

Cumplimiento de Amparo Directo:
284/2023

EXPEDIENTE: TJA/1ªS/120/2022

ACTOR:

Verificación Santa Lucia, S.A. de C.V.,
representada por [REDACTED] en
su carácter de representante legal.

AUTORIDAD DEMANDADA:

Procuraduría de Protección al Ambiente del
Estado de Morelos.

TERCERO INTERESADO:

No existe.

MAGISTRADA PONENTE:

Monica Boggio Tomasaz Merino.

CONTENIDO:

Antecedentes -----	2
Consideraciones Jurídicas -----	4
Competencia -----	4
Precisión y existencia del acto impugnado -----	4
Causas de improcedencia y de sobreseimiento -----	5
Análisis de la controversia -----	5
Litis -----	5
Razones de impugnación -----	6
Análisis de fondo -----	7
Pretensiones -----	52
Consecuencias de la sentencia -----	53
Parte dispositiva -----	54

Cuernavaca, Morelos a veintinueve de enero del dos mil
veinticinco.

Resolución definitiva dictada en los autos del expediente número
TJA/1ªS/120/2022.

Síntesis. La parte actora impugnó la resolución del 16 de junio de
2022, emitida en el expediente número [REDACTED],
por el Procurador de Protección al Ambiente del Estado de
Morelos, en la que determinó imponer a la parte actora una multa

por la cantidad de \$430,176.00 (cuatrocientos treinta mil ciento setenta y seis pesos 00/100 M.N.), equivalente a 4800 unidades de medida y actualización, en razón de que omitió haber prestado el servicio de verificación vehicular durante los años 2017 al 2019, por lo que consideró que incumplió con la condicionante segunda de su autorización ambiental con clave vehicular [REDACTED] identificada como "Autorización 2018 para operar un centro de verificación vehicular en el estado de Morelos" otorgada a su favor el 28 de marzo de 2018. Se declaró nula la resolución impugnada para los efectos precisados en el apartado "Consecuencias de la sentencia" de la presente sentencia.

Antecedentes.

1. VERIFICACIÓN SANTA LUCIA, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de representante legal, presentó demanda el 05 de agosto del 2022, siendo prevenida el 22 de agosto de 2022. Se admitió el 25 de noviembre del 2022. Se concedió la suspensión del acto impugnado, para el efecto de que las cosas se mantuvieran en el estado en que se encontraban, la que surtiría sus efectos una vez que la parte actora exhibiera la garantía por el importe de la cantidad de \$430,176.00 (cuatrocientos treinta mil ciento setenta y seis pesos 00/100 M.N.).

Señaló como autoridad demandada:

- a) PROCURADORÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

Como actos impugnados:

- I. "Resolución dictada en el expediente número [REDACTED] de fecha dieciséis de junio de dos mil veintidós, emitida por el [REDACTED] Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Morelos." (Sic)

Como pretensión:

- "1) La nulidad del acto impugnado".

2. La autoridad demandada, compareció a juicio dando

contestación a la demanda promovida en su contra.

3. La parte actora desahogó la vista dada con el escrito de contestación de demanda y no amplió su demanda.

4. Por acuerdo de fecha 23 de febrero de 2023, se abrió la dilación probatoria. El 13 de marzo de 2023 se proveyó en relación a las pruebas de las partes. En la audiencia de Ley del 31 de marzo de 2023, quedó el expediente en estado de resolución.

5. La sentencia definitiva fue emitida por este Pleno con fecha 17 de mayo del 2023, en el apartado de "Consecuencias de la sentencia" y "Parte dispositiva", se determinó:

"Consecuencias de la sentencia."

141. Legalidad de la resolución impugnada del 17 de junio de 2022, emitida en el expediente número [REDACTED] por el Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

Parte dispositiva.

142. La parte actora no demostró la ilegalidad de la resolución impugnada, por lo que **se declara su legalidad.**
[...]" (Sic)

6. Inconforme con tal determinación, la parte actora promovió juicio de amparo directo con número de expediente 284/2023, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, quien con fecha 12 de diciembre del 2024, determinó conceder el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión a VERIFICACIÓN SANTA LUCIA, S.A. DE C.V., dando los siguientes lineamientos:

*"En las narradas consideraciones, con fundamento en el artículo 77 de la Ley de Amparo, al resultar fundado y suficiente el concepto de violación en análisis, lo procedente es **conceder** el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la autoridad responsable proceda de la forma siguiente:*

a) Deje insubsistente la sentencia reclamada.

b) Emita otra en la que, reitere lo que no es materia de concesión de amparo

c) Atendiendo al principio de congruencia y exhaustividad, al individualizar la sanción a imponer, valore lo dispuesto en la sentencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa respecto al procedimiento administrativo [REDACTED] y con plenitud de jurisdicción, se pronuncie de manera fundada y motivada.

[...].” (Sic)

7. Por acuerdo del 10 de enero de 2025, quedó el expediente en estado de resolución.

Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

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

Precisión y existencia del acto impugnado.

9. La parte actora señaló como acto impugnado el que se precisó en el párrafo 1.I. de esta sentencia, el cual se evoca en obvio de repeticiones innecesarias.

10. Su existencia se acredita con la documental pública, consistente en original de la resolución del 16 de junio de 2022, emitida en el expediente número [REDACTED], consultable a hoja 43 a 58 del proceso¹, en la que consta que el Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, determinó imponerle a la parte actora una multa por la cantidad de \$430,176.00 (cuatrocientos treinta mil ciento setenta y seis pesos

¹ Ibidem.

00/100 M.N.), equivalente a 4800 unidades de medida y actualización, en razón de que omitió haber prestado el servicio de verificación vehicular durante los años 2017 al 2019, por lo que consideró que incumplió con la condicionante segunda de su autorización ambiental con clave vehicular [REDACTED] identificada como *"Autorización 2018 para operar un centro de verificación vehicular en el estado de Morelos"* otorgada a su favor el 28 de marzo de 2018.

Causales de improcedencia y sobreseimiento.

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

12. La autoridad demandada no hizo valer ninguna causa de improcedencia por la cual se pueda sobreseer el juicio.

13. Este Tribunal de oficio en términos del artículo 37, último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos², determina que no se actualiza ninguna causal de improcedencia por la cual se pueda sobreseer el juicio, por lo que debe procederse al estudio del acto impugnado en el escrito de demanda.

Análisis de la controversia.

14. Se procede al estudio de fondo del acto impugnado que se precisó en el párrafo 1.I. de esta sentencia, el cuales aquí se evoca como si a la letra se insertara.

Litis.

² Artículo 37.- [...]

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

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

16. En la República Mexicana, así como en el Estado de Morelos, los actos de autoridad gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos del primer párrafo del artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.³

17. Por lo tanto, **la carga de la prueba 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 complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece, en la parte que interesa, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

Razones de impugnación.

18. Las razones de impugnación que manifestó la parte actora en contra del acto impugnado, pueden ser consultadas a hoja 07 vuelta a 31 del proceso.

19. Las cuales no se transcriben de forma literal, pues el deber formal y material de exponer los argumentos legales que sustenten esta resolución, así como examinar las cuestiones efectivamente planteadas, que respectivamente establecen los artículos 85 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de

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

Morelos; 105, 106 y 504 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria al juicio de nulidad, no depende de la inserción material de los aspectos que forman la litis, sino de su adecuado análisis.

Análisis de fondo.

20. La parte actora en la **primera razón de impugnación** manifiesta que debe declararse nula la resolución impugnada porque se encuentra fundada en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos que fue publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el día 22 de diciembre de 1999, la que tiene un vicio en su origen al no cumplir con los requisitos para su validez, esto es, por carecer del refrendo del secretario del ramo, siendo un requisitos constitucional vigente al momento de su aprobación y publicación, por lo que debe declararse nula la resolución impugnada.

21. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación de la parte actora manifiesta que es inoperante porque la resolución impugnada se encuentra ajustada a derecho; se cumplió con la legislación aplicable.

