bis de esta Constitución.

² 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 Mexicanos, la particular del Estado, los Tratados Internacionales y por esta ley. Conforme a lo dispuesto en el artículo 109 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se otorga también el interés legítimo para controvertir la existencia conflicto de intereses considerando la situaciones en las que el juicio del servidor público en relación a su interés primario y la integridad de sus acciones en el empleo, cargo o comisión, pueda ser influenciado por un interés personal, familia o de negocios que tiende a afectar el desempeño imparcial u objetivo de su función en cualquier forma; y la compatibilidad de dos o más empleos o comisiones de los servidores públicos del Estado deberán atenderse conforme a la naturaleza y la eficiencia del empleo, cargo o comisión, las restricciones constitucionales, y la pertinencia en función de los horarios a desempeñar el servicio público frente a otro empleo.

ARTÍCULO 3. El Tribunal de Justicia Administrativa cuenta con las facultades, competencia y organización que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, esta Ley y la normativa aplicable; forma parte activa del Sistema Estatal Anticorrupción y está dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

ARTÍCULO 5. Para la atención de los asuntos de su competencia el Tribunal de Justicia Administrativa ejercerá sus funciones en Pleno y en Salas.

ARTÍCULO 16. El Pleno es la máxima autoridad del Tribunal de Justicia Administrativa y se integrará con los cinco Magistrados que lo componen o el quórum legal que permita tomar las decisiones que correspondan.

ARTÍCULO 17. El Pleno del Tribunal deberá sesionar por lo menos una vez por semana. Las sesiones serán públicas, podrán ser transmitidas en vivo por su página de internet, y de ellas se guardará registro en audio y video para su consulta y difusión. Las deliberaciones y discusiones de los asuntos jurisdiccionales y administrativos deberán producirse siempre en la sesión de Pleno. Serán válidas con la asistencia de la mayoría de los Magistrados integrantes.

ARTÍCULO 19. En los asuntos jurisdiccionales las resoluciones del Pleno se tomarán por el voto de los cinco Magistrados que la integran, por unanimidad o mayoría de votos, quienes no podrán

2.2. 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 una cuestión de orden público, de estudio preferente, sin que el

abstenerse de votar a menos que exista algún impedimento legal. Cuando no se alcance mayoría por la ausencia temporal de alguno de los Magistrados, el asunto se aplazará a la sesión de Pleno subsiguiente. Solo en aquellos casos en que no se pueda lograr la mayoría en la discusión y aprobación de un proyecto de sentencia por la falta absoluta, temporal o por excusa de alguno de los Magistrados, el Pleno deberá habilitar a un Secretario, que permita efectuar las deliberaciones correspondientes y resolver la votación. El Magistrado que difiera del voto mayoritario deberá formular su voto particular, así también, aunque esté de acuerdo con el sentido del proyecto, pero no con la argumentación parcial o total podrá formular voto concurrente, en ambos casos serán engrosados a la sentencia.

ARTÍCULO 23. Son atribuciones del Tribunal en Pleno:

VI.- Resolver en definitiva los asuntos sometidos a su jurisdicción de acuerdo con el procedimiento señalado en esta Ley y en el reglamento interior, ejercitando la facultad de atracción en los términos de esta ley;

ARTÍCULO 124.- La sentencia deberá dictarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al cierre de la instrucción. El magistrado instructor deberá formular el proyecto de sentencia dentro de los primeros treinta días del plazo señalado. El Secretario General de Acuerdos lo deberá enlistar para su discusión y aprobación en la sesión de Pleno que corresponda. La publicación del proyecto en lista producirá el efecto de citación para sentencia. El Magistrado instructor, que tendrá el carácter de ponente, podrá retirar el proyecto antes de las deliberaciones. Si en la sesión correspondiente no se llega a un consenso, la discusión se aplazará para su continuación en la sesión posterior inmediata. Ningún proyecto podrá ser aplazado por más de dos veces sin decisión del Pleno. La sentencia se dictará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados. De no lograrse la unanimidad o de no aceptar, el magistrado ponente, las opiniones de la mayoría, el proyecto pasará al Magistrado que le siga en número para que formule un nuevo proyecto adoptando la postura mayoritaria. En todo caso, el Magistrado disidente deberá formular su voto particular. El engrose de la sentencia no deberá pasar del plazo de cinco días. Cuando el Magistrado Instructor no presente el proyecto dentro del plazo de los treinta días, o cuando no se haga el engrose correspondiente en el término fijado en el artículo anterior, las partes podrán interponer excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, el que tendrá por efecto requerir al Magistrado instructor presente el proyecto de inmediato o que se proceda al engrose.

