

- - - Cuernavaca, Morelos; a veinticuatro de abril del año dos mil doce.
- - - **VISTOS**, para resolver en definitiva los autos del expediente administrativo **TCA/2ºS/125/11**, promovido por la **FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.** por su propio derecho, en contra del **PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS** y otras autoridades; y

-----**RESULTANDO**-----

- - - **1.** Mediante escrito presentado el día veintitrés de septiembre del dos mil once, ante la oficialía de partes común del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos, comparecieron las ciudadanas VIRGINIA BADIOLA MIRANDA y MARÍA ELENA MADERA ROMERO, por su propio derecho y, la primera de éstas como representante propietaria de la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C., ante el COMITÉ DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, MORELOS, y la segunda como suplente del propio Comité y como Presidenta de la mesa directiva de la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C., interponiendo demanda en contra de las autoridades denominadas PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS; H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE; DELEGACIÓN FEDERAL EN MORELOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; DELEGACIÓN FEDERAL EN MORELOS DE LA SEMARNAT; y, SECRETARIO DE GOBIERNO Y DIRECTOR DEL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD", demanda que por razón de turno le correspondió conocer a la Segunda Sala de este Tribunal y que fue recibida por ésta en fecha veintiséis de septiembre de dos mil once. En su escrito de demanda, señalaron como **RESOLUCIÓN O ACTOS IMPUGNADOS**: "1.- El Acuerdo AC/SO/9-VIII-11/280 por el que se modifican, adicionan y derogan diversos criterios y lineamientos del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos y el proceso mediante el cual se realizó dicha modificación, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 31 de agosto de 2011. 2.- Del Presidente Municipal y Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, la sanción, revisión y aprobación de la reforma del Programa de Ordenamiento Ecológico sancionados, revisado y aprobado del Ayuntamiento de Cuernavaca. 3.- Del Secretario de Gobierno y Director del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" la publicación...4.- De la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente...la falta de cumplimiento de la legislación para llevar a cabo la modificación el proceso de modificación al Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca y la aceptación de la reforma y publicación ilegal de dicho acuerdo que reforma al Programa de Ordenamiento. [Sic]" **POR CUANTO A LAS PRETENSIONES QUE SE DEMANDAN O QUE SE DEDUCEN EN EL PRESENTE JUICIO** señaló lo siguiente: "Se declare la nulidad del Acuerdo AC/SO/9-VIII-11/280 [...] y del proceso mediante el cual se realizó dicha modificación [...] Sic." Narraron como hechos de su demanda, los que expresa en el capítulo correspondiente, mismos que en obvio de repeticiones, aquí se tienen por íntegramente reproducidos, como si a la letra se insertasen; expresaron las razones por las que impugnan los actos; ofrecieron sus pruebas y concluyeron con sus puntos petitorios.

- - - 2. Mediante auto de fecha ~~veintiocho de septiembre del~~ dos mil once, se admitió a trámite la demanda únicamente por cuanto hizo a las autoridades demandadas estatales y municipales, no así respecto de las federales, y por consiguiente tampoco se admitió la demanda respecto del acto impugnado hecho consistir en: *"4.- De la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente...la falta de cumplimiento de la legislación para llevar a cabo la modificación el proceso de modificación al Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca y la aceptación de la reforma y publicación ilegal de dicho acuerdo que reforma al Programa de Ordenamiento. [Sic]"*; determinado lo anterior, se ordenó formar y registrar en el libro de Gobierno correspondiente la demanda inicial, y con las copias simples de la misma se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que dentro del término de diez días diera contestación a la demanda, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, se les tendría por precluido su derecho y por contestados en sentido afirmativo los hechos de la demanda. Se les tuvieron por anunciadas las pruebas ofrecidas, y por exhibidas las documentales que adjuntaron a su escrito de cuenta; por cuanto a la suspensión provisional solicitada, la misma se otorgó para que las cosas se mantuvieran en el estado en que se encontraban al momento de solicitarla; finalmente, se señaló día y hora para el desahogo de la Audiencia de Conciliación, prevista por el artículo 83 bis de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

- - - 3. Siendo las diez horas del día ~~veinte de octubre del~~ año dos mil once, se llevó a cabo la ~~audiencia de conciliación~~, en la que se hizo constar que dada la incomparecencia de las autoridades demandadas resultaba imposible conciliación alguna por lo que se ordenó continuar con el procedimiento.