22. La razón de impugnación de la parte actora **es infundada**, bajo una nueva reflexión que se sustenta en los siguientes razonamientos.

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

24. A partir de su promulgación, sufrió las siguientes modificaciones.

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

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

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

28. Se reforman las fracciones XVI y XXI del artículo 4; fracción VIII del artículo 8; párrafo cuarto del artículo 32; artículo 34; artículo 53; fracción IV del artículo 56 y fracción VIII del artículo 64 por artículo Primero y se adiciona la fracción XXI al artículo 12 por artículo Segundo del Decreto No. 2122, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5015 de fecha 22 de agosto del 2012, iniciando su vigencia el 23 de agosto del 2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

42. 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."

43. Por su parte, el artículo 9 de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, vigente en el año en que fue

promulgada la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos (1999) disponía:

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

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

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

Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Estado que expida el Congreso de la Unión.

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

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

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

*"Artículo 11.- **El Gobernador del Estado promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado**, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Estado que expida el Congreso de la Unión.*

El Gobernador del Estado expedirá los reglamentos sobre leyes que emita el Congreso del Estado y vinculadas con las materias de su competencia, lo cual deberá realizar dentro de los plazos establecidos en las disposiciones transitorias de las leyes que al efecto se expidan.

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

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

46. De lo antes relatado tenemos qué, conforme a los artículos 76 de la Constitución Local y 9, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, vigentes a la fecha en que se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos (22 de diciembre de 1999), todos los decretos de leyes promulgados por el Gobernador del Estado, debían estar suscritos por el secretario del ramo y refrendados por el Secretario de Gobierno.

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

48. Entonces, como se mencionó, en la fecha en que se expidió el decreto que creó la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, todos los Decretos debían estar suscritos por el secretario del ramo; circunstancia que respecto a dicho decreto no aconteció, pues sólo fue refrendado por el secretario general de gobierno.

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

“Artículo 76.- Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

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

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

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

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

53. Lo anterior es así, pues si bien el segundo párrafo de tal numeral señala que los decretos promulgatorios “deberán ser refrendados únicamente por el Secretario de Gobierno”, debe asumirse una distinción expresa en ese sentido, la cual se evidencia si se tiene en cuenta que de conformidad con el artículo 70 de la propia Constitución Local, el Gobernador tiene, entre otras atribuciones, las siguientes:

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

B) Presentar al Congreso las iniciativas de leyes o decretos que estime convenientes.

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

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

56. **Entonces en la actualidad no es exigible dicha formalidad**, pues previo a ello, la expedición de una norma debía ajustarse al procedimiento de la constitución local vigente al momento de la creación del decreto correspondiente, porque son las normas vigentes las que regulan los procedimientos de creación de una ley y la consecuente derogación de una diversa; pero bien puede establecerse que debido a los constantes reformas que pueda sufrir una ley, no continúe ese vicio; máxime, si uno de los requisitos para su creación dejó de existir constitucionalmente, como en el caso concreto.

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

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

59. Efectivamente, si al crearse una norma estaba vigente un procedimiento en la constitución local y posteriormente se cambia o modifica los pasos o procedimientos para su creación, serán las normas vigentes al momento de la creación de las leyes las que debe observar el legislador, pero no aquéllos que regulaban la norma derogada, pues no es factible darles efectos ultractivos, porque el decreto que reformó el artículo 76, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de veinte de julio de dos mil cinco, no permite darle dichos efectos ultractivos al texto anterior de ese precepto y, en vía de consecuencia, si la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, ha sido reformada o modificada a través de diversos decretos, bajo la vigencia del dispositivo constitucional local reformado, se estima que el vicio con el que de manera originaria nació (1999), en la que no fue refrendada por el secretario del ramo, no puede coexistir por sí mismo.

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

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

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

“LEYES. LA REFORMA DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO NUEVO, AUN CUANDO REPRODUZCA EL CONTENIDO DE LA NORMA DE

VIGENCIA ANTERIOR, O TENGA CON ELLA SIMILITUDES O DIFERENCIAS ESENCIALES O ACCIDENTALES.

En ejercicio de su libertad de configuración, los órganos que participan en el proceso legislativo expresan su voluntad soberana a través del mecanismo establecido por el Constituyente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consolidándose así la posibilidad de que sus integrantes no queden sujetos a la voluntad de quienes los antecedieron a través de las normas que emitieron, existiendo la posibilidad de que un nuevo cuerpo legislativo apruebe nuevos ordenamientos. Así, el ejercicio democrático de los representantes del pueblo a través del procedimiento indicado, debe entenderse bajo la idea de que en él se da espacio a las distintas opciones políticas, las cuales pueden expresar en un nuevo acto legislativo su voluntad de legislar en el sentido específico en que lo hagan, que podrá ser repitiendo con exactitud o con similitudes la norma antes vigente o introduciendo variaciones esenciales o accidentales, lo que conforme al principio de que la ley nueva deroga a la anterior, conlleva a que haya una nueva norma, independientemente de su contenido”.

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

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

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

el ámbito temporal de aplicación de la nueva norma constitucional estatal sin modificar el de la disposición anterior.

66. Por tanto, al entrar en vigor una nueva Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en las fechas: 03 de agosto de 2005 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4405; 24 de mayo de 2006 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4462; 05 de diciembre del 2007 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 4573; 22 de agosto del 2012 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5015; 21 de agosto del 2013 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5112; 11 de junio del 2014 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5194; 25 de junio del 2014 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5199; 04 de marzo del 2015 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5268; 08 de diciembre del 2015 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5350; 04 de mayo del 2016 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5394; 21 de julio del 2016 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5415; 01 de marzo del 2017 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5478; 16 de marzo del 2017 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5482; 17 de enero del 2020 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5773; 11 de septiembre del 2020 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5862; y 06 de octubre del 2021 publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5994.

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

68. Es por lo anterior, que, ante esta nueva reflexión, se determina que no se encuentra vicio alguno que reprochar en relación con la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

69. La parte actora como **segunda razón de impugnación** manifiesta que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos y su titular carece de facultades para realizar actos de inspección y vigilancia de las disposiciones de la Ley de

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, por lo que considera que es nula la resolución impugnada al ser consecuencia de la inspección realizada el 30 de enero de 2020.

70. Conforme a lo dispuesto por el artículo 164, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, no se desprende que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos tenga facultades para realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el citada Ley, lo que se corrobora con lo dispuesto por el artículo 4, fracción LIV, de ese ordenamiento legal.

71. De las disposiciones que citó la autoridad demandada en el oficio de comisión número de oficio de fecha 30 de enero de 2020 con número de oficio PROPAEM/SIV/048/2020 dictado en el expediente [REDACTED], no se desprende que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, tenga facultades para realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, sino se las otorga a la Secretaría de Desarrollo Sustentable y a la autoridad municipal correspondiente, por lo que considera que es ilegal el oficio de comisión impugnado.

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

73. Por lo que manifiesta que la autoridad demandada Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, carece de facultades para realizar actos de inspección y vigilancia

del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, lo que considera genera la nulidad del oficio de comisión que impugna.

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

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

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

77. La autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos el 30 de enero de 2020, emitió el oficio de comisión con número de oficio PROPAEM/SIV/048/2020, consultable a hoja 106 del proceso, a través del cual comisiona a los inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para llevar a cabo la visita de inspección extraordinaria en materia de impacto ambiental, en el Centro de Verificación Vehicular clave número [REDACTED] ubicado en [REDACTED] de conformidad con los artículos 164, 165, 166, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 2, 4, fracción IV, 8, fracciones II y III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 6, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al

Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Estado de Morelos.

78. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer párrafo que: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente**, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo...”* (Énfasis añadido).