ARTÍCULO 125. Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formulismo alguno; pero deberán ser redactadas en términos claros y precisos y contener: I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; II.- El examen de valoración de las pruebas que se hayan ofrecido y desahogado en autos; III.- La exposición fundada y motivada de las consideraciones que se tomaron en cuenta para emitir la resolución; IV.- Las cantidades líquidas que deban pagarse, cuando se trate de prestaciones de condena; y V.- Los puntos resolutivos, en los que se expresará con claridad los alcances del fallo.

ARTÍCULO 128.- Las sentencias deberán ocuparse de todos los puntos litigiosos propuestos por las partes, y deberá resolver la procedencia o improcedencia de las pretensiones reclamadas por el actor, de las defensas y excepciones hechas valer por el demandado o en su caso, de las causales de improcedencia en que se sustenten las mismas. De ser el caso deberán declarar la nulidad que dejará sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia. Cuando se decrete la nulidad de una resolución fiscal favorable a un particular, quedará ésta sin efecto, quedando expedito el derecho de las autoridades para percibir las contribuciones o créditos fiscales objeto de la resolución nulificada, sin recargos, multas, ni gastos de ejecución y sin que en ningún caso pueda la autoridad hacer cobros de contribuciones que rebasen de cinco años anteriores a la fecha de la presentación de la demanda. Las Sentencias deben de indicar en su caso si existió por parte de las Autoridades demandadas en sus actuaciones o por omisiones violaciones a la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las relativas al Sistema Estatal Anticorrupción, para que en caso de lo que considere el Pleno del Tribunal se de vista a los órganos internos de control correspondientes o a la Fiscalía Especializada en la Investigación de Hechos de Corrupción para que efectúen las investigaciones correspondientes debiendo de informar el resultado de las mismas al Tribunal de Justicia Administrativa.

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.

Sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial aplicable por analogía al caso que nos ocupa, que a la letra dice:

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. Recurso de revisión 827/88³.

La autoridad demandada no opuso causal de improcedencia alguna

Hecho el análisis integral de los autos de oficio en términos del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado de Morelos⁴, no se encontró causal de improcedencia que trajera como consecuencia el sobreseimiento, por tanto, debe procederse al estudio del fondo del presente asunto.

2.3. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.

³ Recurso de revisión 827/88 Comisariado Ejidal de Tepatepec, Municipio de Francisco I. Madero, Hidalgo. 8 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Bravo Gómez. Secretario: Santiago F. Rodríguez Hernández. Recurso de revisión 7/89. María Antonieta Puertas Ibarra y otra. 23 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretario: José Luis Flores González. Amparo directo 205/89. María Esther Reyes Valdez. 4 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretario: José Luis Flores González. Amparo directo 281/89. Ofelia Serrano de Hernández. 18 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretario: José Luis Flores González. Amparo directo 531/89. Jorge Godínez Márquez. 7 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Bravo Gómez. Secretario: Fernando Lundez Vargas. Octava Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Mayo de 1991. Tesis: II.1o. J/5. Página 95.

⁴ ARTÍCULO 75.- Sea que las partes lo aleguen o no de oficio el Tribunal deberá analizar si concurre alguna causal de improcedencia y en su caso decretar el sobreseimiento del juicio respectivo.

La existencia del acto impugnado, consistente en:

“La resolución dictada con fecha 04 de marzo del año 2016 dentro de expediente PROPAEM/009/2014/IA, así como sus consecuencias”.

Quedó acreditada con la documental pública, consistente en copia certificada de la resolución de 04 de marzo de 2016, del expediente PROPAEM/009/2014-IA, instruido en contra de la actora, visible a hoja de la 76 a 80 del expediente antes citado, a través de la cual resolvió declarar administrativamente responsable a la actora e imponer sanciones y medidas correctivas, emitida por la autoridad demandada Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, a la que se le confiere valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 437 fracción II, 490 y 491 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor, por tratarse de documentos públicos debidamente certificados por autoridad facultada para tal efecto.

2.4. ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA.

2.4.1. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

Se procede al estudio de fondo de los actos impugnados, consistentes en:

“Resolución dictada con fecha 04 de marzo del año 2016 dentro de expediente PROPAEM/009/2014-IA, incoada en contra de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD” la cual

corre agregada al expediente administrativo, PROPAEM/009/2014-IA, instruido por la responsable en contra de la actora y se encuentra integrada a los autos.

De la lectura integral de la demanda y de los anexos acompañados a la misma, así como de la contestación de demanda y sus anexos se desprende que el acto impugnado consiste en resolución administrativa emitida mediante oficio No. PROPAEM-MH5B6J-2016 de fecha 4 de marzo de 2016, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en relación con el expediente administrativo PROPAEM/009/2014-IA, incoado en contra de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD acompañados a la misma.

