



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

JUICIO DE RESOLUCIÓN CONFIRMATIVA FICTA.

Expediente:

TJA/4ªSERA/JRNF-195/2023.

Actor:

[REDACTED]

Autoridad Demandada:

Procuraduría de Protección al
Ambiente del Estado de Morelos.

Magistrado ponente:

Manuel García Quintanar.

Cuernavaca, Morelos; a **doce de marzo de dos mil veinticinco.**

Sentencia dictada en el juicio sobre resolución confirmativa ficta identificado con el número de expediente TJA/4ªSERA/JRNF-195/2023, promovido por [REDACTED] en contra de la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

GLOSARIO

Actos impugnados:

El actor señaló como acto impugnado en su demanda y la ampliación de la misma:

“La negativa ficta recaída al escrito presentado en fecha 30 de abril de 2021, ante la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, mediante el cual se interpuso Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número [REDACTED]

██████████ de fecha 31 de marzo de 2021, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.” (Sic)

Sin embargo, se tiene como acto impugnado:

“La confirmativa ficta que se configuró ante el silencio de la autoridad demandada al escrito presentado el treinta (30) de abril de dos mil veintiuno (2021), por el que se promueve Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número ██████████

██████████ de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021), emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.”

Autoridad demandada o *Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.*

Actor, demandante o ██████████
promovente:

Tribunal u órgano jurisdiccional: *Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.*

Constitución Federal: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Constitución Local: *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.*

Ley de Justicia Administrativa: *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.*

Ley Orgánica: *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.*

Código Procesal Civil *Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.*

Código Fiscal *Código Fiscal para el Estado de Morelos*

Ley del Equilibrio Ecológico

Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos (publicada el 22 de diciembre de 1999, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4022, sección segunda)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito presentado el siete (7) de agosto de dos mil veintitrés (2023), ante este Tribunal, compareció [REDACTED] por su propio derecho, interponiendo juicio de resolución de negativa ficta en contra de la autoridad demandada PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.¹

SEGUNDO. Por acuerdo del dieciocho (18) de agosto de dos mil veintitrés (2023), se previno la demanda. Esta prevención fue subsanada mediante escrito registrado con el número [REDACTED]², por lo que el doce (12) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), se admitió a trámite la demanda y se ordenó emplazar a la autoridad demandada, a fin de que diera contestación a la misma.³

TERCERO. Realizado el emplazamiento respectivo, por acuerdo del dieciocho (18) de octubre de dos mil veintitrés (2023), se tuvo a la autoridad demandada, contestando la demanda entablada en su contra y se ordenó dar vista al promovente, para que en el término de tres días realizara las manifestaciones que a su derecho correspondieran, apercibido que de no hacerlo se tendría por perdido su derecho para tal efecto. Asimismo, se ordenó hacer saber al actor que contaba con un plazo de quince días hábiles para ampliar su demanda.⁴

¹ Fojas 2 a 67.

² Fojas 75 a 148.

³ Fojas 149 a 153.

⁴ Fojas 289 a 291.

CUARTO. El nueve (9) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), se precluyó el derecho del actor a desahogar la vista dada por tres días.⁵

QUINTO. Mediante acuerdo de fecha nueve (9) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), se admitió la ampliación de demanda. Se tuvo como acto impugnado el mismo que en la demanda. También señaló a la misma autoridad demandada y se ordenó notificar personalmente la ampliación de demanda, para que la contestara.⁶

SEXTO. El once (11) de enero de dos mil veinticuatro (2024), se tuvo a la autoridad demandada dando contestación a la ampliación de demanda. Dando el plazo de tres (3) días al actor para que manifestara lo que a su derecho correspondiera.⁷

SÉPTIMO. Por auto de fecha cinco (5) de abril de dos mil veinticuatro (2024), se precluyó el derecho del actor para desahogar la vista de tres (3) días.⁸

OCTAVO. Mediante acuerdo del cinco (5) de abril de dos mil veinticuatro (2024), se abrió la dilación probatoria por el plazo común de cinco días hábiles.⁹

NOVENO. Por acuerdo del once (11) de julio de dos mil veinticuatro (2024)¹⁰, la Sala Especializada Instructora proveyó las pruebas de las partes.

⁵ Foja 294.

⁶ Fojas 351 a 353.

⁷ Fojas 374 a 375.

⁸ Fojas 378.

⁹ Foja 380.

¹⁰ Fojas 384 a 385.



DÉCIMO. La audiencia se verificó el día ocho (8) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)¹¹; se hizo constar la incomparecencia injustificada de las partes; al no existir cuestiones incidentales pendientes por resolver, se procedió al desahogo de las pruebas admitidas; posteriormente, se pasó a la etapa de alegatos, haciéndose constar que las partes no ofrecieron alegatos. Por lo que se citó a las partes para oír sentencia definitiva. Esta actuación fue notificada por medio de lista que se fijó en los estrados de la Sala Instructora el catorce (14) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).¹²

RAZONES Y FUNDAMENTOS:

I.- COMPETENCIA.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, funcionando en Pleno, es competente para conocer y fallar la presente controversia. La competencia por **materia** se surte a favor de este Tribunal por la naturaleza jurídica del objeto del litigio —resolución confirmativa ficta—; al ser el acto impugnado de carácter administrativo. La competencia por **territorio** se da porque la autoridad a quien se le imputa el acto —PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS—, realiza sus funciones en el Estado de Morelos; lugar donde ejerce su jurisdicción este Tribunal. La competencia por **grado** no es aplicable, toda vez que el juicio contencioso administrativo es de una sola instancia.

Esto con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 fracción V, de la *Constitución Federal*; 109 Bis de la *Constitución Local*; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso

¹¹ Fojas 398 a 399.

¹² Foja 400.

B), fracción II, inciso **g)**¹³, de la *Ley Orgánica*; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la *Ley de Justicia Administrativa*; las dos últimas disposiciones estatales publicadas el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

II. ANÁLISIS DE DERECHOS HUMANOS: ADULTO MAYOR.

De la instrumental de actuaciones está demostrado que el actor es **adulto mayor**, lo que se desprende de la copia de la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral, que puede ser consultada en la página 264 del proceso.

En dicha probanza se aprecia que nació el **nueve (9) de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve (1959)**; por lo cual, si presentó su demanda el siete (7) de agosto de dos mil veintitrés (2023), entonces tenía **sesenta y cuatro (64) años**.

Por tanto, se considera al actor adulto mayor por así disponerlo el artículo 3, fracción I¹⁴, de la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*.

SIN TEXTO

¹³ **Artículo *18.** Son atribuciones y competencias del Pleno:

[...]

B) Competencias:

[...]

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

[...]

g) Los juicios promovidos en contra de las resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales o municipales;

[...]

¹⁴ **Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Personas adultas mayores. Aquellas que cuenten con **sesenta años o más de edad** y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional;

[...]



Del contenido de los artículos 1^o¹⁵ de la *Constitución Federal*; 25, numeral 1^o¹⁶, de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; así como del artículo 17¹⁷ del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"*, se desprende la especial protección de los derechos de las personas mayores.

Por su parte, las declaraciones y compromisos internacionales como los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 en la Resolución 46/91; la Declaración sobre los Derechos y

¹⁵ **Artículo 1o.** *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

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

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

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

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

¹⁶ **Artículo 25**

1. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

[...]

¹⁷ **Artículo 17**

Protección de los ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a. *Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;*

b. *Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;*

c. *Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.*

Responsabilidades de las Personas de Edad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992 o los debates y conclusiones en foros como la Asamblea Mundial del Envejecimiento en Viena en 1982, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993 (de la que emanó la Declaración citada), la Conferencia Mundial sobre Población de El Cairo en 1994, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, llevan a concluir que los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono. Lo anterior no implica, sin embargo, que en todos los casos en los que intervengan deba suplirse la deficiencia de la queja.¹⁸

El Estado Mexicano se encuentra obligado a proteger los derechos de las personas consideradas como adultos mayores, que comprende la actuación de los órganos jurisdiccionales cuando ante ellos se tramitan procedimientos en los que éstos son parte, **a fin de aplicar las disposiciones jurídicas correspondientes, atendiendo al mayor beneficio en su favor.**

Por lo anterior, debe considerarse ese marco normativo, así como el artículo 5º¹⁹ de la *Ley de los Derechos de las*

¹⁸ **ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECE UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.** Época: Décima Época. Registro: 2009452. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, junio de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXXIV/2015 (10a.) Página: 573.