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

80. De la valoración que se realiza en términos del artículo 490, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al oficio de comisión precisado en el párrafo 71. de esta sentencia, se determina que la autoridad demandada Procuradora de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, citó los artículos 164, 165, 166, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 2, 4, fracción IV, 8, fracciones II y III, del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; 6, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y 25, del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que disponen:

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

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

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

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

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

“Artículo 2. La Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, cuenta con autonomía técnica y de gestión, y tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de la normativa

ambiental en el Estado con excepción de la materia de agua, así como sancionar a sus infractores mediante los instrumentos de inspección y vigilancia necesarios para lograr una armónica y sana relación sustentable entre los habitantes del Estado y su entorno, garantizando así el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

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

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

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

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

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

[...].”

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

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

[...]

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

[...].”

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

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

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

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

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

83. Los artículos que se señalan en el párrafo **80.** de esta sentencia, los citó la autoridad demandada en el oficio de comisión, por tanto, se determina que la autoridad demandada si fundó su competencia para comisionar a las personas que cita en el oficio de comisión, a efecto de que llevaran a cabo una visita de inspección en materia de impacto ambiental; para realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

84. El Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, fue emitido por el Gobernador del Estado de Morelos, en ejercicio de la facultad reglamentaria

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

“ARTICULO *70.- *Son facultades del Gobernador del Estado:*

[...]

XVII.- En materia de legislación y normatividad estatal:

[...]

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

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

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

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

86. El artículo 4, fracción XI, del ordenamiento antes citado, señala que los órganos desconcentrados son constituidos por el Gobernador del Estado de Morelos, en términos de esa Ley, jerárquicamente subordinados a él, o bien, a la Secretaría o a la dependencia que determine, al tenor de lo siguiente:

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

[...]

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

[...].”

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

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

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

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

91. En el Estado de Morelos, el Congreso tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es el poder legislativo el que debe realizar la normatividad correspondiente, sin embargo, no puede desconocerse la facultad del Gobernador del Estado de Morelos, que lo habilita para emitir ordenamientos que se traduzcan en una pormenorización de las leyes expedidas por el citado Congreso, donde sin rebasar la previsión legislativa se pueda proveer a la exacta observancia de la ley en el contexto

de la esfera administrativa, dado que esta atribución se encuentra reconocida en el artículo 70, fracción XVII, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y en el artículo 6, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

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

93. Por lo que el funcionamiento de esa autoridad demandada se regula, a través del Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; además en el Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos; y en Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, los cuales establecen sus atribuciones con que cuenta, ordenamientos legales que también se citaron en el oficio de comisión impugnado.

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

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

afecte la esfera de particulares puede tener origen en actos administrativos que no estén respaldados por una autorización de la ley.

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

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

98. Por lo que se determina que resulta legal que, en el oficio de comisión, la autoridad demandada Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, fundara su competencia en el Decreto por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, el cual es general, abstracto e impersonal y de observancia obligatoria, por haberse creado con la facultad reglamentaria con que cuenta el Gobernador del Estado de Morelos.

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

Sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.

La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que

desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita⁴.

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

⁴ Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón. Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve. Registro digital: 166655. Instancia: Pleno Novena Época Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 79/2009 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, página 1067

titular de la dependencia de acuerdo con el presupuesto asignado⁵.

100. La parte actora como **tercera razón de impugnación** manifiesta que es ilegal la determinación que realiza la autoridad demandada en el sentido de que contravino los términos de la autorización ambiental con clave vehicular CVV-17-07-SDS-10 identificada como autorización 2018 para operar un centro de verificación vehicular en el Estado de Morelos otorgada a su favor el 28 de marzo de 2018, sin embargo, pasa por alto que es una condicionante facultativa. Que cuenta con una autorización (concesión administrativa) para prestar un servicio de verificación a vehículos que utilizan como combustible gas natural, gas lp, diésel y gasolina, por lo que la autorización a realizar 4 tipos de verificaciones es un acto potestativo, es decir, constituye un derecho y no una obligación.

101. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación de la parte actora manifiesta que es legal la resolución impugnada porque existió una omisión de la parte actora de haber prestado el servicio de verificación a vehículos que usan combustible diésel durante los años 2017 a 2019, contraviniendo los términos de la autorización que le fue otorgada conforme a la condicionante segunda.

102. **Es infundada** la razón de impugnación que hace valer la parte actora, como se explica.

103. La condicionante segunda de la autorización que le fue otorgada a la parte actora, de acuerdo a lo manifestado por la demandada en el escrito de contestación de demanda, es al tenor de lo siguiente:

“SEGUNDA.- Se autoriza a “EL TITULAR” a prestar el servicio de verificación a vehículos que usan como combustible GAS NATURAL, GAS LP, DIESEL Y GASOLINA, en el domicilio señalado en la cláusula que antecede debiendo aplicar la

⁵ Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 102/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve. Nota: Las tesis 2a./J. 68/97 y P. CLII/97 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos VII, enero de 1998 y VI, noviembre de 1997, páginas 390 y 76, respectivamente. Registro digital: 166612. Tipo: Jurisprudencia. Instancia: Pleno Novena Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 102/2009. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009, página 1069. Tipo: Jurisprudencia.

prueba dinámica establecida en la NOM-047-SEMARNAT-2014 NOM-EM-SEMARNAT-2016 o las que sustituyan, para otorgar los hologramas “Uno”, “Dos”, “Cero” y “Doble Cero”, estos conforme a los criterios establecidos en el programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Morelos, vigente.”⁶ (Sic)

104. De la interpretación armónica que se realiza a esa condicionante se determina que a la parte actora se le autorizó a prestar el servicio de verificación a vehículos que usan como combustible, gas natural, gas lp, diésel y gasolina, por tanto, la parte actora tenía la obligación de prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que usan como combustible diésel como lo determinó la autoridad demandada en la resolución impugnada, no quedando a la libre voluntad de la parte actora prestar o no ese servicio, por no tratarse de una facultad potestativa como lo argumenta la parte actora, toda vez en la autorización concedida se estableció de forma expresa que debía prestar ese servicio, por tanto, al no acreditar en el procedimiento administrativo con número de expediente [REDACTED] con las pruebas que le fueron admitidas, que prestó el servicio de verificación vehicular durante los años 2017 al 2019, contravino la condicionante segunda citada y lo dispuesto por el artículo 126 Sextus, fracción I, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que señala que las personas titulares de los centros de verificación están obligados a operar conforme a la autorización concedida entre otros, al tenor de lo siguiente:

***“ARTÍCULO *126 Sextus.-** Las personas titulares de los centros de verificación vehicular están obligados a:*

*I. **Operar conforme a** los sistemas, procedimientos, instalaciones, equipos, plazos y condiciones establecidos en esta Ley, las normas oficiales mexicanas, normas ambientales que establezca la Secretaría, el Reglamento correspondiente de la presente Ley, el programa de verificación vigente, la convocatoria, **autorización** y circulares correspondientes y demás normativa aplicable;*
[...].”

105. La parte actora como cuarta razón de impugnación manifiesta que es ilegal la resolución impugnada al considerar que no es responsable de no contar con certificados de verificación de

⁶ Consultable a hoja 17 del proceso.

vehículos diésel, en razón de que al momento de la obtención de la autorización y de instalar el centro de verificación se agregó un equipo para poder verificar vehículos que usan combustible diésel, sin embargo, la autoridad no instaló el programa de cómputo necesario, por lo que dice no se prestó ese servicio por causas imputables a la autoridad. Que desde el momento de la autorización y durante el procedimiento administrativo acreditó que cuenta con las instalaciones para realizar la verificación materia de la litis, sin embargo, precisó que requería un software que debe proveer el Gobierno de la Ciudad de México a efecto de que pudiera realizar esas verificaciones.

106. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación de la parte actora manifiesta que es inoperante, en razón de que pretende justificar el incumplimiento de su obligación bajo el argumento de que con fecha 05 de febrero del año 2022, solicitó a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado la gestión para la instalación del software necesario para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan como combustible diésel, sin embargo, desde el momento en que se le otorgó la autorización para operar el servicio de verificación que fue con fecha 28 de marzo de 2018 se encontró constreñida a dar cabal cumplimiento al servicio inspeccionado, como lo establece el artículo 126 Sextus, fracciones I y XV, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos y la condicionante segunda de la autorización que le fue otorgada, misma que fue materia de la inspección realizada; aunado a que en el periodo inspeccionado fue respecto de los años 2017 a 2019, siendo que es hasta el 05 de febrero de 2020, cuando la parte actora realiza actos tendientes al cumplimiento de la obligación contraída, sin que ello la justifique, en razón de que desde que se le otorgó la autorización debió cumplir todas su obligaciones contraídas.