2.4.2. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD Y CARGA DE LA PRUEBA.

En el Estado de Morelos, los actos de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias y organismos del Poder Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, y las resoluciones de carácter fiscal producidas por organismos descentralizados estatales o municipales, gozan de presunción de legalidad, esto en términos de lo que dispone el artículo 1 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece 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 derechos 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.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 109 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se otorga también el interés legítimo para controvertir la existencia conflicto de intereses considerando la situaciones en las que el juicio del servidor público en relación a su interés primario y la integridad de sus acciones en el empleo, cargo o comisión, pueda ser influenciado por un interés personal, familia o de negocios que tiende a afectar el desempeño imparcial u objetivo de su función en cualquier forma; y la compatibilidad de dos o más empleos o comisiones de los servidores públicos del Estado deberá de atenderse conforme a la naturaleza y la eficiencia del empleo, cargo o comisión, las restricciones constitucionales, y la pertinencia en función de los horarios a desempeñar el servicio público frente a otro empleo

En los asuntos promovidos por particulares, se atenderá a lo dispuesto para la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos conforme al artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”.

La carga de la prueba sobre la ilegalidad del acto impugnado le corresponde a la parte actora; esto administrado a lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece:

“ARTÍCULO 386.- Carga de la prueba. Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. Así, 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.

En casos de duda respecto a la atribución de la carga de la prueba, ésta se rendirá por la parte que se encuentre en circunstancias de mayor facilidad para proporcionarla; o, si esto no pudiere determinarse por el Juez, corresponderá a quien sea favorable el efecto jurídico del hecho que deba probarse”.⁵

De lo que se colige que para que este Pleno se pronuncie sobre la ilegalidad del acto impugnado, es necesario que la parte actora haya acreditado en autos que dicho acto es ilegal, lo que permitirá a este Órgano Colegiado relacionar sus probanzas con los conceptos de anulación que vertió la parte actora en su escrito inicial de demanda.

A lo anterior sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

ACTO RECLAMADO, LA CARGA DE LA PRUEBA DEL. CORRESPONDE AL QUEJOSO. En el juicio de amparo indirecto, la parte quejosa tiene la carga procesal de ofrecer pruebas para demostrar la violación de garantías individuales que alega, ya que, el que interpone una demanda de amparo, está obligado a establecer, directamente o mediante el informe de la autoridad responsable la existencia del acto que impugna y a justificar, con pruebas, que dicho acto es inconstitucional, aunque, incluso, las autoridades responsables no rindan su informe justificado, caso en el cual, la ley establece la presunción de la existencia de los actos, arrojando en forma total la carga de la prueba al peticionario de garantías, acerca de

⁵ Lo resaltado en negrillas es de nosotros.

la inconstitucionalidad de los actos impugnados⁶. (el énfasis es de nosotros)

ACTO RECLAMADO. SI NO ES INCONSTITUCIONAL EN SI MISMO, SU EXISTENCIA ES INSUFICIENTE PARA DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD. El acto reclamado no es inconstitucional en sí mismo, ya que de conformidad con el artículo 16 constitucional, la autoridad judicial está facultada para librar la orden de aprehensión reclamada; por ende, la existencia de la misma es insuficiente para demostrar su inconstitucionalidad, puesto que ésta depende de los motivos, datos y pruebas en que se haya fundado el propio acto, y como la carga de la prueba corresponde al quejoso, en términos del artículo 149 de la Ley de Amparo, si no se aportaron los elementos de convicción necesarios para el análisis y determinación de la inconstitucionalidad del acto reclamado, el juez de amparo estuvo imposibilitado para suplir la deficiencia de la queja y resolver sobre tal cuestión. Consiguientemente, al negar el amparo por falta de prueba de la inconstitucionalidad del acto reclamado, no infringe precepto legal alguno en perjuicio del hoy inconforme⁷.