¹⁹ **Artículo 5o.** De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

I. De la integridad, dignidad y preferencia:

- a. A una vida con calidad. Es obligación de las Instituciones Públicas, de la comunidad, de la familia y la sociedad, garantizarles el acceso a los programas que tengan por objeto posibilitar el ejercicio de este derecho.*
- b. Al disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que ésta y otras leyes consagran.*
- c. A una vida libre sin violencia.*
- d. Al respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual.*
- e. A la protección contra toda forma de explotación.*

- f. A recibir protección por parte de la comunidad, la familia y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales.*
- g. A vivir en entornos seguros dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos.*
- II. De la certeza jurídica:**
- a. A recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial que los involucre, ya sea en calidad de agraviados, indiciados o sentenciados.*
- b. A recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos.*
- c. A recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales en que sea parte y contar con un representante legal cuando lo considere necesario.*
- d. En los procedimientos que señala el párrafo anterior, se deberá tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar y cuando sea el caso, testar sin presiones ni violencia.*
- III. De la salud, la alimentación y la familia:**
- a. A tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral.*
- b. A tener acceso preferente a los servicios de salud, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 4o. Constitucional y en los términos que señala el artículo 18 de esta Ley, con el objeto de que gocen cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional.*
- c. A recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.*
- Las familias tendrán derecho a recibir el apoyo subsidiario de las instituciones públicas para el cuidado y atención de las personas adultas mayores.*
- IV. De la educación:**
- a. A recibir de manera preferente el derecho a la educación que señala el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 17 de esta Ley.*
- b. Las instituciones educativas, públicas y privadas, deberán incluir en sus planes y programas los conocimientos relacionados con las personas adultas mayores; asimismo los libros de texto gratuitos y todo material educativo autorizado y supervisado por la Secretaría de Educación Pública, incorporarán información actualizada sobre el tema del envejecimiento y las personas adultas mayores.*
- V. Del trabajo:**
- A gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen, así como a recibir protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos de carácter laboral.*
- VI. De la asistencia social:**
- a. A ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.*
- b. A ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades.*
- c. A ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.*
- VII. De la participación:**
- a. A participar en la planeación integral del desarrollo social, a través de la formulación y aplicación de las decisiones que afecten directamente a su bienestar, barrio, calle, colonia, delegación o municipio.*
- b. De asociarse y conformar organizaciones de personas adultas mayores para promover su desarrollo e incidir en las acciones dirigidas a este sector.*
- c. A participar en los procesos productivos, de educación y capacitación de su comunidad.*
- d. A participar en la vida cultural, deportiva y recreativa de su comunidad.*
- e. A formar parte de los diversos órganos de representación y consulta ciudadana.*
- VIII. De la denuncia popular:**
- Toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades, podrán denunciar ante los órganos competentes, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daño o afectación a los derechos y garantías que establece la presente Ley, o que contravenga cualquier otra de sus disposiciones o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con las personas adultas mayores.*
- IX. Del acceso a los Servicios:**
- a. A tener una atención preferente en los establecimientos públicos y privados que prestan servicios al público.*
- b. Los servicios y establecimientos de uso público deberán implementar medidas para facilitar el uso y/o acceso adecuado.*

Personas Adultas Mayores, que establece, entre los derechos a garantizar en favor de esas personas, el relativo a una vida con calidad, a tener certeza jurídica en los procedimientos judiciales, dándoseles una atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar, que les permita tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando como tales: alimentación, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, para su atención integral.

En ese contexto, este Tribunal, al conocer de un juicio en el que la parte actora, se ubique en los supuestos del artículo 5, fracción II, incisos **b.**, **c.** y **d.** y **III, inciso a.**²⁰, de la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, y 6, fracción II, incisos **b.** y **c.**,²¹ de la *Ley de Desarrollo, Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores para el Estado Libre y Soberano de Morelos*; es decir, como adulto mayor, demande tener la satisfacción necesaria sobre los servicios y

c. A contar con asientos preferentes en los establecimientos que prestan servicios al público y en los servicios de autotransporte de pasajeros.

²⁰ **Artículo 5o.** De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

[...]

II. De la certeza jurídica:

[...]

b. A recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos.

c. A recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales en que sea parte y contar con un representante legal cuando lo considere necesario.

d. En los procedimientos que señala el párrafo anterior, se deberá tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar y cuando sea el caso, testar sin presiones ni violencia.

III. De la salud, la alimentación y la familia:

a. A tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral.

[...]

²¹ **Artículo *6.** La presente Ley reconoce como derechos de las personas adultas mayores, independientemente de los señalados en otros ordenamientos legales, los siguientes:

[...]

II. De certeza jurídica:

[...]

b. A recibir asistencia jurídica en forma gratuita cuando no tenga los medios necesarios para hacerlo, ya sea en los procedimientos administrativos o judiciales en materia en que sea parte y contar con un representante legal cuando lo considere necesario; y

c. En los procedimientos que señala el párrafo anterior, se deberá tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar y cuando sea el caso, testar sin presiones ni violencia.

[...]



condiciones humanas o materiales para su atención integral, como es el caso de recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales en que sea parte y contar con un representante legal cuando lo considere necesario; es nuestro deber tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar, cuando sea el caso. Por ello, se deben analizar las disposiciones legales aplicables al caso para proporcionarle el mayor beneficio que pudiera corresponderle y, de ser necesario, con independencia de las reglas de la carga de la prueba, allegarse oficiosamente de mayores elementos para clarificar el derecho cuyo reconocimiento pretenda, cuando los que aporte resulten insuficientes, con el objeto de proteger de manera reforzada sus derechos, pues los adultos mayores integran un grupo vulnerable que merece atención jurídica especial; lo que se complementa con lo dispuesto por el artículo 53²² de la *Ley de Justicia Administrativa*, que establece que las Salas podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen pertinentes para la mejor decisión del asunto.

Además, esta situación se refuerza con lo dispuesto en el artículo 18, inciso B), fracción II, inciso o), de la *Ley Orgánica*, que da la posibilidad de que el pleno de este tribunal, en caso de asuntos que afecten a particulares y que sean sometidos a su jurisdicción, supla la deficiencia de la queja.

Sobre estas bases, este Pleno considera que **debe hacerse una protección legal reforzada a favor del actor** [REDACTED], porque en este juicio está involucrada la economía del actor, quien es una persona adulta

²² **Artículo 53.** Las Salas podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen pertinentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir si así conviene a sus intereses; asimismo, podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estimen necesario. Los hechos notorios no requieren prueba.

mayor y porque su pretensión está relacionada con el cobro de una multa que asciende a la cantidad de [REDACTED]

[REDACTED], impuesta en el expediente número [REDACTED] radicado ante la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

III. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.

Previo a abordar lo relativo a la certeza del acto impugnado, resulta necesario precisar cuál es éste, en términos de lo dispuesto por los artículos 42 fracción IV y 86 fracción I de la *Ley de Justicia Administrativa*; debiendo señalarse que, para tales efectos, se analiza e interpreta en su integridad la demanda de nulidad²³, sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su ilegalidad²⁴; así mismo, se analizan los documentos que anexó a su demanda²⁵, a fin de poder determinar con precisión el acto que impugna el actor.

El actor señaló como acto impugnado en su demanda:

“La negativa ficta recaída al escrito presentado en fecha 30 de abril de 2021, ante la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, mediante el cual se interpuso Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número [REDACTED] de fecha 31 de marzo de

²³ **DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.** Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Pág. 32. Tesis de Jurisprudencia. Número de registro 900169.

²⁴ **ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE EXAMINARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS CALIFICATIVOS QUE EN SU ENUNCIACION SE HAGAN SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD.** Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 18 Tercera Parte. Pág. 159. Tesis de Jurisprudencia 9.

²⁵ **DEMANDA EN EL JUICIO NATURAL. EL ESTUDIO INTEGRAL DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS.** Novena Época. Registro: 178475. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, mayo de 2005. Materia(s): Civil. Tesis: XVII.2o.C.T. J/6. Página: 1265.

2021, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.” (sic)

En su ampliación de demanda señaló como acto impugnado:

“La negativa ficta recaída al escrito presentado en fecha 30 de abril de 2021, ante la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, mediante el cual se interpuso Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número [REDACTED] de fecha 31 de marzo de 2021, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.” (sic)

De una protección reforzada al ser el actor adulto mayor y de la causa de pedir de su demanda, se aprecia que el actor dijo lo siguiente:

“ÚNICO.- La resolución impugnada es ilegal y violatoria de los artículos 1, 16 y 17 Constitucionales, en relación con el diverso 229 del Código Fiscal del Estado de Morelos y 17 de la LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO en virtud de lo siguiente:

En efecto, el artículo 229 del Código Fiscal del Estado de Morelos dispone lo siguiente:

Artículo 229.- La autoridad deberá dictar la resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha CONFIRMADO EL ACTO IMPUGNADO.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presente confirmación el acto impugnado.

[...]

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis.

[...]

CONFIRMATIVA FICTA. ACORDE CON EL ARTÍCULO 131 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD SÓLO DA LUGAR A ÉSTA, TRATÁNDOSE DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.

[La transcribe]

CONFIRMACIÓN FICTA EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN. AL NO PREVERSE DISPOSICIÓN EXPRESA QUE ESTABLEZCA LAS REGLAS PROCESALES PARA IMPUGNAR DICHA FICCIÓN LEGAL, SON APLICABLES LAS RELATIVAS A LA NEGATIVA FICTA, CONTENIDAS EN LOS

ARTÍCULOS 17 Y 22 DE LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
[La transcribe]

No obstante que cita el *Código Fiscal para el Estado de Morelos* —que no es aplicable al caso porque el origen de la sanción no se fundó en esta disposición, ni existe una gestión de cobro—, en suplencia de la queja deficiente y atendiendo a la protección reforzada que debe existir en este juicio porque el actor es una persona adulta mayor, se considera lo siguiente:

En el derecho mexicano, la "confirmativa ficta" o "confirmación ficta" es una figura jurídica que surge cuando una autoridad no responde a un recurso administrativo en el plazo establecido por la ley. En estos casos, se entiende que la autoridad ha confirmado el acto impugnado.

Características clave de la confirmativa ficta:

- **Origen en el silencio administrativo:** La confirmativa ficta se origina por la inactividad o el silencio de la autoridad ante un recurso administrativo.
- **Plazo para resolver:** La autoridad tiene un plazo determinado para resolver y notificar su decisión, generalmente tres meses contados a partir de la interposición del recurso.
- **Confirmación del acto recurrido:** Si la autoridad no responde dentro de dicho plazo, se presume que ha confirmado el acto que se impugnó.
- **Derecho del recurrente:** Ante el silencio de la autoridad, el recurrente tiene la opción de esperar a

que se emita una resolución expresa o impugnar la confirmación ficta en cualquier momento.