107. La razón de impugnación de la parte actora **es inoperante** para declarar la nulidad de la resolución impugnada, toda vez que la parte actora no señala el ordenamiento legal que establece que para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que usan combustible diésel se requiere del software que debe proveer el Gobierno de la Ciudad de México a efecto de que pudiera realizar esas verificaciones.

108. La parte actora por escrito de fecha 07 de febrero de 2021, consultable a hoja 117 a 122 del proceso, señaló que el día de la inspección contaba con la infraestructura y equipo necesario para verificar vehículos que usan combustible diésel, que con fecha 05 de febrero de 2020, solicitó a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Morelos, para que girara las instrucciones respectivas al proveedor autorizado a efecto de que instalara el software necesario para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, y refirió al convenio denominado *“Convenio de coordinación que celebran por un parte, la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México y por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, que tiene por objeto definir las acciones e infraestructura necesaria a incrementar por la Secretaria de Desarrollo Dustentable, para la operación y funcionamiento de los equipos y sistemas de verificación vehicular en los centros de verificación vehicular autorizados”*. (Sic)

109. La autoridad demandada en la resolución impugnada en el considerando IV, analizó esas manifestaciones, determinando que con ellas se convalidó su actuación, porque advirtió que la parte actora no cuenta con las condiciones necesarias para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, toda vez que argumentó que se encontraba en vía de cumplir con esa obligación, porque cuenta con la infraestructura y equipo necesario para prestar ese servicio, y que ha solicitado a la autoridad competente hacer las gestiones necesarias para que se instale el software requerido; de ahí la autoridad demandada infirió que no ha estado en condiciones para emitir las instancias de verificación para vehículos que usan combustible diésel desde el año 2017 al 2019, por lo que asumió por cierto que la parte actora no acreditó contar con las condiciones necesarias para prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel para los años 2017 al 2019, lo que dijo se acreditó con al acta de inspección número PROPAEM-AI-033-2020-VF de fecha 30 de enero de 2020, considerando que se actualizó una confesión ficta, con fundamento en el artículo 162, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos y artículo 392, del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos.⁷

⁷ Consultable a hoja 45 y 45 vuelta del proceso.

110. Razonamientos que no fueron controvertidos por la parte actora en la presente razón de impugnación que se analiza, por lo que se determina que es inoperante para declarar la nulidad de la resolución impugnada, porque no controvierte los motivos y fundamentos en que sustentó la autoridad demandada para desestimar las manifestaciones de la parte actora esgrimidas en el escrito de fecha 07 de febrero de 2021 y determinar que existe una confesión ficta con ese escrito, correspondiendo a la parte actora controvertirlos, lo que no acontece en la razón de impugnación que se analiza.

Sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que **los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida.** Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que **el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo** aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo⁸.

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE QUEJA. SON INOPERANTES LOS QUE NO CONTROVIERTEN TODOS

⁸ Amparo en revisión 64/1991. Inmobiliaria Leza, S.A. de C.V. 2 de abril de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: E. Gustavo Núñez Rivera. Amparo directo en revisión 134/2012. Fanny Gordillo Rustrián. 29 de febrero de 2012. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. Amparo directo en revisión 519/2012. Diez Excelencia. S.A. de C.V. 25 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Amparo directo en revisión 873/2012. Ana María Reyes Aguilar. 9 de mayo de 2012. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Amparo directo en revisión 1468/2012. Del Río Maquiladora, S.A. de C.V. 20 de junio de 2012. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. Tesis de jurisprudencia 19/2012 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintiséis de septiembre de dos mil doce. Décima Época Núm. de Registro: 159947. Instancia: Primera Sala Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2 Materia(s): Común Tesis: 1a./J. 19/2012 (9a.) Página: 731

LOS ARGUMENTOS EN LOS QUE SE APOYA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. Si la resolución del Juez de Distrito, relativa a la suspensión provisional se sustenta en dos o más razonamientos y el recurrente no combate todos y cada uno de ellos, los agravios expresados en el recurso de queja devienen inoperantes, porque al no atacarse todos los argumentos en siguen rigiendo el sentido de ésta⁹.

111. La parte actora como **quinta razón de impugnación** manifiesta que no existe en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos sanción por el acto que se le atribuye, esto es, no establece una sanción para el que omita contar con las condiciones necesarias para la prestación del servicio diésel, por lo que considera que esa hipótesis no es de las que señala el artículo 182, fracciones I y XIII, de la Ley de Equilibrio y Protección al Ambiente del Estado de Morelos, porque no señala que por omisión de realizar la verificación a vehículos de combustible diésel sea objetó de una sanción de multa, por lo que considera que no es aplicable el artículo citado.

112. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación, manifiesta que es inoperante porque el motivo de la sanción fue por no contar con las condiciones necesarias para prestar el servicio diésel y emitir las constancias de verificación a vehículos que usan tal combustible durante los años 2017 al 2019, lo que dice se analizó de forma congruente y exhaustiva con las pruebas ofrecidas por la parte actora, concluyó que esa conducta infringe lo dispuesto por los artículo 126 Sextus, fracciones I y III, de la Ley de Equilibrio y Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

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

114. La autoridad demandada en la resolución impugnada determinó imponer a la parte actora una sanción de multa por la

⁹ TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Queja 21/2003. Juan Alberto Salazar Vargas. 11 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Alejandro A. Albores Castañón. Queja 34/2003. Isi Gasolinerías y Combustibles, S.A de C.V. 23 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Luis Neri Alcocer. Queja 157/2004. Luis Alberto González Garza. 23 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Alejandro A. Albores Castañón. Queja 171/2004. Servicios JMCM, S.A. de C.V. 13 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Luis Neri Alcocer. Queja 199/2004. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. 3 de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Marina Chapa Cantú. Novena Época. Registro: 178556. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Mayo de 2005. Materia(s): Común. Tesis: IV.3o A. J/3. Página: 1217

cantidad de \$430,176.00 (cuatrocientos treinta mil ciento setenta y seis pesos 00/100 M.N.), equivalente a 4800 unidades de medida y actualización, con motivo de no contar con las condiciones necesarias para la prestación del servicio de verificación a vehículos que usan combustible diésel y emitir las constancias de verificación a vehículos que usan tal combustible durante los años 2017 a 2019, por lo que concluyó que incumplió con la condicionante segunda de su autorización ambiental con clave vehicular [REDACTED] identificada como “Autorización 2018 para operar un centro de verificación vehicular en el estado de Morelos” otorgada a su favor el 28 de marzo de 2018, fundándose en lo dispuesto por el artículo 126 Sextus, fracciones I y III, de la Ley de Equilibrio y Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que dispone:

“ARTÍCULO *126 Sextus.- Las personas titulares de los centros de verificación vehicular están obligados a:

I.- Operar conforme a los sistemas, procedimientos, instalaciones, equipos, plazos y condiciones establecidos en esta Ley, las normas oficiales mexicanas, normas ambientales que establezca la Secretaría, el Reglamento correspondiente de la presente Ley, el programa de verificación vigente, la convocatoria, autorización y circulares correspondientes y demás normativa aplicable;

[...]

III.- Corroborar que el equipo y programa de cómputo que se le instale para proporcionar el servicio de verificación vehicular, sea la versión autorizada por la Secretaría; de lo contrario, abstenerse de proporcionar el servicio;

[...].”