⁶ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 182/93. Fidel Benítez Martínez. 6 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván. Amparo en revisión 343/93. Anuncios en Directorios, S.A. de C.V. 19 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván. Amparo en revisión 610/93. Carlos Merino Paredes. 27 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Laura Ivón Nájera Flores. Amparo en revisión 48/94. María del Rocío Ortiz Niembro y otro. 15 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Laura Ivón Nájera Flores. Amparo en revisión 111/94. María Luisa Hernández Hernández. 13 de abril de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna. Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 553, página 368. Octava Época. Registro: 210769. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Gaceta Núm. : 80, Agosto de 1994. Materia(s): Común. Tesis: VI.2o. J/308. Página: 77

⁷ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Amparo en revisión 187/89. Humberto Escalante Platt y otros. 7 de diciembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Díaz Arellano. Secretario: Gonzalo Hernández Cervantes. Amparo en revisión 107/90. Antonio González Castro. 29 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Antonio Ibarra Fernández. Secretaria: María de los Ángeles Peregrino Uriarte. Amparo en revisión 213/90. Raymundo Sotelo Cervantes. 24 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Antonio Ibarra Fernández. Secretario: Secundino López Dueñas. Amparo en revisión 47/91. Manuel Cádiz Romo. 8 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Julio César Vázquez- Mellado García. Secretaria: Ma. del Carmen Gabriela Herrera Martínez. Amparo en revisión 193/91. Ignacio Valverde Gil. 30 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Sergio Ignacio Cruz Carmona. Notas: Esta tesis también aparece en el Apéndice al

2.4.3. RAZONES DE IMPUGNACIÓN.

Las razones de impugnación que vertió la actora en contra del acto impugnado, pueden ser consultadas de la hoja 03 a la 17 de autos.

Las cuales no se transcriben, 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 125 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y 105⁸, 106⁹ y 504¹⁰ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y

Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 554, página 368. Jurisprudencia publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 50, página 51. Octava Época. Registro: 220366. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: IX, Febrero de 1992. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: V.2o. J/16. Página: 69

⁸ **ARTÍCULO 105.-** Claridad, precisión, congruencia y exhaustividad de las sentencias.

Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto de debate. Cuando estos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

⁹ **ARTÍCULO 106.-** Reglas para la redacción de las sentencias. Los Jueces y

Magistrados para dictar las sentencias observarán las siguientes normas:

I.- Principiarán expresando el lugar y fecha en que se dicten, el juzgado o Tribunal que las pronuncia, los datos generales de las partes contendientes y el carácter con que litiguen, y, el objeto y clase de juicio de que se trate;

II.- Consignarán lo que resulte respecto de cada uno de los hechos conducentes en los escritos polémicos en párrafos separados, que comenzarán con la palabra "Resultando". En iguales términos asentarán los puntos relativos a la reconvencción, a la compensación y a las demás defensas o contrapretensiones hechas valer en la audiencia de conciliación y de depuración cuando ésta se haya verificado. Harán mérito de los medios de prueba rendidos y de los alegatos esgrimidos por cada una de las partes;

III.- A continuación mencionarán, en párrafos separados también, que empezarán con la palabra "Considerando", de cada uno de los puntos de derecho, dando las razones y fundamentos legales que estime procedentes y citando las leyes, jurisprudencia o doctrinas que crea aplicables; estimará el valor de las pruebas basándose en las reglas de la lógica y la experiencia, así como, las argumentaciones en que funde la condenación de costas y lo previsto por el artículo 110 de este Ordenamiento;

IV.- Cuando sean varios los puntos litigiosos se hará la debida separación de cada uno de ellos en la resolución que no dejará de ventilar todos y cada uno de los puntos a debate;

V.- Apoyará los puntos considerativos en preceptos legales, criterios jurisprudenciales o en principios jurídicos, de acuerdo con el Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI.- En la sentencia definitiva no se concederá a las partes lo que no hubieren pedido;

y,
VII.- El Tribunal tendrá libertad de determinar cuál es la Ley aplicable y para fijar el razonamiento o proceso lógico para la resolución del litigio a él sometido, sin quedar sobre estos puntos vinculado a lo alegado por las partes.

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.

A lo anterior sirven de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia

¹⁰ **ARTÍCULO 504.-** Requisitos de forma y fondo de la sentencia. La sentencia que se pronuncie sobre el negocio fundamental de la controversia, debe cumplir los requerimientos mandados por los numerales 105 y 106 de este Ordenamiento.

Los litigios judiciales se decidirán conforme a lo establecido por el artículo 15 de este Código.

Cuando se planteen conflictos de Derecho en los que la Ley sea omisa, se resolverá a favor del que procure evitarse perjuicios y en contra del que trate de obtener lucro. En caso de paridad entre esas pretensiones, el Juez estimará la buena fe, la lealtad y probidad en el proceso demostradas por las partes, a las que procurará la mayor igualdad, como preceptúa el artículo 7o. de este Ordenamiento.

El silencio, obscuridad o insuficiencia de la Ley, no autoriza al Juzgador a dejar de resolver todas las pretensiones que se hubiesen deducido con oportunidad en la controversia. En la sentencia definitiva no podrá concederse a una parte lo que no haya pedido, salvo disposición legal expresa.