Diferencia con la negativa ficta:

La "confirmativa ficta" es similar a la "negativa ficta", pero se distinguen en que la negativa ficta se aplica a instancias o peticiones, mientras que la confirmativa ficta se aplica específicamente a recursos administrativos. En la negativa ficta, el silencio de la autoridad se interpreta como una negación de la solicitud; en tanto que en la confirmativa ficta se entiende que se confirmó la resolución recurrida.

Efectos de la confirmativa ficta:

La confirmativa ficta permite al particular presumir legalmente que la resolución impugnada ha sido confirmada. Esto le permite acudir a la jurisdicción contenciosa para someterla a un control total. La confirmativa ficta no es una resolución que deba ser ejecutada por la autoridad, ni hace desaparecer la resolución inicial del mundo jurídico.

La confirmativa ficta solo produce efectos si el recurrente acude a la jurisdicción contenciosa administrativa para impugnarla. Mientras no lo haga, la situación procedimental derivada de la interposición del recurso que no ha sido resuelto subsiste.

Sobre estas bases, como el actor no promovió una instancia o petición, sino que promovió un **recurso de revisión** ante la autoridad demandada, **se tiene como acto impugnado:**

"La confirmativa ficta que se configuró ante el silencio de la autoridad demandada al escrito presentado el treinta (30) de

abril de dos mil veintiuno (2021), por el que se promueve Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número [REDACTED] de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021), emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.”

Esto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 94, de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, que establece:

Artículo 94.- El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

En el caso, no puede seguirse el juicio en relación con la figura jurídica denominada negativa ficta, toda vez que no se configura respecto de actos procesales emitidos en procedimientos administrativos. Ilustra lo anterior, la siguiente tesis que se aplica por analogía:

“NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA RESPECTO DE ACTOS PROCESALES EMITIDOS EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

De conformidad con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la resolución negativa ficta se configura por el silencio de la autoridad fiscal, al omitir dar respuesta en un plazo de tres meses, a las instancias o peticiones de los particulares. Por tanto, si el inconforme presentó su escrito de ofrecimiento de pruebas y alegatos, con motivo de un procedimiento administrativo en materia aduanera instaurado en su contra, pretendiendo que la omisión del acuerdo correspondiente configura una resolución negativa ficta, es inconcuso que tal negativa ficta no se actualiza al no tratarse de una instancia o petición de un particular formulada a la autoridad fiscal, sino de un acto procesal dentro de un procedimiento administrativo. En consecuencia, es correcto el desechamiento de la demanda de nulidad realizado por la Sala Fiscal responsable.”²⁶

IV. DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES AL CASO.

²⁶ No. Registro: 192,011. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, abril de 2000. Tesis: II.2o.A.13 A. Página: 969.



Este Pleno considera que las disposiciones legales aplicables al caso son:

1. La **Ley del Equilibrio Ecológico**, porque regula el procedimiento administrativo que se instauró en contra del actor, regula la interposición del recurso de revisión; además, esta Ley señala cuáles son las disposiciones legales aplicables al caso, al disponer que:

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

Los procedimientos administrativos que se promuevan ante la Secretaría, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el **Código Procesal Civil y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, además de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.**

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

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;

[...]

ARTÍCULO *180.- Se sancionará con multa por el equivalente de cien a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la persona que:

[...]

IV. Realice obras que pudieran causar alteración significativa del ambiente, sin contar con la autorización del impacto ambiental correspondiente, o que, contando con

ella, incumpla los términos y condiciones establecidos en la misma.

ARTÍCULO 193.- *Las resoluciones dictadas por la Secretaría dentro de los procedimientos administrativos que se hayan instaurado con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, **podrán ser impugnadas por los interesados mediante el recurso de revisión**, el cual se deberá interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.*

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante el Titular de la Secretaría, quien en su caso, acordará su admisión o desechamiento, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido.

ARTÍCULO 194.- *El recurso de revisión se interpondrá por escrito ante el Titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida.*

Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustentación del recurso de revisión se sujetarán a lo dispuesto por el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

ARTÍCULO 195.- *En el escrito en el que se interponga el recurso se señalará:*

- I. El nombre y domicilio del recurrente y en su caso, el de la persona que promueva a su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con que comparece;*
- II. La fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida;*
- III. El acto o resolución que se impugna;*
- IV. Los agravios que, a juicio del recurrente le cause la resolución o el acto impugnado;*
- V. La mención de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto;*
- VI. Los documentos que el recurrente ofrezca como prueba, que tengan la relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado y que no hubiere estado en posibilidad de ofrecer al oponer sus defensas, deberán acompañarse al escrito a que se refiere el presente artículo;*
- VII. Las pruebas que el recurrente ofrezca en relación con el acto o la resolución impugnada, acompañando los documentos que se relacionen con éste. No podrá ofrecerse como prueba la confesión de la autoridad; y*
- VIII. La solicitud de suspensión del acto o resolución impugnados previa la comprobación de haber garantizado, en su caso, debidamente el interés fiscal.*

ARTÍCULO 196.- *Al recibir el recurso, la autoridad del conocimiento verificará si este fue interpuesto en tiempo, admitiéndolo a trámite o rechazándolo.*

Para el caso de que lo admita, decretará la suspensión si fuese procedente, y desahogará las pruebas que procedan en un plazo que no exceda de 15 días hábiles contados a partir de la notificación de admisión.”

(Énfasis añadido)



2. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

porque así se establece la suplencia en el artículo 162, de la Ley del Equilibrio Ecológico; además de que regula el procedimiento administrativo que se instauró en contra del actor, regula la interposición del recurso de revisión y así como prevé la figura jurídica denominada **confirmativa ficta** o presunta confirmación del acto impugnado que se configura dentro de la sustanciación del recurso de revisión y prevé el plazo para emitir la resolución a ese recurso, al disponer que:

*“Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, **no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.** Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.*

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el **recurso de revisión** o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

*En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, **el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.***

Artículo 84.- La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.

Artículo 85.- El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que

hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Artículo 86.- *El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:*

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;*
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;*
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;*
- IV. Los agravios que se le causan;*
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;*
y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.*

Artículo 87.- *La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:*

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;*
- II. Sea procedente el recurso;*
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;*
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y*
- V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.*

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Artículo 88.- *El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:*

- I. Se presente fuera de plazo;*
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y*
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.*

Artículo 89.- *Se desechará por improcedente el recurso:*

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;*



- II. *Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;*
- III. *Contra actos consumados de un modo irreparable;* IV. *Contra actos consentidos expresamente; y*
- V. *Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.*

Artículo 90.- *Será sobreseído el recurso cuando:*

- I. *El promovente se desista expresamente del recurso;*
- II. *El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;*
- III. *Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;*
- IV. *Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;*
- V. *Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y*
- VI. *No se probare la existencia del acto respectivo.*

Artículo 91.- *La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:*

- I. *Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;*
- II. *Confirmar el acto impugnado;*
- III. *Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y*
- IV. *Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.*

Artículo 92.- *La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.*

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Artículo 93.- *No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente. La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.*

Artículo 94.- *El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.*

Artículo 95.- *La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad. La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.*

Artículo 96.- *Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.*

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.”

(Énfasis añadido)

De estas dos disposiciones legales, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* establece en su artículo 17, que el plazo que tiene la dependencia u organismo descentralizado que resuelva **no debe exceder de tres meses**, al señalar que: “*Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, **no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda...***”

La existencia del acto impugnado será analizada al estudiar la configuración de la confirmativa ficta reclamada.

V.- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

Conforme al último párrafo del artículo 37 de la *Ley de Justicia Administrativa*, es deber de este Tribunal analizar de oficio las causas de improcedencia de los juicios de nulidad, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente; **sin embargo**, al ser el acto impugnado la figura jurídica denominada **confirmativa ficta**, este *Tribunal* se ve impedido a analizar las causales de improcedencia, toda vez que tratándose de la figura

jurídica de confirmativa ficta, ante la interposición de la demanda de nulidad ante este *Órgano Jurisdiccional*, la litis se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su confirmación tácita por parte de la autoridad; por tanto, al resolver este juicio, este Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar el medio de defensa, sino que debe examinar, en primer lugar, la configuración de la confirmativa ficta y, una vez superado este test, resolver los temas de fondo sobre los que versa la confirmativa ficta para declarar su validez o invalidez.²⁷

VI.- CONFIGURACIÓN DE LA CONFIRMATIVA FICTA.

²⁷ **NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.** *En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.*

Registro digital: 173738. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 165/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 202. Tipo: Jurisprudencia.