115. De un análisis literal a ese artículo se determina que no señala sanción para el que omita contar con las condiciones necesarias para la prestación del servicio de verificación a vehículos que utilizan combustible diésel como lo manifiesta la parte actora, sin embargo, si establece que las personas titulares de los centros de verificación vehicular están obligados a operar conforme a su autorización, por lo que si en la condicionante segunda de la autorización [REDACTED] que le fue otorgada a la parte actora, en la cual se le autorizó a prestar el servicio de verificación a vehículos que usan como combustible entre otros diésel, de ahí, que la parte actora tenía la obligación de prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que usan ese tipo de combustible, por lo que con la omisión en que

incurrió, consistente en no realizar la verificación con apego a las condicionantes de la autorización otorgada, siendo una de ellas prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que utilizan combustible diésel, contravino la condicionante citada y lo dispuesto por el artículo 126 Sextus, fracción I, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que señala que las personas titulares de un centro de verificación están obligados a operar conforme a la autorización concedida, razón por la cual resulta procedente se le aplique la sanción de multa conforme a lo dispuesto por el artículo 182, fracción XIII, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que establece:

***"ARTÍCULO *182.- Se sancionará con multa por el equivalente de cien a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a las personas físicas o morales que realicen servicio de verificación ambiental de fuentes móviles que:
[...]***

*XIII. No realice la verificación con apego a las condicionantes de la autorización otorgada para establecer, equipar y operar el centro de verificación respectivo y en general no cumpla con dichas condicionantes;
[...]."*

116. La parte actora en el hecho ocho del escrito inicial de demanda, señaló:

"8.- Con fecha veintidós de marzo de dos mil veintiuno, se promovió juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la ilegalidad de la resolución de fecha veintidós de febrero de dos mil veintiuno dictada por el Secretario de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, así como resolución dictada en el expediente administrativo [REDACTED] emitida por la Procuraduría de Protección al medio Ambiente del estado de Morelos, entre otros actos." (Sic)

117. La parte actora como **sexta razón de impugnación** manifiesta que:

***"SEXTO:** La demandada en el considerando VI inciso C) de la resolución de veintidós de febrero de dos mil veintiuno, estima que existe residencia (sic) de la persona moral VERIFICACIÓN SANTA LUCÍA S.A. DE C.V.*

[...]

c) La reincidencia:

una vez realizada una revisión en los archivos de esta Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, se advierte que obra expediente administrativo número [REDACTED] incoado a la moral **VERIFICACIÓN SANTA LUCIA S.A. DE C.V.** en el que se emitió resolución administrativa el día veintidós de febrero de dos mil veintiuno, sancionando con una multa de por el equivalente a 4800 unidades de medida y actualización conforme al artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, por infracciones en el artículo 126 Sextus fracción I de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, precepto contenido en la legislación que regula la prevención y control de la contaminación generada por lo (sic) vehículo (sic) automotores que circulan por el Estado de Morelos, en tal consideración se considera **reincidente...**

Resultando que, como se dijo, la resolución dictada el veintidós de febrero de dos mil veintiuno en el expediente administrativo [REDACTED] fue combatida mediante Juicio de Amparo Indirecto **98/2021** radicado ante el **Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Morelos**, juicio que a la fecha no ha sido resuelto por el Tribunal de alzada, por lo que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, no puede determinar que la moral **VERIFICACIÓN SANTA LUCIA S.A. DE C.V.**, es reincidente si su determinación se encuentra combatida, considerar lo contrario se tendría que las resoluciones de las autoridades son absolutas, lo que implicaría afirmar que no se violentó el derecho constitucionalmente garantizado y alegado en el juicio de amparo y que el acto reclamado, por sí mismo, cumple con las exigencias de la ley, actualizando con lo anterior una falacia denominada petición de principio, al tener por cierta una conclusión que parte de premisas falsas.

De la misma forma la demandada deja de observar lo contenido en el último párrafo del artículo 176 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, el cual dispone:

ARTÍCULO 176. [...].

De lo anterior se sabe existe reincidencia cuando se infracciona un mismo precepto legal y que dicha infracción no haya sido desvirtuada, es decir que se encuentre firme. Siendo que en el presente caso, la sanción impuesta en la resolución de fecha veintidós de febrero de dos mil veintiuno en el expediente administrativo [REDACTED] fue considerando que se incumplieron diversos preceptos a los señalados en el expediente [REDACTED] y de la misma forma, como se dijo, la resolución en el expediente administrativo [REDACTED] fue combatida por lo que la misma se encuentra sub judice, por lo que no existe la reincidencia que alude la demandada al no cumplir con las exigencias que determina el artículo en comento. En ese sentido la resolución de fecha dieciséis de junio de dos mil veintidós dictada en el expediente administrativo [REDACTED] debe declararse nula ya que la supresión de lo previsto en el artículo 176 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos trasciende en el sentido de la resolución impugnada, pues la multa es impuesta al considerar que existe reincidencia por parte de la moral VERIFICACIÓN SANTA LUCIA S.A. DE C.V.” (Sic)

118. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación de la parte actora manifiesta que es improcedente y sostiene la legalidad de la resolución impugnada.

119. En el considerando VI de la resolución impugnada, la autoridad demandada al determinar lo relativo a la reincidencia de la parte actora, determinó lo siguiente:

“VI.- En razón de lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del estado de Morelos, determina que para establecer una sanción se deben tomar en consideración los siguientes criterios:

[...]

c). La reincidencia:

Una vez realizada una revisión en los archivos de esta Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, se advierte que obra expediente administrativo número [REDACTED] incoado a la moral **VERIFICACIÓN SANTA LUCÍA, S.A.DE C.V.** en el que se emitió resolución administrativa el día veintidós de febrero de dos mil veintiuno, sancionando con una multa de por el equivalente a **4800** unidades de medida y actualización conforme al artículo Tercero

Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, por infracciones en el artículo 126 Sextus fracción I de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, precepto contenido en la legislación que regula la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el estado de Morelos, en tal consideración se considera reincidente". (Sic)

120. La razón de impugnación de la parte actora, **es fundada**, en razón de que la autoridad demandada en el considerando VI de la resolución impugnada determinó que la conducta de la parte actora era reincidente porque de la revisión que realizó a los archivos de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, advirtió que obra el expediente administrativo [REDACTED] 1 [REDACTED] incoado en su contra, en el que se emitió resolución el día 22 de febrero de 2021, en la cual se le sancionó con una multa por el equivalente de 4800 unidades de medidas y actualización.

121. De la consulta realizada a la liga <https://www.dgej.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp> se desprende que el juicio de amparo indirecto 98/2021 radicado en el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Morelos que promovió la parte actora, fue resuelto el 31 de enero de 2022, en el que el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca, Morelos, en el que determinó sobreseer el juicio de amparo al actualizarse la causa de improcedencia que establece el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, en razón de que no agotó el medio ordinario de defensa, toda vez que la parte actora tenía la obligación de agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, antes de acudir a impugnar la resolución y los actos que reclaman a través del juicio de amparo biinstancial.

122. Inconforme con esa resolución la parte actora mediante escrito del 17 de febrero de 2022, interpuso recurso de revisión, correspondiendo de su conocimiento al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito; se

admitió con el número RA (P) 87/2022, el cual se resolvió el 23 septiembre de 2022, en la que se determinó lo siguiente:

*“(71) Corolario de lo anterior, con fundamento en el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo, se impone **conceder la protección constitucional** solicitada por Verificación Santa Lucía, S.A. de C.V., para el efecto de que la autoridad responsable, Secretario de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Morelos, realice lo siguiente:*

*a. Deje insubsistente **la resolución de veintidós de febrero de dos mil veintiuno**, emitida expediente relativo al procedimiento administrativo PROPAEM-181-2020-VF, por medio de la cual, se revocó a la empresa quejosa la autorización definitiva para operar un centro de verificación vehicular en el Estado de Morelos; y,*

b. En su lugar dicte otra, en la que siguiendo los lineamientos establecidos en esta ejecutoria inaplique la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

[...].” (Sic)

123. En esas consideraciones, la autoridad demandada al determinar la sanción a que se hizo acreedora la parte actora, debió de abstenerse de considerar que es reincidente debido a la resolución de fecha 22 de febrero del 2021, emitida en el expediente administrativo número [REDACTED] en razón de que se dejó insubsistente esa resolución, por tanto, no resulta correcto que la autoridad demandada determinara que la parte actora es reincidente considerando esa resolución como lo determinó en la ejecutoria de amparo que se cumplió, lo que genera la ilegalidad de la resolución impugnada.