El Tribunal tendrá libertad para determinar la Ley aplicable y para fijar el razonamiento o procedimiento lógico de su determinación, sin quedar sobre estos puntos vinculados a lo alegado por las partes.

se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.¹¹

2.4.4. ANÁLISIS DE LA RAZÓN DE IMPUGNACIÓN DE MAYOR BENEFICIO.

Dado el análisis de lo expresado por la parte actora en las razones por las que impugna el acto, se procede al análisis de aquellas que traigan beneficios.

A lo anterior sirve de analogía, el siguiente criterio jurisprudencial:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se

¹¹ Novena Época. Registro: 164618. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXI, Mayo de 2010. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 58/2010. Página: 830. Contradicción de tesis 50/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Noveno Circuito, Primero en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 21 de abril de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores. Tesis de jurisprudencia 58/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de mayo de dos mil diez.

declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.¹²

La parte actora en la primera razón de impugnación manifestó que se le estaba imponiendo una sanción de un procedimiento en que había operado la caducidad de conformidad con lo establecido en el artículo 61 fracción IV¹³ de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, al ser el acto impugnado un acto administrativo emitido por un órgano desconcentrado, de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, esto al haberse dejado de actuar entre el 16 de febrero de 2015 y el 2 de febrero de 2016, plazo en el que transcurrió casi un año entre una actuación y otra; pretendiendo imponer una sanción ilegal.

La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación manifestó que es infundado debido a que la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos, no es aplicable al Procedimiento de Inspección y Vigilancia, lo anterior por disposición expresa de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en su artículo

¹² Contradicción de tesis 37/2003-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy siete de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil cinco. Época: Novena Época, Registro: 179367, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5

¹³ ARTÍCULO 61.- Pondrá fin al procedimiento administrativo: fracción 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.

162¹⁴, disposición que establece las que la pueden suplir siendo en el caso supletoria el Código Procesal Civil vigente en el Estado, al existir una remisión expresa a dicho ordenamiento.

De ahí que la litis a resolver consiste en determinar si ¿Cuál ordenamiento es el aplicable o supletorio al procedimiento administrativo instaurado por la autoridad responsable?

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia con número de registro 2003161, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.), Página: 1065, estableció los requisitos para que opere la supletoriedad de leyes, los cuales consisten en;

1.- La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes, Así, para que opere la supletoriedad es necesario que:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento

¹⁴ 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 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. Tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.

establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Por lo que en primer lugar analizaremos lo dispuesto por el artículo 162¹⁵, de la Ley de Equilibrio Ecológico para el Estado de Morelos

¹⁵ARTÍCULO 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 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. Tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.

De dicho artículo podemos sustraer lo siguiente:

1.-Que los 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 Ley de Equilibrio Ecológico, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

2.- Que a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este 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.

Por lo que el ordenamiento en cita, establece dos supuestos distintos de supletoriedad el primero cuando otra Ley regule en forma específica, lo referente a actos de inspección, vigilancia, determinación de infracciones administrativas, sus sanciones, procedimientos y recursos administrativos.

Y en segundo lugar que a falta de disposición expresa y solo por cuanto a lo que no se oponga se estará a lo dispuesto por el Código Procesal Civil, la Ley de Justicia Administrativa, Leyes Federales de Procedimiento Administrativo, y Sobre Metrología y Normalización.

Por su parte el artículo 1¹⁶ de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, establece:

A).- Que las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público y de observancia general en el Estado de Morelos.

B).-Tienen por objeto, regular los actos administrativos, así como establecer un procedimiento común para substanciar las impugnaciones de los particulares contra actos administrativos dictados o ejecutados por los Servidores Públicos de la Administración Pública Estatal o Municipal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal o Paramunicipal, sólo podrá ser aplicada la presente Ley cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.

C) Que no son aplicables a las materias de carácter financiero; laboral; electoral; a los actos y resoluciones del Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos; del Ministerio Público en ejercicio de su facultad constitucional; de responsabilidades de servidores públicos, y fiscal cuando se trate de contribuciones y sus accesorios.

¹⁶ ARTÍCULO 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público y de observancia general en el Estado de Morelos y tienen por objeto, regular los actos administrativos, así como establecer un procedimiento común para substanciar las impugnaciones de los particulares contra actos administrativos dictados o ejecutados por los Servidores Públicos de la Administración Pública Estatal o Municipal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal o Paramunicipal, sólo podrá ser aplicada la presente Ley cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares. El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter financiero; laboral; electoral; a los actos y resoluciones del Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos; del Ministerio Público en ejercicio de su facultad constitucional; de responsabilidades de servidores públicos, y fiscal cuando se trate de contribuciones y sus accesorios.