CONFIRMACIÓN FICTA EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN. AL NO PREVERSE DISPOSICIÓN EXPRESA QUE ESTABLEZCA LAS REGLAS PROCESALES PARA IMPUGNAR DICHA FICCIÓN LEGAL, SON APLICABLES LAS RELATIVAS A LA NEGATIVA FICTA, CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 22 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El artículo 131 del Código Fiscal de la Federación dispone que la autoridad deberá dictar y notificar la resolución del recurso de revocación en un término que no excederá de tres meses, contados a partir de la fecha de su interposición, en la inteligencia de que el silencio de aquélla significará que se ha confirmado el acto impugnado. Por otra parte, el artículo 37 del citado código prevé el mismo plazo para que se resuelvan las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades, pero si transcurrido éste no se notifica la resolución correspondiente, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente. En ese sentido, las figuras establecidas en esos artículos, confirmación ficta y negativa ficta, respectivamente, tienen como origen un mismo hecho, el silencio de la autoridad frente a una petición, con la particularidad de que la primera, en estricto sentido, también implica una negación a la pretensión del promovente. Por consiguiente, al no preverse disposición expresa que establezca las reglas procesales para impugnar la ficción legal contenida en el mencionado artículo 131, son aplicables las relativas a la negativa ficta, contenidas en los artículos 17 y 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que en la contestación de la demanda la autoridad deberá exponer las razones y fundamentos de la confirmación del acto impugnado y, en su caso, otorgar oportunidad a la actora para que amplíe la demanda, pues será hasta ese momento cuando conozca los motivos de la confirmación del acto y, por consiguiente, si la resolución expresa no satisface el interés jurídico del recurrente podrá controvertir la parte de la determinación que continúe afectándolo, y hacer valer conceptos de impugnación no planteados inicialmente, en atención al principio de litis abierta contenido en el artículo 1o. de la señalada ley.

Registro digital: 167134. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: I.13o.A.145 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, junio de 2009, página 1050. Tipo: Aislada.

Los elementos de la configuración de la confirmativa ficta se derivan de lo dispuesto por los artículos 194 de la *Ley del Equilibrio Ecológico*; y, 17, 86, primer párrafo y 94, de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*; que establecen:

LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO:

ARTÍCULO 194.- *El recurso de revisión se interpondrá por escrito ante el Titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida.*

[...]

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

Artículo 17.- *Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. [...]*

Artículo 86.- *El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:*

[...]

Artículo 94.- *El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.*

Existen, tres elementos fundamentalmente constitutivos de la confirmativa ficta, que son:

- I. Que se haya formulado por escrito el recurso de revisión ante el titular de la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida.
- II. Que transcurra el plazo que tres (3) meses que establece la *Ley Federal de Procedimiento*

Administrativo para emitir resolución; y,

- III. Que, durante ese plazo, la autoridad omite resolver el recurso de revisión del particular.

PRIMER ELEMENTO ESENCIAL.

Por cuanto al **primero de los elementos esenciales**, relativo a que se haya formulado por escrito el recurso de revisión ante el titular de la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, **quedó acreditado fehacientemente** con el escrito sellado en original que exhibió el actor.

Documento que puede consultarse en las páginas 77 a 128 del proceso. Que se tiene por válido y auténtico en términos de lo dispuesto por los artículos 59 y 60 de la *Ley de Justicia Administrativa*; y hacen prueba plena de **la existencia de la interposición del recurso de revisión** que formuló el actor y que presentó en la oficialía de partes de la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, quien fue la que emitió la resolución que controvierte a través del recurso de revisión.

SEGUNDO ELEMENTO ESENCIAL.

En relación con el **segundo elemento esencial**, que consiste en que transcurra el plazo que tres (3) meses que establece la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* para emitir resolución.

El actor presentó su recurso de revisión el treinta (30) de abril de dos mil veintiuno (2021) ante la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS;

por tanto, el plazo de tres (3) meses que establece el *Código Procesal Civil* para emitir resolución finalizó el treinta (30) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Por lo tanto, si el plazo que tuvo la autoridad demandada para resolver el recurso de revisión es de **tres (3) meses**; entonces, **se configura el segundo elemento esencial**, al haber transcurrido en exceso el plazo de tres (3) meses, ya que la actora presentó su demanda el **siete (7) de agosto de dos mil veintitrés (2023)**.

TERCER ELEMENTO ESENCIAL.

El tercer elemento esencialmente constitutivo de la confirmativa ficta, consiste en que durante ese plazo —tres meses—, la autoridad haya omitido resolver el recurso de revisión del particular.

La autoridad demandada dijo que el recurso de revisión se encuentra en trámite, al manifestar que:

*“Se contesta como falso, ya que esta autoridad aquí demandada, no ha sido omisa en atender el Recurso de Revisión que se reclama, ya que de autos del recurso de revisión número [REDACTED] y que aquí se exhibe, se desprende que el **Acuerdo de Admisión que recayó al escrito de fecha 30 de abril de 2021, fue legalmente notificado en fecha trece de julio de dos mil veintitrés**, mediante el cual se otorgó al quejoso el plazo de cinco días a efecto de **exhibir garantía suficiente por la cantidad de***

[REDACTED] situación que deja de manifiesto que el citado Recurso de Revisión se encuentra siendo sustanciado, sin embargo, se pretende dolosamente engañar la buena fe de ese Tribunal, al no anexar a su escrito de demanda de nulidad dicha documental, así como copia de las actuaciones que el C. [REDACTED] ha efectuado en fecha posterior, esto es el dieciocho de julio de dos mil veintitrés, a fin de que le conceda indebidamente la razón a su reclamo, ni mucho menos se ha configurado la negativa ficta por las consideraciones y argumentos aquí externados, sumando a que esta figura jurídica no se encuentra contemplada dentro del

marco jurídico de actuación de esta autoridad ambiental...”²⁸

Es **inoperante** lo que señala la autoridad demandada, toda vez que, es intrascendente que el recurso de revisión se encuentre en trámite, porque la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la obliga a emitir resolución del recurso en el plazo de tres (3) meses contados a partir de su interposición, como lo establece en su artículo 17; y en el acuerdo de admisión a que hace alusión la autoridad demandada se otorgó al quejoso el plazo de cinco días a efecto de **exhibir garantía suficiente por la cantidad de** [REDACTED]

[REDACTED]; es decir, no se previno el recurso de revisión que promovió el actor sino solamente se le solicitó que exhibiera garantía suficiente para otorgarle la suspensión del acto.

Por ello, se surte la hipótesis que establece que el recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.²⁹ En el caso, decidió impugnar esa presunta confirmación ficta.

Ilustra lo anterior, las tesis que a continuación se transcriben que, no obstante, se refieren a los recursos de revocación y de inconformidad, son aplicables al caso porque también abordan la figura jurídica denominada confirmativa ficta o confirmación ficta; tesis que son aplicadas por analogía al presente asunto:

“CONFIRMACIÓN FICTA EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL. EL PLAZO DE TRES MESES PARA SU CONFIGURACIÓN DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE SU INTERPOSICIÓN ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA TRAMITARLO Y RESOLVERLO.

²⁸ Foja 162 vuelta.

²⁹ Como lo establece el artículo 94 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De una interpretación armónica y sistemática de los artículos 121, primer párrafo y 131 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que el plazo de tres meses para la configuración de la confirmación ficta en el recurso de revocación en materia fiscal, previsto en este último precepto, debe computarse a partir de su interposición ante la autoridad, siempre y cuando sea la competente para tramitarlo y resolverlo.”³⁰

“RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. EL PLAZO PARA QUE SE ACTUALICE LA CONFIRMACIÓN FICTA DEL ACTO RECURRIDO DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DEL ESCRITO ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER ESE MEDIO DE DEFENSA.

De conformidad con las reglas del citado medio de defensa, si la autoridad fiscal (Instituto Mexicano del Seguro Social) no resuelve y notifica al recurrente su decisión en tres meses, contados a partir de la fecha de interposición del recurso, se entenderá que confirmó el acto recurrido y el inconforme podrá impugnar la confirmación a través del juicio contencioso administrativo. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para que comience a computarse el plazo establecido para la configuración de esa ficción jurídica, es necesario que la autoridad ante quien se interpuso el recurso esté en condiciones de darle solución. En ese contexto, para estimar satisfecha esa condición, se requiere no sólo que cuente con todos los elementos materiales para hacerlo, sino también que tenga la posibilidad de emitir una resolución dentro de los parámetros mínimos legales, lo que exige que sea competente para conocer del recurso. En consecuencia, el plazo de tres meses para la configuración de la confirmación ficta debe computarse a partir de que el escrito de agravios es recibido por la autoridad competente para resolver el recurso de inconformidad, pues no es viable estimar que ese lapso comienza indefectiblemente con su interposición, aun cuando haya sido hecho valer ante un órgano incompetente para resolver, ya que, si el funcionario u órgano ante quien se interpuso el medio de defensa carece de facultades para conocer del recurso, no podría exigírsele que lo resuelva, pues implicaría obligarlo a ejercer una atribución que no le corresponde, lo que es contrario al principio de legalidad tutelado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; además, no estimarlo así podría propiciar que los gobernados, para obtener una ventaja procesal injustificada, planteen la inconformidad ante una autoridad incompetente, a sabiendas de que lo es, con la finalidad de que sea ésta quien, sin contar con los elementos materiales ni las atribuciones legales, deba defender la validez del acto en el juicio contencioso administrativo.”³¹

³⁰ Registro digital: 165597. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: VII.2o.(IV Región) 3 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, enero de 2010, página 2036. Tipo: Aislada.

³¹ Registro digital: 2009690. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: I.1o.A. J/9 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario

“RESOLUCIÓN CONFIRMATIVA FICTA. EL PLAZO DE 3 MESES PARA SU ACTUALIZACIÓN RESPECTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 294 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA RECEPCIÓN DEL ESCRITO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVERLO.