124. La parte actora como **séptima razón de impugnación** manifiesta que es ilegal la resolución impugnada porque la autoridad demandada incorpora elementos para determinar que su situación jurídica ha cambiado al haber sido revocada la autorización [REDACTED] para operar un centro de verificación vehicular y que por ello no era procedente emitir pronunciamiento respecto de la seguridad impuesta que no fue materia de discusión en el expediente administrativo, por lo que considera que se violentan los principios de congruencia y exhaustividad contenidos en los artículos 105, del Código Procesal

Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos aplicado supletoriamente en términos del artículo 162, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

125. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación de la parte actora, manifiesta que en ningún momento fueron violados los principios de congruencia y exhaustividad, en razón de que el artículo 6, fracción V, del Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, tiene la atribución de solicitar informes y documentación a las autoridades y demás personas involucradas para el inicio o desahogo de los procedimientos administrativos de su competencia, por ello puede allegarse de cualquier elemento que este a su alcance para emitir sus resoluciones, por ello se le remitió el oficio número SDS/DGCAJN/155/2021 en el cual se informó sobre la revocación de la autorización [REDACTED] que se le otorgó a la parte actora para operar el centro de verificación vehicular, por lo que no se incorporó elemento ajeno a la resolución, tan es así que ese oficio corre agregado en el expediente administrativo instruido en contra de la parte actora.

126. La razón de impugnación de la parte actora **es inoperante** para declarar la nulidad de la resolución impugnada, porque no controvierte los fundamentos y motivos en que se sustentó la autoridad demandada para determinar la omisión en que incurrió la parte actora de no prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que usan combustible diésel.

Sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.¹⁰

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE QUEJA. SON INOPERANTES LOS QUE NO CONTROVIERTEN TODOS LOS ARGUMENTOS EN LOS QUE SE APOYA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.¹¹

¹⁰ Contenido que se precisó en el párrafo 107. de la presente sentencia.

¹¹ Ibidem.

127. Cuenta habida que el hecho de que la autoridad demandada en el considerando VII de la resolución impugnada señalara que la medida de seguridad impuesta en fecha 30 de enero de 2020 ha dejado de cumplir su finalidad porque ya no cuenta con autorización para operar el centro de verificación vehicular, al tenor de lo siguiente:

"VII.-

[...]

*Por lo expuesto, si bien no dio cumplimiento a la medida correctiva impuesta en el inicio de procedimiento de mérito, la medida de seguridad impuesta en fecha treinta de enero de dos mil veinte ha dejado de cumplir su finalidad dado que como se ha expuesto en líneas que anteceden la moral **VERIFICACIÓN SANTA LUCÍA, S.A. DE C.V.**, ya no cuenta con autorización para poder operar un centro de verificación vehicular en el estado de Morelos, tal y como lo informó la Dirección General de Gestión Ambiental mediante oficio SDS/DGGA/0755/2022 y la Dirección General de Consultoría, Asuntos jurídicos y Normatividad a través del expediente SDS/DGCAJN/005/02/2021 radicado en la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos.*

[...]". (Sic)

128. No le causa afectación alguna, porque esa situación no se consideró en la resolución impugnada para imponerle a la parte actora la sanción de multa, por el contrario, se observa que se citó como información, no así se consideró como parte de la litis, como lo refiere la parte actora, toda vez que no se consideró para determinar la configuración de la omisión en que incurrió la parte actora de no prestar el servicio de verificación vehicular a vehículos que usan combustible diésel.

129. La parte actora en la **octava razón de impugnación** manifestó como **primer motivo de inconformidad** que es ilegal la resolución impugnada, en razón de que la autoridad demandada desestima las probanzas al considerar que no se dio cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de inicio de procedimiento de fecha ocho de septiembre de 2020, porque de esas probanzas no acreditan que tenga la infraestructura y equipo necesario para prestar el servicio de verificación, valoración que dice es incorrecta, en razón de que en la inspección que se llevó a cabo el 30 de enero de 2020, se acreditó que sí se contaba con la infraestructura necesaria para prestar el servicio de verificación de vehículos que usan combustible diésel, lo cual se reiteró en el

escrito de fecha 07 de febrero de 2020, lo que dice debió corroborarse con la convocatoria número 01/2016 para autorizar la instalación y operación de centro de verificación vehicular en el Estado de Morelos publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5444 de fecha 02 de noviembre de 2016, por lo que de no haber contado con la infraestructura necesaria para prestar el servicio de verificación a vehículos que usan combustible diésel no hubiera sido ganadora del fallo.

130. La autoridad demandada sostuvo la legalidad de la resolución impugnada.

131. La razón de impugnación de la parte actora **es infundada** porque en el considerando III de la resolución impugnada la autoridad demandada de la valoración que realizó a todas y cada una de las pruebas desahogadas en el procedimiento, determinó que de su alcance probatorio se acreditó que la parte actora omitió haber prestado el servicio de verificación vehicular durante los años 2017 al 2019, al tenor de lo siguiente:

"III. [...]

*De las documentales descritas en líneas anteriores y de las manifestaciones vertidas queda de manifiesto que la moral **VERIFICACIÓN SANTA LUCÍA, S.A. DE C.V., omitió haber prestado el servicio a diesel durante los años 2017 al 2019, contraviniendo los términos de su autorización ambiental otorgada a su favor conforme lo establece la condicionante segunda que se traduce en operar y funcionar prestando tal servicio a los propietarios de tales vehículos, vulnerando con ello sus condicionantes y sin observar los requisitos que fija la misma normativa citada para la debida prestación del servicio de verificación vehicular y conforme a las condicionantes requeridas; derivado de lo anterior, no se desprende de las documentales agregadas a los autos que conforman el procedimiento administrativo que se resuelve, que la moral VERIFICACIÓN SANTA LUCÍA, S.A. DE C.V., haya ofrecido documento mediante el cual formulara manifestaciones con relación a los hechos y omisiones señalados en el auto de fecha ocho de septiembre de dos mil veinte; por lo que esta Autoridad procede a analizar los hechos y omisiones señalados: [...]."*** (Sic)

132. De ahí que se determina que es incorrecto lo que argumenta la parte actora en el sentido de que la autoridad demandada de la valoración que realizó a las probanzas, determinó que la parte

actora no acreditó que tenga la infraestructura y equipo necesario para prestar el servicio de verificación para vehículos que usan combustible diésel, sino lo que determinó fue que la parte actora omitió haber prestado el servicio de verificación vehicular durante los años 2017 al 2019, razón por la cual la afirmación de la parte actora no formó parte de la litis a resolver en el procedimiento administrativo

133. La parte actora en la **octava razón de impugnación** manifestó como **segundo motivo de inconformidad** que es ilegal la resolución impugnada porque de acuerdo con el principio *non bis un ídem* no se puede sancionar dos veces por la misma conducta, en razón de que con fecha 30 de enero de 2020, se le sancionó con la medida de seguridad consistente en la suspensión temporal de actividades con el resguardo de documentación la que se confirmó en el acuerdo de inicio de procedimiento del 08 de septiembre de 2020, razón por la cual considera que no es dable se le imponga una sanción de multa porque se traduce en una sanción doble.

134. La autoridad demandada sostuvo la legalidad de la resolución impugnada.

135. La razón de impugnación de la parte actora **es infundada**, porque la autoridad demandada tiene la atribución de ordenar la suspensión temporal de actividades, cuando se encuentre violaciones graves e indubitables a los preceptos contenidos en la presente Ley y demás ordenamientos que de ella emanan, aun cuando no exista instaurado un procedimiento administrativo, o exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, conforme a lo dispuesto por el artículo 174, fracción IV, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos, que es al tenor de lo siguiente:

“ARTÍCULO 174.- Cuando la autoridad encuentre violaciones graves e indubitables a los preceptos contenidos en la presente Ley y demás ordenamientos que de ella emanan, aún cuando no exista instaurado un procedimiento administrativo, o exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, daño o deterioro

grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

[...]