De lo artículos antes mencionados tanto de la Ley de Equilibrio Ecológico para el Estado de Morelos y de lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, se puede concluir que en el presente caso aun cuando se hace una remisión expresa como lo señala la responsable al Código Procesal Civil, también es cierto que el ordenamiento a suplir ósea Ley de Equilibrio Ecológico para el Estado de Morelos, prevé, el supuesto de que leyes distintas en este caso la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos sea la aplicable en razón de lo siguiente:

Del artículo 1o. de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos se advierte que sus disposiciones son de orden e interés públicos y tiene por objeto regular los actos y procedimientos administrativos de la administración pública estatal, municipal, tanto centralizada como descentralizada, siendo el caso que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos en términos del artículo¹⁷ 1 de su decreto de creación establece que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal, por lo que sus actos y procedimientos administrativos están regidos por la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos. Sin que se encuentre dentro de los supuestos de excepción que el propio ordenamiento señala.

Por otra parte, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la expedición de la mencionada ley se colige, en lo conducente, que el objetivo del legislador fue asegurar al particular el ejercicio de su garantía de audiencia y en su caso,

¹⁷ Artículo 1. Se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal, con domicilio en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos; sin perjuicio de que pueda establecer oficinas para el logro de sus objetivos en otras localidades de la Entidad.

restablecimiento de sus derechos legítimos, mediante la instrumentación de un procedimiento común para cualquier tipo de acto administrativo y obliga a la administración a desplegar por sí misma la actividad necesaria para dar adecuada satisfacción al interés público y en caso de no hacerlo, declarar caduco el procedimiento, lo cual se plasmó en el artículo¹⁸ 61 fracción IV, de la propia legislación, respecto de que pone fin al procedimiento administrativo cuando se deje de actuar por más de dos meses por cualquier causa a solicitud de parte interesada incluyéndose en dichos procedimientos, los establecidos en los artículos 101 al 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos que establece las reglas para las visitas de verificación.

La caducidad es una institución procesal de interés público, de naturaleza sancionatoria, que impone a las partes la extinción del proceso en que litigan por el desinterés que muestran ante él, al omitir impulsarlo hacia su fin; de modo que esa naturaleza punitiva no puede estar condicionada a la voluntad de los propios sujetos de la sanción, puesto que quedaría a su arbitrio decidir si les es aplicada o no, lo que sucedería si dependiera su análisis, la caducidad de la instancia es una figura procesal regulada por normas de orden público y su examen, por ende, también puede ser oficioso, Así, el establecimiento de la caducidad, como consecuencia del incumplimiento de la carga del impulso procesal, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y de la administración de justicia pronta y expedita contenidos, respectivamente, en los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,. En este

¹⁸ 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;

sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo establece que sus disposiciones serán aplicables a los actos de la administración pública centralizada y descentralizada, por lo que aplica a los procedimientos previstos en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del estado de Morelos, a cargo de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal, aun cuando aquélla no remita a la citada ley adjetiva o no prevea la figura de la caducidad.

El artículo 61 Fracción IV de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, establece como requisitos de procedencia:

a) Que se pondrá fin al procedimiento por caducidad a petición de parte, no siendo obstáculo, para su procedencia el que el ahora actor no haya solicitado la caducidad, en el procedimiento original, ya que, la posibilidad de pedir que aquella figura se decrete no constituye un requisito para tener por extinguido el procedimiento, pues su temporalidad no depende de la voluntad de las partes, al ser una institución procesal de interés público, de naturaleza sancionatoria. Ello es así, porque la consecuencia de la inactividad se actualiza con el solo vencimiento del plazo indicado, pues al haber precluido su derecho para impulsar el procedimiento, es evidente que cualquier actuación posterior al transcurso del término legal será anulable, ya que ni siquiera el consentimiento de las partes puede revalidar la instancia.

b) Que se deje de actuar en el procedimiento por más de dos meses por cualquier causa.- en el presente asunto entre el 17 de abril de 2015 y el 6 de abril de 2016, no existió impulso procesal en el presente asunto, por lo que trascurrieron once meses y veinte días, no se toma en cuenta el acuerdo de 29 de enero de 2016, ni la fecha de la resolución impugnada esto es el dos de febrero de 2016, dictados por la Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en el expediente PROPAEM/116/2015-IA., debido a que tal imperativo no debe interpretarse literalmente, es decir, en el sentido de computar el plazo para que opere dicha figura a partir de que se haya dictado el acuerdo o resolución antes mencionados, sino que debe a la notificación de los actos procesales en este caso de la resolución de 2 de febrero de 2016, esto es, a partir de que son dados a conocer al particular los hechos que el impulso procesal, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica para el particular.