Conforme a las reglas del recurso de inconformidad aludido, cuando no se resuelva y notifique la resolución respectiva en un plazo de tres meses, contados a partir de la fecha de su interposición, se configura una resolución presuntiva en el sentido de negar la pretensión del promovente, confirmando los resultados de la resolución recurrida, la cual puede impugnarse en el juicio contencioso administrativo y, al contestar la demanda, la autoridad debe dar a conocer los hechos y el derecho en que se apoya, quedando el actor en aptitud de ampliar su demanda. Cabe señalar que esa defensa, en principio, únicamente puede llevarla a cabo la autoridad competente para resolver la instancia relativa, pues se circunscribe al ámbito de facultades que le ha otorgado el orden jurídico. Ahora bien, el hecho de considerar que puede actualizarse la resolución negativa ficta o confirmativa ficta, a pesar de que el recurso se haya interpuesto ante autoridad incompetente y que puede obligarse a ésta a actuar en los términos mencionados, implicaría una transgresión al principio de legalidad tutelado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tendría que pronunciarse sobre el fondo de una resolución viciada de origen, ya que está impedido para hacerlo sobre la improcedencia. Por tanto, de la interpretación de los artículos 6o. del Reglamento del Recurso de Inconformidad y 120 del Código Fiscal de la Federación y, ante las consecuencias generadas por la actuación o intervención de una autoridad legalmente incompetente, se arriba a la convicción de que, el plazo para que se actualice la resolución ficta con motivo de la interposición del recurso de inconformidad, debe computarse a partir de que éste haya sido recibido por la autoridad competente para acceder o negar lo solicitado, pues de lo contrario se propiciaría que la competencia de la autoridad quedara al arbitrio del gobernado. Lo anterior no implica que la autoridad que recibe el recurso pueda dejar de emitir una respuesta al escrito de inconformidad, aun si considera que es incompetente para resolver el recurso; por el contrario, en términos del artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, debe remitirlo a la competente y, si bien la falta de respuesta incide en la esfera jurídica del particular, ello constituiría, en todo caso, una violación al derecho de petición, pero no por ello debe estimarse que se configura la confirmativa ficta, ya que el silencio no proviene de la autoridad que tenga facultades para resolver sobre lo solicitado.”³²

Judicial de la Federación. Libro 21, agosto de 2015, Tomo II., página 2007. Tipo: Jurisprudencia.

³² Registro digital: 2014663. Instancia: Plenos de Circuito. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: PC.I.A. J/105 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 43, junio de 2017, Tomo III, página 2336. Tipo: Jurisprudencia.

Sobre estas bases, el treinta (30) de julio de dos mil veintiuno (2021), se configuró la confirmativa ficta impugnada.

Por lo que se procede a analizar la legalidad de la confirmativa ficta reclamada.

VII. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD.

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 que expresamente les facultan las leyes.³³

Por lo tanto, la carga de la prueba de la ilegalidad del acto impugnado le corresponde a la parte actora. Esto conforme a lo dispuesto por el artículo 386 del *Código Procesal Civil* de aplicación complementaria a la *Ley de Justicia Administrativa*, 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

³³ **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.**

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.



favor una **presunción legal**.

VIII.- RAZONES DE IMPUGNACIÓN.

Las razones de impugnación se encuentran visibles en las fojas 6 a la 11 y de la 304 vuelta a la 350 del sumario, mismas que se tienen aquí como íntegramente reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias, pues el hecho de omitir su transcripción en el presente fallo, no significa que éste Tribunal en Pleno, esté imposibilitado para el estudio de las mismas, cuestión que no implica violación a precepto alguno de la ley de la materia, esencialmente, cuando el principio de exhaustividad se satisface con el estudio de cada una de las razones de impugnación esgrimidas por el actor.

Al efecto es aplicable el criterio jurisprudencial con el rubro siguiente:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.³⁴

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

³⁴Novena Época, Núm. De Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial De La Federación Y Su Gaceta, Tomo XXXI, mayo De 2010, Materia(S): Común, Tesis: 2a./J. 58/2010, Página: 830

que efectivamente se hayan hecho valer.”
(Énfasis añadido)

IX. ANÁLISIS.

En el caso, se analizará la razón de impugnación que genera mayor beneficio al actor.³⁵

De la lectura de la ampliación de demanda, el actor manifestó que:

“Lo anterior encuentra sustento con el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que se deberá aplicarse de manera supletoria a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, mismo que a la letra señala:

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*
- V. Estar fundado y motivado;*
- VI.- (Se deroga)*
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- X. Mencionar el órgano del cual emana;*
- XI.- (Se deroga)*
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*

³⁵ **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**

No. Registro: 179,367, **Jurisprudencia**, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, febrero de 2005, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5.

XIV. *Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

XV. *Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*

XVI. *Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.*

[...]

En términos del artículo 16 Constitucional, artículo 3 fracción I y V Ley Federal del Procedimiento Administrativo en relación a lo determinado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en la jurisprudencia 2a./J. 115/2005, que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa a emitir el acto de molestia de que se trate, por lo que la autoridad debe precisar de forma exhaustiva 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 en el que se prevea la facultad de la autoridad para emitir el acto de molestia de que se trate, por lo que si la autoridad omite realizar tales circunstancias debe declararse la nulidad de las resoluciones impugnadas.

[...]

De lo anterior se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 3 fracción I y V Ley Federal del Procedimiento Administrativo lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, atendiendo al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es a posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que considere afectan o lesionan su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de defensa de aquellos, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios.

[...]

'ACTOS DE MODESTIA REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES.'

(La transcribe)

En relación a lo anterior, el principio pro homine implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, lo cual se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria, por lo que esa H. Sala al dictar la sentencia que en derecho corresponde debe de emitirla protegiendo de la manera más amplia los derechos humanos que todo gobernado tiene derecho de gozar. [...]

C). La resolución recurrida contenida en el oficio [REDACTED] del 31 de marzo de 2021 emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, viola en perjuicio de mi representada los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución en virtud de que la multa impuesta en cantidad de [REDACTED] no se encuentra debidamente fundada y motivada.

En efecto, la resolución contenida en el oficio [REDACTED] del 31 de marzo de 2021, no cumple con los requisitos de validez contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la imposición de la multa no está debidamente fundada y motivada.

Lo anterior ya que de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos administrativos deben estar debidamente fundados y motivados, entendiéndose por ello que la autoridad debe expresar las razones particulares circunstancias especiales o causas inmediatas que determinaron la emisión de su resolución, debiendo contener también el señalamiento preciso de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, por coincidir éste con las hipótesis normativas en ellas contenidas.”³⁶

De su causa de pedir se infiere que el actor se duele que tanto el acto impugnado como la resolución emitida en el procedimiento administrativo número [REDACTED] de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021), emitida por la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, no están debidamente fundadas ni motivadas.

En ese sentido, una vez analizado lo manifestado por las partes, este Tribunal determina que son fundados y suficientes los argumentos hechos valer por el actor, porque el acto impugnado y la resolución emitida en el procedimiento

³⁶ Fojas 327 vuelta, 331, 333 y 336 vuelta.



administrativo número [REDACTED], de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021), emitida por la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, no están debidamente fundados y motivados por sustentarse en la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, Publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4022, Sección Segunda, de fecha 22 de diciembre de 1999, la cual **carece del refrendo del Secretario del Ramo.**

El refrendo del Secretario del ramo, se encuentra previsto en el artículo 92 de la *Constitución Federal*, numeral que a la letra indica:

"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Por su parte, el artículo 76 de la *Constitución Local*, vigente en el año de mil novecientos noventa y nueve (1999), establecía 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 artículo 9 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, vigente en la fecha en la que se expidió el decreto de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos, 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'.

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*, esto es el veintidós (22) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidiera o promulgara el Ejecutivo del Estado de Morelos, debían ser refrendados por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del ramo a cuya dependencia compete el asunto.

En ese contexto, al publicarse en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", la *Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, además de ser refrendada por el Secretario de Gobierno, también debió refrendarse por el Secretario del ramo, lo que en la especie no aconteció.

Conclusión a la que se arriba al analizar las siguientes imágenes:

SIN TEXTO



Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: La Tierra Volverá a Quienes la Trabajan con sus Manos. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

JORGE MORALES BARUD, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS A SUS HABITANTES SABED.

LA HONORABLE CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 40 FRACCIONES II Y L DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, Y

CONSIDERANDO.

La Ecología como ciencia cobra cada día mayor relevancia y la cuestión ambiental se presenta como un concepto amplio e incluyente que atraviesa todas las actividades humanas. No hay esfera económica, social, cultural, de bienestar, de recreación, que no tenga implicaciones ambientales.

En el ámbito legislativo esto se ha manifestado de diversas maneras, por una parte la unificación jurídica por medio de una codificación para la simplificación y armonización de las materias jurídico-ambientales. Por otra parte, la última modificación a esta codificación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, realizada en 1996 por unanimidad, demostró la relevancia y consenso con que cuenta la cuestión ambiental. En los últimos meses del año pasado se logró como único acuerdo pluripartidista la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta trascendente reforma implicó definir el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, así como la rectoría del Estado para garantizar un desarrollo nacional integral y sustentable.

En Morelos la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se expidió en 1989, con el objeto de regular las actividades en el Estado y en los municipios en cuanto a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y mejoramiento del ambiente. A diez años de su publicación los problemas ambientales se han intensificado y diversificado, por lo que se requieren nuevos instrumentos regulatorios, adecuados a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

De esta manera los motivos que impulsaron la reforma a la legislación ambiental, como una de las tareas centrales de esta XLVII Legislatura, fue la necesidad de contar con un marco normativo que coadyuve en el aspecto jurídico a la solución de la compleja problemática ambiental.