IV.- La suspensión temporal de actividades, tratándose de centros de verificación vehicular con el resguardo a cargo de la Secretaría de la documentación correspondiente.

[...]”.

136. Por tanto, la suspensión temporal de actividades que se le determinó en la visita de inspección que se llevó a cabo el 30 de enero de 2020, no constituye una sanción, sino una medida de seguridad, por tanto, es distinta a las sanciones que establece el artículo 176, de ordenamiento legal citado, que dispone:

“ARTÍCULO *176.- *Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría o por los Ayuntamientos, cuando así proceda, con una o más de las siguientes sanciones:*

I. Multa, por el equivalente de tres a veinte mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de imponer la sanción;

II. Clausura temporal o definitiva, total o parcial;

III. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas;

IV. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes que hayan sido otorgados por la Secretaría;

V. Derogada;

VI. El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a daños al equilibrio ecológico o al medio ambiente; y Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, la Secretaría podrá imponer multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido así como la clausura definitiva. Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en el período de 2 años contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hace constar la primera infracción, siempre que esta no hubiese sido desvirtuada

durante el procedimiento respectivo.”

137. Razón por la cual se determina que no se le sancionó a la parte actora dos veces por la misma conducta.

138. La parte actora en la **novena razón de impugnación** manifiesta que como **primer motivo de inconformidad**, que en el considerando sexto de la resolución impugnada se determina que para establecer una sanción se deben tomar en consideración la gravedad de la infracción, considerando principalmente el impacto a la salud pública; sin embargo, es importante señalar que corresponde al Gobierno del Estado de Morelos, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y la Secretaría de Movilidad y Transporte la obligación de realizar las gestiones necesarias para la salvaguarda del medio ambiente y del derecho a la salud, ya que existen normas nacionales e internacionales que defienden y consolidan el derecho de la persona humana a vivir en un medio ambiente sano; que dichas acciones deben emprenderse en contra de aquellos sujetos que contaminen el aire y el medio ambiente, como lo son los vehículos diésel, y no a ella, que no emite gases contaminantes, sino que promueve al fomentar el control y disminución de la contaminación atmosférica generada por los vehículos automotores que circulan en el Estado de Morelos, por lo que la medida cautelar al medio ambiente es mayor ya que deja de verificar vehículos de gasolina y no verifica vehículos diésel por una omisión de la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

139. La autoridad demandada sostuvo la legalidad de la resolución impugnada.

140. El motivo de inconformidad de la parte actora es **inoperante** para declarar la nulidad de la resolución impugnada, en razón de que no controvierte todos los fundamentos y motivos en que sustentó la autoridad demandada en el considerando VI, para determinar que es grave la infracción de la parte actora, al tenor de lo siguiente:

SIN TEXTO

VI.- En razón de lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 19B de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del estado de Morelos, determina que para establecer una sanción se deben tomar en consideración los siguientes criterios:

a) 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.

Toda vez que uno de los objetos del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el estado de Morelos es reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en lo referente a: I. La regulación del sistema de verificación obligatoria de emisiones de gases, humos y partículas contaminantes de los vehículos automotores que circulen en el territorio del estado de Morelos; así como fomentar el control y disminución de la contaminación atmosférica generada por las fuentes móviles en el estado de Morelos, regulando las obligaciones, plazos, requisitos y procedimientos que los propietarios o conductores de vehículos automotores que circulan por el Estado tienen respecto al cumplimiento del mismo; además de que por otro lado, es necesario se cumpla lo establecido en los instrumentos jurídicos para el funcionamiento y operación de los equipos, instrumentos, instalaciones, infraestructura, sistemas y demás elementos que sean necesarios para el adecuado establecimiento y operación de los centros de verificación vehicular, los cuales deberán cumplirse por los propietarios, responsables, técnicos y demás personal que labora en los centros de verificación vehicular, empresas proveedoras de equipos, sistemas, servicios de mantenimiento, instrumentos e instalaciones, de servicio de calibración y sistemas de verificación de emisiones vehiculares, así como su

Número de Oficio: PROPA/MS/2022/001

respectivo personal, obligaciones de la cual fue omitido el particular autorizado para operar en su momento, el centro de verificación vehicular denominado VERIFICACIÓN SANTA LUCÍA, S.A. DE C.V., al no observar disposiciones de orden público contempladas en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, así como lo dispuesto en su Reglamento en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el estado de Morelos.

El interés público, pudiera verse afectado porque se vulnera el artículo 126 Sextus fracciones I y III de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en relación con el artículo 44 fracciones III, IV, VII, X y XI del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el estado de Morelos; aunado a que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; así como regular las actividades ad intra de sus jurisdicciones, en cuanto a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y mejoramiento del ambiente.

En esta idea se tiene que el orden público es un mecanismo a través del cual el Estado impide que ciertos actos particulares afecten intereses fundamentales de la sociedad. Consideración que en el caso concreto es la omisión de haber prestado el servicio a diesel durante los años 2017 al 2019, contraviniendo los términos de su autorización ambiental otorgada a su favor conforme lo establece la condicionante segunda que se traduce en operar y funcionar prestando tal servicio a los propietarios de tales vehículos, vulnerando con ello sus condicionantes y sin observar los requisitos que fija la misma normativa citada para la debida prestación del servicio de verificación vehicular y conforme a las condicionantes requeridas.

Contraviniendo con lo anterior las disposiciones de orden público contempladas en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, así como lo dispuesto en su Reglamento en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el estado de Morelos.

Así las cosas, el carácter de interés público queda demostrado dado que se vulnera el artículo 126 sextus fracciones I y III de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, aunado a que el Estado tiene la rectoría de garantizar el derecho a toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, así como regular las actividades ad intra de sus jurisdicciones, en cuanto a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y mejoramiento del ambiente.

Así, el derecho humano de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado, se logra a través de la protección, procuración y justicia ambiental, siendo el caso que en el Estado de Morelos, dicha atribución recae en la Procuraduría de Protección al Ambiente, y que para

al efecto se ejecutan los instrumentos de inspección y vigilancia necesarios para lograr una armónica y sana relación sustentable entre los habitantes del Estado y su entorno, garantizando así, el derecho de las personas a disfrutar del mencionado derecho.

El multiplicado derecho humano a un medio ambiente adecuado, se despliega en una doble dimensión: 1) como un derecho de las personas, a que las condiciones ambientales, siempre sean lo más óptimas posibles para el desarrollo de la vida, y que éstas nunca, sean dañadas, y en caso de ser así, se persiga al perpetrador para que resarza lo que ha dañado, y 2) Como un deber a cargo del Estado, de proporcionar a los ciudadanos, las mejores condiciones, a través de la vigilancia, persecución, y castigo, de las violaciones a dicho derecho fundamental, así como también, mediante la creación de políticas públicas eficaces, para que se fomente el respeto y mejoramiento de los ecosistemas, por lo que al desprenderse de las constancias que conforman el expediente que se resuelve, que omitió contar con las condiciones necesarias para la prestación del servicio de diésel y emitir las constancias de verificación a vehículos que usan tal combustible durante los años 2017 al 2019, en tal circunstancia esta autoridad ambiental estima que la conducta llevada a cabo es **GRAVE**.

Esto en razón de que la gravedad de la infracción, no solo estriba en el hecho constitutivo como tal, sino que se vincula con todos los aspectos que rodearon el suceso que se califican como antijurídicos, específicamente que omitió contar con las condiciones necesarias para la prestación del servicio de diésel y emitir las constancias de verificación a vehículos que usan tal combustible durante los años 2017 al 2019, ocasiona una transgresión a las normas ambientales establecidas en el artículo 126 Sextus fracciones I y III de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en relación con el artículo 44 fracciones III, IV, VII, X y XI del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el estado de Morelos.