En base a lo anterior resulta fundada la primera razón de impugnación de la parte actora del escrito de demanda, resultando innecesario analizar las restantes razones de impugnación, ya que al haber operado la CADUCIDAD, genera la ilegalidad del procedimiento administrativo instruido en contra de la parte actora y los actos emitidos como consecuencia de la resolución que se emitió en ese procedimiento.

2.4.5. ANÁLISIS DE LAS PRETENSIONES.

La parte actora solicitó como pretensiones:

“a).- La nulidad lisa y llana de la resolución dictada con fecha dos de febrero del año 2016 dentro de expediente PROPAEM/009/2014-IA,

así como sus consecuencias. b).- La nulidad lisa y llana de la multa impuesta por la PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS dentro de expediente PROPAEM/009/2014-IA por la cantidad \$25,564.00 (VEINTICINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS 00/100 M.N.) contenida en la resolución dictada con fecha 02 de febrero del año 2016.”.

La primera pretensión, **es procedente**, atendiendo a lo razonado en la consideración jurídica que antecede **2.4.4.** de la presente resolución, con fundamento en lo previsto en la fracción II del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que a la letra dice: “*Artículo 37.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados: II.- Ley Incumplimiento u omisión de las formalidades legales*”, se declara la ilegalidad y como consecuencia la **NULIDAD LISA Y LLANA** de la Resolución administrativa de dos de febrero del año 2016 dentro de expediente PROPAEM/009/2014-IA, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos en la que se impuso multa por la cantidad de \$25,564.00 (VEINTICINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS 00/100 M.N.), con fundamento en el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos¹⁹, al tener este Tribunal que en pleno resuelve potestad de anulación

3. PARTE DISPOSITIVA:

3.1. Este Tribunal es competente para conocer y resolver del presente juicio de nulidad, en términos de lo señalado en el considerando **2.1.** de la presente resolución.

¹⁹ ARTÍCULO 3. El Tribunal de Justicia Administrativa cuenta con las facultades, competencia y organización que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, esta Ley y la normativa aplicable; forma parte activa del Sistema Estatal Anticorrupción y está dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

3.2. La actora [REDACTED] en su carácter de apoderado legal de la **COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**, por su propio derecho, probó la ilegalidad del acto impugnado, en términos de la consideración jurídica 2.4.4.; la autoridad demandada **PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS**, no probó sus defensas y causales de improcedencia.

3.3. Se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** de la Resolución administrativa de dos de febrero del año 2016 dentro de expediente PROPAEM/009/2014-IA, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos en la que se impuso multa por la cantidad de \$25,564.00 (VEINTICINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS 00/100 M.N.), **de conformidad a lo dispuesta los razonamientos vertidos en la consideración jurídica 2.4.4.**

3.5. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así por mayoría de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **Licenciado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala; en ausencia justificada de Magistrado Presidente **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala; Magistrado **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala y ponente en el este asunto en auxilio de las labores de la Tercera Sala de este Tribunal de conformidad con el acuerdo de pleno de la Sesión Ordinaria Número 43; **Lic. en Derecho ORLANDO AGUILAR LOZANO**, Titular de la Segunda

Sala; Lic. **SALVADOR ALBAVERA RODRIGUEZ**, Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Primera Sala, en ausencia justificada del Magistrado **M. en D. MARTIN JASSO DÍAZ**, Titular de Primera Sala, emitiendo voto particular; Lic. **YOLANDA DORANTES TEODORO**, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la Segunda Sala, en ausencia justificada del Magistrado **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, titular de la Tercera Sala; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

**LICENCIADO MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA**

EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN
TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

MAGISTRADO

**M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO,
TITULAR DE LA QUINTA SALA**

MAGISTRADO

**LIC. EN DERECHO ORLANDO AGUILAR LOZANO
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA**

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA
ADSCRITO A LA PRIMERA SALA**



Lic. SALVADOR ALBAVERA RODRIGUEZ

En ausencia justificada del Magistrado Titular de Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos del artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA
ADSCRITA A LA SEGUNDA SALA**



Lic. YOLANDA DORANTES TEODORO


En ausencia justificada del Magistrado Titular de Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos del artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

SECRETARIA GENERAL



LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La Licenciada 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 expediente número TJA/3ªS/144/2016, promovido por la [REDACTED] en su carácter de apoderado legal de COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD en contra de LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, misma que fue aprobada en pleno del diecisiete de enero del año dos mil diecisiete. CONSTE



VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL LICENCIADO SALVADOR ALBAVERA RODRÍGUEZ, SECRETARIO HABILITADO POR LA AUSENCIA JUSTIFICADA DEL MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO MARTÍN JASSO DÍAZ,

TITULAR DE LA PRIMERA SALA, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/3aS/144/2016.