En términos generales esta Ley materia del presente dictamen parte de una perspectiva preventiva y no

punitiva, es decir, se considera que en la medida en que se cumplan medidas anticipadas señaladas por la Ley, se evitarán acciones que causen desequilibrio ecológico o que atenten contra el ambiente, y por lo tanto las sanciones. Así mismo, ésta Ley es dinámica en la medida en que deja espacios para posibilitar la adaptación necesaria a la cambiante situación ambiental y a la evolución del conocimiento, a la vez que permite la articulación con otros preceptos legales, tales como el Código Penal.

Por otra parte, de acuerdo a la nueva etapa del federalismo que coordina la soberanía de los Estados, la libertad de los Municipios así como las facultades constitucionales del Gobierno Federal, y que ha permitido el avance de las políticas de descentralización y desconcentración en diversas materias hacia las Entidades Federativas y los Municipios, y a su vez posibilita que estos puedan asumir mayores responsabilidades en materia ambiental, para atender de manera directa los problemas de cada localidad. Esta Ley clarifica la injerencia de los actores definiendo la competencia de las autoridades y la integración de los diferentes niveles de gobierno. A su vez reconoce la participación de la sociedad en las tareas ambientales a través de ciertos organismos establecidos y amplía los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental por medio de mecanismos tales como la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por vía jurídica los actos que dañen al ambiente en contravención de la normatividad vigente.

Respecto a la estructura el documento pretende ser un instrumento claro en cuanto a lenguaje y mecanismos, así mismo de fácil consulta y manejo. En este sentido la estructura que se presenta en el índice, los cuatro primeros títulos definen aspectos generales, la política, el papel del Estado y la participación social. Los tres siguientes corresponden a la preservación del equilibrio ecológico a través del aprovechamiento de los elementos naturales y de la protección de la biodiversidad y del ambiente.

En apego a la Ley General, el ordenamiento que contiene la presente Ley fortalece y enriquece los instrumentos en la materia con el fin de que cumplan efectivamente con su función reduciendo los márgenes de discrecionalidad de la autoridad a efecto de ampliar la seguridad pública de la ciudadanía en materia ambiental e incorporando conceptos fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad, con el objeto de aplicarlos a las distintas acciones reguladas por el propio ordenamiento, así como los compromisos asumidos por nuestro país en los tratados y convenciones internacionales de la materia.

Además, amplía los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental, a través de mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente en contravención de la normatividad vigente.

Secretaría podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

ARTÍCULO 209. En caso de que no se comprueben que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la presente Ley, la Secretaría lo hará del conocimiento del denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes.

ARTÍCULO 210. La formulación de la denuncia ciudadana, así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la Secretaría, no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

ARTÍCULO 211. Los expedientes de denuncia ciudadana que hubieren sido abiertos, se darán por concluidos cuando:

I. No sean competencia de la Secretaría para conocer de la denuncia ciudadana planteada, en cuyo caso la turnará a la instancia correspondiente;

II. Sea dictada y ejecutada la recomendación correspondiente;

III. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;

IV. Por haberse solucionado la denuncia ciudadana mediante conciliación o;

V. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección;

VI. Por falta de interés del denunciante en los términos de este capítulo;

VII. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes; o

VIII. Por desistimiento del denunciante.

ARTÍCULO 212. Las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos de competencia de la Secretaría, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones que dicha dependencia les formule en tal sentido.

Las autoridades y servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, lo comunicarán a la Secretaría. En este supuesto, dicha dependencia deberá manejar la información proporcionada bajo la más estricta confidencialidad.

ARTÍCULO 213. La Secretaría y los municipios en el ámbito de sus atribuciones, están facultados para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

ARTÍCULO 214. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano oficial del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Gobierno del Estado, deberá expedir y reformar los reglamentos correspondientes en un plazo de noventa días naturales a partir de la publicación de la presente Ley.

ARTÍCULO TERCERO.- Los Ayuntamientos deberán expedir y reformar los reglamentos correspondientes en un plazo de noventa días naturales a partir de la publicación de la presente Ley.

ARTÍCULO CUARTO.- Los procedimientos y recursos administrativos interpuestos con la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos que se abroga, se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones vigentes en ese momento, y las demás disposiciones aplicables en la materia de que se trate.

ARTÍCULO QUINTO.- En tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que se deriven del presente Decreto, seguirán en vigor las que han regido hasta ahora, en lo que no la contravengan.

ARTÍCULO SEXTO.- Se abroga la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial No 3443, Sección Segunda, de fecha 9 de agosto de 1989.

SALÓN DE SESIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO, A LOS 18 DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE 1999.

SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCIÓN.
LOS CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO

PRESIDENTA

DIP. LIC. ERIKA CORTÉS MARTÍNEZ

SECRETARIA

DIP. DRA. LAURA ADELA BOCANEGRA QUIROZ

SECRETARIA

DIP. PROFRA. RUFINA VILLANUEVA PACHECO

RÚBRICAS

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Cuernavaca, Capital del Estado de Morelos a los diecisiete días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCIÓN
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS
JORGE MORALES BARUD
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
JORGE ARTURO GARCÍA RUBÍ
RÚBRICAS



De lo anterior, se aprecia que el decreto por el cual se publicó la *Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, únicamente fue refrendado por el Gobernador del Estado y el Secretario General de Gobierno, sin que conste el refrendo del Secretario del ramo al que le correspondía el despacho del asunto, que, conforme a lo dispuesto por los artículos 26, fracción VII y 33, fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos*, publicada el dieciocho (18) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), vigente en aquella época, le correspondía al SECRETARIO DE DESARROLLO AMBIENTAL, lo que al no acontecer así, incumple con uno de los requisitos para su validez, conforme a lo dispuesto por los artículos 76, de la *Constitución Local* y 9, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos*; lo que deriva en la inconstitucionalidad del cuerpo normativo de referencia.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe, la cual se aplica por analogía al presente asunto:

“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.

Los decretos por los que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ordena publicar las leyes o los decretos expedidos por la legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Política Local el cual, al prever que todos los decretos deberán ser firmados por el Secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan, incluye a los decretos promulgatorios, pues no hace distinción alguna en los actos del Gobernador. Así, el decreto promulgatorio de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 2 de diciembre de 2008, al no haberlo firmado el Secretario de Planeación y Finanzas, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad vigente hasta el 17 de diciembre de 2008, no satisfizo el requisito para su validez

previsto en la referida norma constitucional. En el entendido de que el presente criterio será obligatorio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de esta jurisprudencia en el Semanario Judicial de la Federación y no resulta aplicable para quienes ya hubiesen emprendido algún medio de defensa con apoyo en su anterior texto, toda vez que conforme al último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, disposición que ha sido interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tal prohibición opera, precisamente, cuando un criterio obligatorio es sustituido por otro.”³⁷

De lo anterior se desprende que, la ausencia del refrendo supone una falta en el proceso de creación de la norma que redunda en su ilegalidad, pues se aparta de los requisitos para su validez.

Sin que pase inadvertido para este Órgano Jurisdiccional, que el texto actual de la *Constitución Local* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos*, ya no exigen el refrendo del secretario a cuya dependencia compete el asunto, pues estas reformas, no subsanan la omisión advertida conforme a las normas anteriores, toda vez que no generan una constitucionalidad sobrevenida.

Funda lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

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

³⁷ Registro digital: 2021074 Instancia: Segunda Sala Décima Época Materia(s): Constitucional, Común Tesis: 2a./J. 151/2019 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, noviembre de 2019, Tomo I, página 683 Tipo: Jurisprudencia.



Conforme a los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, vigentes en la fecha en que se expidió el decreto Número Quinientos Ochenta y Siete, por el que se derogó la Ley General de Hacienda y se adicionaron diversas disposiciones a la Ley General de Hacienda Municipal, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 17 de noviembre de 1999, ambas de esa entidad, todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidiera o promulgara el Ejecutivo del Estado, debían ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo a cuya dependencia compete el asunto. Ahora bien, la circunstancia de que el artículo 76 constitucional de la localidad, se hubiere reformado mediante Decreto Número Setecientos Veintisiete, publicado en el citado medio de difusión oficial el 20 de julio de 2005, y determine que los decretos promulgatorios que realice el titular del Ejecutivo Estatal, respecto de las leyes y los decretos legislativos, sólo deberán ser refrendados por el secretario de Gobierno, no genera una constitucionalidad sobrevenida del Decreto Quinientos Ochenta y Siete de referencia, que sólo fue refrendado por el citado secretario, pues en la época en que fue expedido, la legislación local exigía que fueran suscritos tanto por el secretario de gobierno como por el secretario del ramo competente; además, no se justifica que las leyes que en aquel momento se promulgaron en contravención al procedimiento establecido en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, sean convalidadas en virtud de la reforma citada, ya que ésta no subsana los vicios del procedimiento con que se promulgó dicho decreto; por lo que su aplicación causa perjuicio a los particulares."³⁸

Del criterio transcrito con antelación, se advierte que no es dable considerar que dicha omisión, pueda ser convalidada con las normas vigentes que no prevén el requisito de refrendo del Secretario del ramo, porque produciría la aplicación retroactiva en perjuicio de la parte actora de la *Constitución Local* y de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos*, lo que violenta lo dispuesto por el artículo 14 de la *Constitución Federal*.

Ilustra lo anterior la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

³⁸ Registro digital: 2006893 Instancia: Plenos de Circuito Décima Época Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: PC.XVIII. J/5 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 710 Tipo: Jurisprudencia.

“GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROACTIVAMENTE.

Conforme al criterio actual adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la interpretación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la garantía de irretroactividad, ésta protege al gobernado tanto de la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, al constreñir al órgano legislativo a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, y a las demás autoridades a que no las apliquen retroactivamente, pues la intención del Constituyente en dicho precepto, fue prever de manera absoluta, que a ninguna ley se le diera efecto retroactivo, sin atender a si dicho efecto nace de la aplicación de la ley por las autoridades, o a si la ley por sí misma lo produce desde el momento de su promulgación, pues resultaría incongruente admitir que el amparo proceda contra las leyes y se niegue cuando se demuestre que sus preceptos, automáticamente vuelven sobre el pasado, lesionando derechos adquiridos.”³⁹

Por lo tanto, si la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, cuenta con un vicio en su origen y este ordenamiento legal le fue aplicado a la parte actora en la confirmativa ficta impugnada y en la resolución emitida en el procedimiento administrativo número [REDACTED] de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021), resuelta por la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS; entonces, el actuar de la autoridad demandada es ilegal.

Sobre estas bases, lo procedente es declarar la NULIDAD LISA Y LLANA de la confirmativa ficta impugnada y de la resolución emitida en el procedimiento administrativo número [REDACTED], de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021); esto con fundamento en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 4 de la *Ley de Justicia Administrativa*, que establece que serán causas de nulidad de

³⁹ Registro digital: 183287 Instancia: Primera Sala Novena Época Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 50/2003 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 126 Tipo: Jurisprudencia.



los actos impugnados si se dejó de aplicar las disposiciones legales debidas, en cuanto al fondo del asunto.

Al haberse declarado la nulidad lisa y llana de la resolución combatida, resulta innecesario analizar las demás razones de impugnación que señaló el actor, porque no alcanzaría un mayor beneficio.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. Este Tribunal en Pleno es competente para conocer y resolver este asunto de conformidad con los razonamientos vertidos en el primer punto de las razones y fundamentos de la presente resolución.

SEGUNDO. Se configuró la confirmativa ficta el treinta (30) de julio de dos mil veintiuno (2021).

TERCERO. Al haberse demostrado la ilegalidad del acto impugnado, lo procedente es declarar la NULIDAD LISA Y LLANA de la confirmativa ficta impugnada y de la resolución emitida en el procedimiento administrativo número [REDACTED] [REDACTED] de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

CUARTO. En su oportunidad archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE al actor; y **POR OFICIO** a la autoridad demandada.

Así por **mayoría de cuatro votos** lo resolvieron y firmaron 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, quien emite voto particular al final de esta sentencia; **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 Administrativas⁴⁰ y ponente en este asunto; **magistrado JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas⁴¹, quien emite voto razonado al final de esta sentencia; ante **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE



GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADA



MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

⁴⁰ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

⁴¹ *Ídem*.


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, hace constar: que la presente hoja de firmas corresponde a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/4ªSERA/JRNF-195/2023, promovido por  en contra de la PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS; misma que fue aprobada en sesión de Pleno del día **doce de marzo del dos mil veinticinco. CONSTE.**

SAR


VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DICTADA EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/4ªSERA/JRNF-195/2023, PROMOVIDO POR [REDACTED] EN CONTRA DE LA PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS Y OTRAS AUTORIDADES.

¿Qué resolvimos?

En la presente sentencia, se declaró la nulidad lisa y llana, tanto de la confirmativa ficta que se configuró ante el silencio de la autoridad demandada al escrito presentado el treinta de abril de dos mil veintiuno, por el que se promovió Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número [REDACTED], de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, así como de la propia resolución pronunciada por la autoridad.

Lo anterior como se dijo, ante la falta de respuesta por parte de la autoridad demandada, para resolver el Recurso de Revisión interpuesto por el actor. Además se determinó fundado lo alegado por el demandante, en el sentido de que la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, cuenta con un vicio en su origen; ordenamiento legal le fue aplicado en la confirmativa ficta impugnada y en la aludida resolución emitida en el procedimiento administrativo número [REDACTED] de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, resuelta por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

Determinaciones que el suscrito Magistrado comparte en todos sus puntos.

¿Por qué se emite este voto?

Se emite el presente voto en razón de qué, considera oportuno, realizar una disertación y distinción sobre la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 4022, sección segunda, el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, y la publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 6110 Extraordinaria, el primero de septiembre de dos mil veintidós.

Esto en virtud, de que si bien es cierto, particularmente en el presente juicio se declaró la nulidad de los actos por estar sustentados en la abrogada *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, que había sido publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 4022, sección segunda, el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, misma que contenía un vicio de origen, también es cierto, que esta Ley fue abrogada por la actual *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 6110 Extraordinaria, el primero de septiembre de dos mil veintidós, y que entró en vigencia al otro día, dos de septiembre de dos mil veintidós, la cual ya no contiene el vicio que tenía la anterior. Lo que significa evidentemente, que cada caso que sea sometido al Pleno de este Tribunal, tendrá que ser analizado puntualmente tomando en consideración la fecha en que ocurrieron los actos que se impugnen en relación con la vigencia de la ley antes referida.

En este orden de ideas, a continuación, se realiza el análisis de los antecedentes de la *Ley del Equilibrio Ecológico y*

la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, en función de la fecha de su promulgación y vigencia; su vicio de origen (por el cual fue declarada inconstitucional); la fecha de sus constantes reformas; y la promulgación de la actual Ley, que es importante reiterarlo, ya no contiene el vicio de la ley abrogada.

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

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

A partir de su promulgación, sufrió las siguientes modificaciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

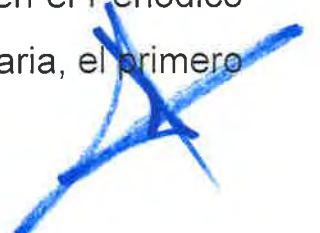
Se adicionan las fracciones XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII al artículo 6; un párrafo al artículo 7; las fracciones XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV y XXXV al artículo 8, por artículo segundo del Decreto No. 451, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5773 de fecha 17 de enero del 2020, iniciando su vigencia el 18 de enero del 2020.

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

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

Promulgación de la vigente "*Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*"

La actual *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, fue publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 6110 Extraordinaria, el primero



de septiembre de dos mil veintidós, y entró en vigencia al otro día, dos de septiembre de dos mil veintidós; **misma que en su disposición séptima transitoria, abrogó la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos**, publicada en el Periódico Oficial número 4022, Sección Segunda, de fecha veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, conforme a las reformas del veinte de julio de dos mil cinco, del artículo 76 de la Constitución Local, así como del primero de octubre de dos mil doce y cuatro de octubre de dos mil dieciocho 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 competía el asunto.

Entonces, como se mencionó, en la fecha en que se expidió el decreto que creó la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, promulgada el día diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, 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. De ahí su inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, con la actual *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 6110 Extraordinaria, el primero de septiembre de dos mil veintidós, que entró en vigencia al otro día, dos de septiembre de dos mil veintidós, y que abrogó a la anterior, no ocurre lo mismo.

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

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

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

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

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

discutida y aprobada por el Poder Legislativo, y ordena su publicación.

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

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

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

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

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

Por tanto, **el refrendo de los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso del Estado no necesitan ser suscritos por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda**, sino que debe ser refrendados por el Secretario de Gobierno, como ocurrió ante la promulgación de esta *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" número 6110 Extraordinaria, el primero de septiembre de dos mil veintidós, que entró en vigencia al otro día, dos de septiembre de dos mil veintidós, y que abrogó a la anterior.

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.

Entonces, 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.

Es por lo todo lo anterior, que se concluye, que ante esta reflexión, no se encuentra vicio alguno que reprochar en relación con la vigente *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*,

Y es por ello, que como antes se dijo, resulta fundamental, que cada asunto que sea presentado para la

aprobación del Pleno de este Tribunal, se analice puntualmente la fecha en que ocurrieron los actos impugnados, para dilucidar cual *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos*, es la que se encontraba vigente en ese momento y le aplica, y con esto ser atingentes en el dictado de la sentencia correspondiente, tal y como fue realizado en la presente sentencia.