Omitir prestar el servicio a diésel por dos años provocó que tal conducta omisiva en una afectación a la calidad del aire y con ello a la salud pública, toda vez que al circular más de la mitad de vehículos con sistema a diésel sin haberse sujetado a una evaluación para poder determinar si las emisiones que generan se encuentran dentro de los límites máximos permisibles, conforme a lo señalado en el oficio SDS/DGGA/006/2020 de fecha ocho de enero de dos mil veinte, emitido por la Dirección General de Gestión Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, este tipo de vehículos generan emisiones de hidrocarburos totales, hidrocarburos no metano, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas y opacidad de humo, y como se establece en las normas oficiales mexicanas NOM-044-SEMARNAT-2017 y NOM-045-SEMARNAT-2017 afectan la calidad del aire y con ello la salud pública, en este contexto si el centro de verificación vehicular no proporciona el servicio de verificación a

21

vehículos que usan como combustible diésel, se convierten en factor determinante para impedir regular las emisiones que generan y traen aparejada como consecuencia una afectación a la calidad del aire que se traduce en problemas para la salud.

Por otra parte, la calificación a la gravedad de la infracción, reside tanto en el hecho generador de la conducta considerada como ilegal, que en el caso se adecua a la hipótesis jurídica de actos consumados, por lo que la infracción no puede calificarse como leve, dado que omitió con dar cumplimiento a la normativa aplicable –ya referida– en relación directa con la condicionante **SEGUNDA** de su autorización ambiental con clave vehicular **CVV-17-07-SDS-10** identificada como "Autorización 2018 para operar un centro de verificación vehicular en el estado de Morelos" otorgada a su favor en fecha veintiocho de marzo de dos mil veintiocho misma que se encuentra revocada de conformidad con los dispositivos legales arriba citados, por lo que se configura como una infracción de carácter intencional grave que debe ser sancionada, a efecto de evitar que en lo sucesivo se continúe transgrediendo la Ley e inhibir prácticas establecidas o que puedan establecerse en perjuicio del medio ambiente,

Sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.¹²

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE QUEJA. SON INOPERANTES LOS QUE NO CONTROVIERTEN TODOS LOS ARGUMENTOS EN LOS QUE SE APOYA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.¹³

141. Por lo que cualquiera que fuera el pronunciamiento en relación a ese motivo de inconformidad, no cambiará la determinación de la gravedad de la infracción que realizó la autoridad demandada, al no controvertir todos los razonamientos que hizo la autoridad demandada.

142. La parte actora en la **novena razón de impugnación** manifiesta que como **segundo motivo de inconformidad** que, la medida de seguridad impuesta por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos violenta el objeto del Programa de verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Morelos, el cual establece que ese Programa tiene por objeto fomentar el control y disminución de la contaminación atmosférica generada por las fuentes móviles en el Estado de Morelos, regulando las obligaciones, requisitos y procedimientos que los propietarios o conductores de vehículos automotores que circulen por el Estado tiene respecto al cumplimiento del Programa, porque la autorización que le fue otorgada es para operar cuatro líneas de verificación dinámica de las cuales una será dual, con capacidad de prueba estática y diésel, y la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, a través de su personal suspendió el total de las líneas, cuando en el mejor de los casos era solo clausurar la línea dual, ayudando a contribuir con el objeto del Programa de verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Morelos.

143. La autoridad demandada sostuvo la legalidad de la resolución impugnada.

¹² Contenido que se precisó en el párrafo 110. de la presente sentencia.

¹³ Ibidem.

144. El motivo de inconformidad que se analiza **es inoperante** para declarar la nulidad de la resolución impugnada porque no controvierte la resolución impugnada, sino la medida de seguridad que se le impuso el 30 de enero de 2020 la que ha dejado de cumplir su finalidad porque ya no cuenta con autorización para operar el centro de verificación vehicular, como lo determinó la autoridad demandada en la resolución impugnada, al tenor de lo siguiente:

“VII.-

[...]

*Por lo expuesto, si bien no dio cumplimiento a la medida correctiva impuesta en el inicio de procedimiento de mérito, la medida de seguridad impuesta en fecha treinta de enero de dos mil veinte ha dejado de cumplir su finalidad dado que como se ha expuesto en líneas que anteceden la moral **VERIFICACIÓN SANTA LUCÍA, S.A. DE C.V.**, ya no cuenta con autorización para poder operar un centro de verificación vehicular en el estado de Morelos, tal y como lo informo la Dirección General de Gestión Ambiental mediante oficio SDS/DGGA/0755/2022 y la Dirección General de Consultoría, Asuntos jurídicos y Normatividad a través del expediente SDS/DGCAJN/005/02/2021 radicado en la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos.*

[...]”. (Sic)

145. Al haber resultado fundada la sexta razón de impugnación de la parte actora; con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del numeral 4, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: “*Artículo 4. Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte la defensa del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso*”, se declara la **NULIDAD de la resolución de fecha 16 de junio de 2022, emitida en el expediente número [REDACTED] [REDACTED] por el Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.**

Pretensiones.

146. La primera pretensión de la parte actora precisada en el párrafo **1.1)** de esta sentencia, quedó satisfecha en términos del párrafo **145.** de esta sentencia.

Consecuencias de la sentencia.

147. La autoridad demandada deberá emitir otra resolución:

A) En la que reitere los aspectos que no fueron motivo de ilegalidad.

B) Que, al resolver lo relativo a la imposición de la sanción a la parte actora, y al realizar el análisis de reincidencia que establece el artículo 188, fracción III, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos, deberá abstenerse de determinar que es reincidente considerando la resolución el día 22 de febrero de 2021, emitida en el expediente administrativo PROPAEM/181/2020-VF incoado en contra de la parte actora.

C) Resuelva lo que en derecho corresponda respecto al elemento de reincidencia.

148. Cumplimiento que deberá hacer la autoridad demandada en el plazo improrrogable de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución e informar dentro del mismo plazo su cumplimiento a la Primera Sala de este Tribunal, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se procederá en su contra conforme a lo establecido en los artículos 11, 90 y 91, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

149. A dicho cumplimiento están sujetas las autoridades administrativas, que en razón de sus funciones deban intervenir en el cumplimiento de esta resolución.

Ilustra lo anterior, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. 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.¹⁴

Parte dispositiva.

150. La parte actora demostró la ilegalidad del acto impugnado, por lo que se declara su **nulidad**.

151. Se condena a la autoridad demandada, y aun a las que no tengan ese carácter que por sus funciones deban participar en el cumplimiento de esta resolución, a cumplir con los párrafos **147. a 149.** de esta sentencia.

152. Remítase copia certificada de la presente sentencia definitiva al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, con motivo del Amparo Directo número **284/2023**.

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los Integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **GUILLERMO ARROYO CRUZ**, Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrada **MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO**, Titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; Magistrada **VANESSA GLORIA CARMONA VIVEROS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado **MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; Magistrado **JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; ante **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

GUILLERMO ARROYO CRUZ

TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

¹⁴ No. Registro: 172,605, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Tesis: 1a./J. 57/2007, Página: 144. Tesis de jurisprudencia 57/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinticinco de abril de dos mil siete.

MAGISTRADA

MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADA

VANESSA GLORIA CARMONA VIVEROS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

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

MAGISTRADO

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

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/1^oS/120/2022 relativo al juicio administrativo, promovido por VERIFICACIÓN SANTA LUCIA, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de representante legal, en contra de la PROCURADORIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, misma que fue aprobada en Sesión de Pleno del veintinueve de enero del dos mil veinticinco. D.O.Y.FE.

“En términos de lo previsto en los artículos 3 fracciones IX y X y 6 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3 fracción XXI, 68 fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 3 fracciones XXV y XXVII, 49 fracción VI, 84, y 87 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos”.

2000

1000



1000