1. RAZONES DE LA MAYORÍA.

La resolución mayoritaria determina sobreseer el juicio por inactividad procesal del demandante durante el término de ciento veinte días naturales; esto conforme a lo dispuesto por el artículo 77 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Lo anterior no es compartido.

2. RAZONES DEL VOTO PARTICULAR.

Se considera que no se debe caducar la instancia, sino en su lugar se debe hacer un control de constitucionalidad *ex officio*, en los siguientes términos:

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

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

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

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

(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."

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

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

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

Ilustra lo anterior la tesis jurisprudencial que continuación se transcribe:

"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el

desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.”²⁰

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**

²⁰ 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.

personas la protección más amplia, para de esa manera asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos de referencia.

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

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

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

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

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

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

Disposición 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."

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

"Artículo 9o. Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expida o

promulgue el Ejecutivo, para que sean obligatorias deberán estar refrendadas por el secretario general de Gobierno, por el procurador general de Justicia, en su caso, y por el secretario o secretarios a cuya dependencia compete el asunto, debiendo ser publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' ."

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

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

Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Estado que expida el Congreso de la Unión. El gobernador del Estado expedirá los reglamentos sobre leyes que emita el Congreso del Estado y vinculadas con las materias de su competencia.

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

En efecto, conforme a los artículos 76 de la Constitución Local y 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, vigentes a la fecha en que se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" , la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos (22 de diciembre de 1999), todos los decretos debían estar suscritos por el secretario del ramo; circunstancia que, respecto a dicho decreto, no aconteció, pues sólo fue refrendado por el secretario general de Gobierno.

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

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

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

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

Por tanto, la ausencia de esa formalidad causa perjuicio al particular, porque se le estaría aplicando un decreto inconstitucional, ya que al momento de su creación no cumplió con los requisitos establecidos para su validez en la legislación local vigente en aquella época.²¹

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**

²¹ 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.

CONSTITUCIONALIDAD.²²

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 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.**²³

²² TA; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; pág. 535.

²³ 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

(Énfasis añadido)

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

Por lo tanto, al haber aplicado la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos a la actora, disposición que incumplió con los extremos del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, vigente el 22 de diciembre del año 1999, lo procedente es declarar la nulidad lisa y llana²⁴ de los actos impugnados al haber sido fundados en esa Ley, así como todo el procedimiento administrativo del que deriva, 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.

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:

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.

²⁴ **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 debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas. No. Registro: 176,913. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Octubre de 2005. Tesis: I.7o.A. J/31. Página: 2212. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

“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 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.”²⁵

Tesis que se aplica por analogía al presente asunto.

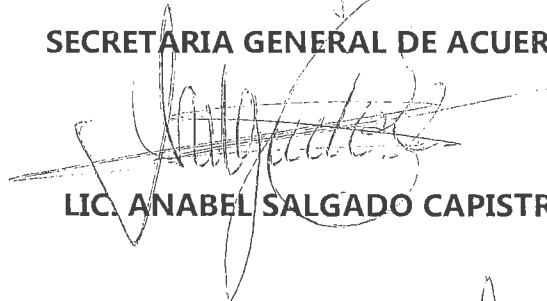
SOLICITO SE INSERTE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE Y DE MANERA TEXTUAL EN LA SENTENCIA DE MÉRITO. FIRMAN EL PRESENTE ENGROSE EL LICENCIADO SALVADOR ALBAVERA RODRÍGUEZ, SECRETARIO HABILITADO, ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, CON QUIEN ACTÚA Y DA FE.

SECRETARIO HABILITADO



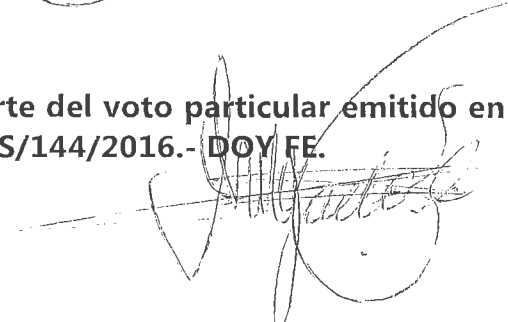
LIC. EN D. SALVADOR ALBAVERA RODRÍGUEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



LIC. ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La presente hoja forma parte del voto particular emitido en el expediente número TJA/3^aS/144/2016.- DOY FE.



²⁵ 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.