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

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

MAGISTRADO

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

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: que esta firma corresponde al **voto razonado** emitido por el Magistrado titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas del mismo Tribunal, **JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**; en el expediente número **TJA/4aSERA/JRNF-195/2023**, PROMOVIDO POR **[REDACTED]** EN CONTRA DE LA **PROCURADORA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS Y OTRAS AUTORIDADES**; misma que es aprobada en Pleno de fecha doce de marzo del dos mil veinticinco. **CONSTE.**



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN Y PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, GUILLERMO ARROYO CRUZ, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/4ªSERA/JRNF-195/2023, ORIGINADO CON MOTIVO DE LA DEMANDA PROMOVIDA POR [REDACTED] EN CONTRA DE LA PROCURADURIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

En la sesión de fecha doce de marzo de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno, por mayoría de votos determinó *declarar procedente la NULIDAD LISA Y LLANA de la confirmativa ficta impugnada y de la resolución emitida en el procedimiento administrativo número [REDACTED] de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021); esto con fundamento en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Justicia Administrativa.*

Las consideraciones que sostuvieron la mayoría del pleno no las comparte el suscrito **Magistrado Titular de la Segunda Sala de Instrucción y Presidente del Tribunal de Justicia Administrativo del estado de Morelos, Guillermo Arroyo Cruz**, por los siguientes motivos:

En el escrito inicial de demanda, la parte actora señaló como acto impugnado:

“La negativa ficta recaída al escrito presentado en fecha 30 de abril de 2021, ante la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, mediante el cual se interpuso Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número [REDACTED] de fecha 31 de marzo de 2021, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.” (sic)

En su ampliación de demanda señaló como acto impugnado:

“La negativa ficta recaída al escrito presentado en fecha 30 de abril de 2021, ante la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, mediante el cual se interpuso Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número [REDACTED] de fecha 31 de marzo de 2021, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.” (sic)

Sin embargo, la mayoría de los integrantes del Pleno, consideró que al efecto, *operaba la figura de la protección reforzada en favor del actor, en atención a que, se trata de una persona adulta mayor, ya que de la instrumental de actuaciones está demostrado que el actor es adulto mayor, lo que se desprende de la copia de la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral, que puede ser consultada en la página 264 del proceso.*

Es decir, la protección reforzada realizada en favor del demandante, se hizo, respecto de la acción de nulidad, ya que, éste intentó la vía de la negativa ficta, recaída al escrito presentado en fecha 30 de abril de 2021, ante la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, mediante el cual se interpuso Recurso de Revisión en contra de la resolución contenida en el oficio número [REDACTED] [REDACTED] de fecha 31 de marzo de 2021, emitida por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; sin embargo, en sentencia aprobada por mayoría se analizó **como confirmativa ficta, insisto atendiendo a esa protección reforzada.**

En ese sentido, el suscrito no comparte ese criterio, por las siguientes razones:

Primera: Desde el amparo directo en revisión 4398/2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que el reconocimiento de los derechos de



las personas adultas mayores significa una protección reforzada de sus derechos, y cualquier tipo de discriminación por su edad, se presumiría inconstitucional.

Este precedente, fue relevante ya que esa Primera Sala concluyó entre otras cuestiones: [...] *De acuerdo con lo expuesto, debe decirse que si en un procedimiento judicial alguna de las partes tiene la categoría de adulto mayor, es decir si tiene más de ■ años, el juzgador debe analizar las disposiciones legales aplicables al caso en seguimiento de los principios establecidos en los ordenamientos mencionados, proporcionando el mayor beneficio que pudiera corresponder al adulto en edad avanzada. [...]*⁴²

Por tal razón, si bien es importante reconocer que las personas mayores de edad tienen una protección especial para garantizarles sus derechos, el derecho a ser tratado con dignidad, el derecho de protección frente al abuso mental, entre otros; no debemos olvidar que la sola circunstancia de tener esa categoría no implica que se encuentre en una situación de vulnerabilidad.⁴³

Lo anterior es así, ya que, en el proyecto aprobado, no se establece cual fue la causa por la que, se determinó suplir la deficiencia de la queja respecto del acto impugnado, ni mucho menos, que derecho se trató de proteger del demandante, es decir, si por cuanto al trato con dignidad, al abuso mental, o la incapacidad material, o alguno otro; por lo que el simple hecho de ser adulto mayor, no implica necesariamente que se encuentre en una situación especial para ser beneficiario de esa

⁴² Resuelto el dos de abril de 2014, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldivar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo

⁴³

protección reforzada. En la sentencia aprobada, se analizó únicamente la protección reforzada por cuanto a su condición económica, por ser adulto mayor, pero no se dijo con que medios de prueba se acreditaba la discriminación o afectación económica con la imposición de la multa.

Segunda: Ahora bien, la suplencia de la deficiencia de la queja debe estribar en la expresión de las razones de impugnación, más no, en la acción intentada por el actor, es decir, en tanto que demandó negativa ficta, este Tribunal Pleno, no puede variar la misma, y adecuarla a una confirmativa ficta; pues, los agravios no estaban deficiente encaminados a combatir esa figura.

En efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la importancia de reconocer la existencia de las personas a las cuales el envejecimiento puede generar discapacidad y dependencia; por lo que se requieren de servicios orientados a la protección social para resguardar a las personas frente a los riesgos vinculados a la edad avanzada, además de enfatizar que la titularidad de derechos humanos demanda una pertenencia efectiva a la sociedad y la inclusión de todos en el desarrollo y bienestar,⁴⁴ en el que las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía y dignidad,⁴⁵ criterio que se advierte en el amparo directo en revisión 1875/2022.⁴⁶

⁴⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de Población de las Naciones Unidas, Declaración de Brasilia: Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos. Organización de las Naciones Unidas, LC/G.2359, octubre de 2011, pp. 5-6.

⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas, Principios De Las Naciones Unidas En Favor De Las Personas De Edad, op. Cit.

⁴⁶ Resuelto en sesión de veintinueve de marzo de dos mil veintitrés por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Lo anterior, toda vez que surge la necesidad de adoptar una perspectiva de derechos humanos de la persona mayor, que integre las múltiples vejeces, diferentes según la clase social o el ingreso, el género, el grupo étnico de pertenencia y la región, en conjunto con otras características que condicionan la vejez como la salud física y psicológica, la existencia de redes de apoyo y medioambientes físicos o sociales favorables. Esta multiplicidad de circunstancias amerita la conciliación de principios como la autonomía y la protección, pues el ejercicio de sus derechos es igualmente importante al reconocimiento de la existencia de personas mayores susceptibles de protección especial.⁴⁷

A su vez se debe tomar en consideración el criterio establecido en la Contradicción de Tesis 19/2008,⁴⁸ en la que se señaló que las personas en edad avanzada “son frecuentemente discriminadas, despreciadas, abandonadas (y, en ocasiones, incluso maltratadas) por su propia familia que no tiene suficientemente en cuenta las vicisitudes asociadas al “ciclo de vida o de las personas”.

De ahí que una vez que existan indicios de que el adulto mayor se sitúa dentro de un grupo vulnerable, es que debe operar la suplicia de queja a su favor, por lo que el juzgador deberá aplicar las disposiciones legales proporcionando el mayor beneficio que pudiera corresponder a éste.⁴⁹

En contra del emitido por el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular

⁴⁷ 9 Díaz Tendero Bollain, Aída, “Perspectiva de persona mayor en el ámbito jurídico”, en Díaz Tendero Bollain, Aída (Coord.), Manual para juzgar casos de Personas Mayores, México, SCJN-Escuela Federal de Formación Judicial, pp. 8-9.

⁴⁸ Resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de once de junio de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Sergio A. Valls Hernández.

⁴⁹ 1 Criterio emitido en el Amparo Directo en Revisión 4398/2013, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se

Ciertamente, el actor refiere en su razón de impugnación el actor manifestó entre otras cosas:

“...ÚNICO.- La resolución impugnada es ilegal y violatoria de los artículos 1, 16 y 17 Constitucionales, en relación con el diverso 229 del Código Fiscal del Estado de Morelos y 17 de la LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO en virtud de lo siguiente:

En efecto, el artículo 229 del Código Fiscal del Estado de Morelos dispone lo siguiente:

Artículo 229.- La autoridad deberá dictar la resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

El silencio de la autoridad significará que se ha CONFIRMADO EL ACTO IMPUGNADO. El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presente confirmación el acto impugnado. [...] Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis. [...]”.

Sin embargo el suscrito difiere del criterio mayoritario, en atención a que, en el caso particular la Ley de Procedimiento Administrativa para el estado de Morelos, no hace referencia alguna a la confirmativa ficta.

Ciertamente, la figura de la confirmativa ficta, se encuentra contemplada en el artículo 94, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin embargo, debe decirse que, en el caso particular, el artículo 162, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, establece la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero, la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. No para establecer la aplicabilidad de una figura como la confirmativa ficta, que se encuentra

reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



regulada en una Ley Federal. Sirviendo de apoyo a lo anterior la jurisprudencia con registro digital: 199547, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materias(s): Común, Tesis: I.3o.A. J/19, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Enero de 1997, página 374, Tipo: Jurisprudencia:

SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 173/91. María Verónica Rebeca Juárez Mosqueda. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Amparo directo 983/95. Guillermina Luna de Rodríguez. 18 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 1103/95. Afianzadora Lotonal, S.A. 1o. de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 1233/96. Nacional Financiera, S.N.C. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

Amparo en revisión 1523/96. Jaime Levy Alcahe. 24 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Es oportuno mencionar y recalcar que el demandante designó y contó con una defensa técnica adecuada, desde su demanda.

Por los motivos antes expuesto es que no se comparte el criterio mayoritario.

Por lo tanto, se solicita se inserte en la sentencia de mérito lo antes expresado para que forme parte integrante y de manera textual en la sentencia.

Firma el presente engrose el **Magistrado Titular de la Segunda Sala de instrucción y Presidente del Tribunal de Justicia Administrativo del estado de Morelos, Guillermo Arroyo Cruz**; ante la Secretaria General de acuerdos, Licenciada **Anabel Salgado Capistrán**, con quien actúa y da fe.

MAGISTRADO

GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN Y
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS.

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

NOTA: Estas firmas corresponden al voto particular emitido por el **Magistrado Titular de la Segunda Sala de instrucción y Presidente del Tribunal de Justicia Administrativo del estado de Morelos, Guillermo Arroyo Cruz**; deducido del expediente TJA/4ªSERA/JRNF-195/2023, originado con motivo de la demanda promovida por [REDACTED] en contra de la **PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS**; misma que fue aprobada en sesión de Pleno celebrada el doce de marzo de dos mil veinticinco.

"En términos de lo previsto en los artículos 6 fracciones IX y X de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3 fracción XXI, 68 fracción IV, 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, 87 Y 167 de 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 estos supuestos normativos".