- - - 4. Mediante auto de fecha ~~veinte de octubre de~~ dos mil once, se tuvo por presentado al ING. EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR, en su carácter de SUBSECRETARIO DE GOBIERNO en suplencia del SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, dando ~~contestación a la demanda~~ planteada en su contra. Con la misma se ordenó dar vista al actor para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

- - - 5. Por acuerdo de fecha ~~veinte de octubre de~~ dos mil once, se tuvo por presentado al SÍNDICO MUNICIPAL del H. AYUNTAMIENTO CUERNAVACA, MORELOS, con el escrito de cuenta número 1704, y visto su contenido, se decretó perdido el derecho del H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS para dar contestación de la demanda entablada en su contra, por lo que se tuvieron por contestados en sentido afirmativo los hechos de la demanda.

- - - 6. Por auto de fecha ~~veinte de octubre de~~ dos mil once se tuvo por presentado al LIC. MANUEL MARTÍNEZ GARRIGÓS en su carácter de PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, dando ~~contestación en tiempo a la demanda~~ entablada en su contra, con la que se mandó dar vista a la parte actora para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

- - - 7. Por acuerdo de fecha ~~veintiuno de octubre del año~~ dos mil once se tuvo por presentada a la DIRECTORA GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS en

representación de Organismo Público Descentralizado COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE, dando ~~contestación en forma extemporánea~~ a la demanda entablada en su contra, por lo que se le hizo efectivo el apercibimiento decretado, teniéndole por contestados en sentido afirmativo los hechos de la demanda.

- - - 8. Mediante auto de fecha ~~diez de noviembre~~ de dos mil once, previa certificación del plazo común otorgado, se decretó ~~perdido el derecho~~ de la parte actora para ~~desahogar la vista~~ ordenada con relación a la contestación de la demanda; por otra parte, se ordenó abrir el juicio a prueba por el término común de cinco días para las partes.

- - - 9. Mediante proveído de fecha ~~veinticuatro de noviembre~~ de dos mil doce, se tuvo por presentado al autorizado legal de la actora, ~~ofreciendo en tiempo las pruebas~~ que a sus representadas correspondían; por su parte, se le tuvo por precluido el derecho de las autoridades demandadas para ofrecer pruebas dentro del término común, acordándose únicamente las pruebas ofrecidas en el escrito de contestación de demanda, auto visible a foja 269 y 270 vuelta de foja.

- - - 10. Mediante acuerdo de fecha ~~diecisiete de febrero~~ de dos mil doce, se ~~determinó la no admisión de las pruebas documentales~~ ofrecidas por la autoridad demandada Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, por su ~~ofrecimiento extemporáneo~~; por su parte, se citó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos.

- - - 11. Siendo las DIEZ HORAS DEL DÍA DOCE DE MARZO DE DOS MIL DOCE, tuvo verificativo la ~~audiencia de pruebas y alegatos prevista~~ por el artículo 117 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en la que se hizo constar la comparecencia del autorizado legal de la parte actora, así como de la autoridad demandada Secretario de Gobierno del Estado de Morelos; se hizo constar la incomparecencia de las autoridades demandadas ni por sí, ni por persona alguna que legalmente las representara a pesar de encontrarse debidamente citadas y notificadas, a continuación se hizo constar que no se encontraba pendiente de resolver ninguna cuestión incidental ni reclamación alguna que hubieren promovido las partes, que las autoridades demandas habían hecho valer causales de improcedencia, mismas que serían estudiadas al momento de resolver en definitiva el presente juicio, procediéndose al desahogo de las pruebas las que les fueron admitidas a las partes consistentes en documental, presuncional en su doble aspecto e instrumental de actuaciones, las cuales se desahogan por su propia naturaleza, por lo que no habiendo prueba alguna por desahogar se continuo con la apertura del periodo de alegatos, ordenándose realizar una búsqueda en el libro de gobierno correspondiente a fin de encontrar escrito alguno de los alegatos de las partes, concluida dicha búsqueda se hizo constar que se encontraron los escritos que contenían los alegatos de las partes, por lo que se tuvo a éstas en tiempo formulando respectivamente los alegatos que a su parte correspondía; con lo que se dio por concluida dicha audiencia, citándose a las partes para oír sentencia, la que hoy se dicta al tenor de los siguientes:

----- CONSIDERANDOS -----

- - - I. Este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos, es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 y 109 *bis* de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 2, 3 y 36 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

- - - II. Las causales de improcedencia por ser de orden público, deben analizarse preferentemente las aleguen o no las partes, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75¹ de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, en concordancia con lo establecido en el siguiente criterio jurisprudencial de aplicación analógica y de observancia obligatoria según lo disponen los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo:

IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.²

De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia, pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.

Amparo en revisión 355/98. Raúl Salinas de Gortari. 1o. de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

¹ARTÍCULO 75.- Sea que las partes lo aleguen o no de oficio el Tribunal deberá analizar si concurre alguna causal de improcedencia y en su caso decretar el sobreseimiento del juicio respectivo.

² Tipo de documento: Jurisprudencia, Novena época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Enero de 1999, Página: 13.

Amparo en revisión 807/98. Byron Jackson Co., S.A. de C.V. 24 de junio de 1998. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González."

Amparo en revisión 2257/97. Servicios Hoteleros Presidente San José del Cabo, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Álvaro Tovilla León.

Amparo en revisión 1753/98. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 11 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Juan N. Silva Meza. Secretario: Mario Flores García.

Amparo en revisión 2447/98. José Virgilio Hernández. 18 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Urbano Martínez Hernández.

Tesis de jurisprudencia 3/99. Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de trece de enero de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas."

Así tenemos, que del estudio integral de las constancias del sumario que se estudia se advierte, que **la autoridad demandada SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS** al contestar la demanda entablada en su contra (visible a FOJAS de la 108 a la 131 del expediente que se resuelve), hizo valer las causales de improcedencia contenidas en las **fracciones III, XII, XIV y XVII del artículo 74 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.**

Mientras que la autoridad demandada **PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**, opuso como causales de improcedencia las contenidas en las fracciones **III y XII del artículo 74 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.**

Por su parte, las autoridades demandadas **H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS y COMISIÓN ESTATAL DE AGUA Y MEDIO AMBIENTE COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, **al habérseles tenido por perdido el derecho para contestar la demanda, no opusieron causales de improcedencia que proceda analizar.**

En este orden, procede analizar los argumentos sostenidos por el **SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS y PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**, para sostener la actualización de las causales de improcedencia que a continuación se citan:

"ARTÍCULO 74.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente:

[...]

III.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante;

[...]

XIII.- Contra reglamentos, circulares, o disposiciones de carácter general que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;

[...]

XIV.- Cuando de las constancias de autos se desprende claramente que el acto reclamado es inexistente;

[...]"

Para sostener la actualización de la causal de improcedencia contenida en la fracción III del artículo 74 de la legislación de la materia, las autoridades demandadas argumentaron lo siguiente:

1. Que las demandantes carecen de interés jurídico en el presente juicio, para reclamar la nulidad de los actos impugnados, en tanto que la legislación de la materia no las legitima para ello;
2. Que el acto impugnado relativo a la **publicación** del acuerdo impugnado, no les deparaba ningún perjuicio, pues de la simple lectura de la integridad de la demanda no se advertía algún concepto de agravio por vicios propios de éste, mientras que la Secretaría del Gobierno del Estado de Morelos, únicamente había intervenido en la publicación oficial del acuerdo de cabildo impugnado, más nunca había participado en su emisión, por lo que debía considerarse que este acto no deparaba ningún perjuicio a los intereses de las demandantes, ya que únicamente hacía las veces de una publicación para hacer del conocimiento el contenido del acuerdo de cabildo;
3. El Presidente Municipal demandado, adujo que los actos impugnados que se le atribuían, no afectaban los intereses jurídicos de las demandantes, dado que el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca no les era aplicado a éstas de manera concreta, mientras que del objeto de la persona moral de la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, no se advertía que tuviera que ver con las cuestiones relativas a las políticas en materia ambiental, y que éste era de interés difuso y no particular;
4. Agregó, que si bien resultaba cierto que la C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO aparecía como Presidente de la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, en el testimonio número 74,529 que obraba en autos, carecía a la fecha de la presentación de la demanda de tal personalidad, al advertirse que tal cargo le había sido conferido exclusivamente por el periodo correspondiente al 2008-2009, coligiéndose de esto, que no demuestra la personalidad con la que comparece a juicio.
5. Por lo que hace a la C. VIRGINIA BADIOLA MIRANDA, sostiene la demandada, no le causa ningún perjuicio directo la emisión del acuerdo impugnado, lo que conduce al sobreseimiento total del juicio de nulidad.

Analizados los argumentos planteados por las autoridades demandadas SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS y PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, aunado al análisis oficioso realizado por éste Tribunal de Legalidad, se tiene que efectivamente en el juicio, respecto del acto impugnado consistente en:

"3.- Del Secretario de Gobierno y Director del Periódico Oficial

"Tierra y Libertad" la publicación... [Sic]"

Se actualiza improcedencia del mismo por las consideraciones expuestas en la contestación de la demanda por el SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, pero no con base en la fracción III del artículo 74 de la Ley de Justicia Administrativa, sino en términos de lo dispuesto por la fracción XV del propio dispositivo, que a la letra dice:

"ARTÍCULO 74.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente:

[...]

XV.- En contra de los actos o resoluciones de las dependencias que no constituyan en sí mismos, actos de autoridad; [...]"

Improcedencia que obedece al hecho de que, por una parte efectivamente del análisis integral del escrito inicial de demanda no se advierte que las demandantes refieran algún motivo de agravio que por vicios propios estimaran les genere la mera publicación realizada del acuerdo de cabildo que combaten, ni siquiera porque se les hubiere impedido la interposición del juicio de nulidad en tiempo, ya que la demanda se estimó presentada en tiempo con base en la fecha de la publicación en el periódico oficial "Tierra y Libertad".

De aquí que tal acto impugnado no pueda considerarse un acto de molestia para efectos del juicio de nulidad, máxime, que en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 120 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, como se abundará más adelante, la litis a resolver se concentra básicamente en lo referente al procedimiento que las autoridades demandadas ejecutaron para arribar a la determinación del acta de cabildo impugnada, mediante la cual la autoridad demandada H. Ayuntamiento de Cuernavaca, por conducto del Cabildo, aprobó las modificaciones que estimó procedentes del Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

En tales condiciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 74 fracción XV y 76 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, lo procedente es decretar el sobreseimiento del juicio respecto del tercer acto impugnado y de la autoridad demandada SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS.

Por lo que hace a la falta de interés jurídico de las demandantes, planteadas por el PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS, en donde refiere que si bien resultaba cierto que la C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO aparecía como Presidente de la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, en el testimonio número 74,529 que obraba en autos, carecía a la fecha de la presentación de la demanda de tal personalidad, al advertirse que tal cargo le había sido conferido exclusivamente por el periodo correspondiente al 2008-2009, coligiéndose de esto, que no demuestra la personalidad con la que comparece a juicio, se estima **FUNDADA** la misma, pero únicamente respecto de la C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO,

atendiendo a las siguientes consideraciones:

Efectivamente la actora C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO, a fin de demostrar su personalidad como Presidenta de la mesa directiva de la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C., ofreció las documentales públicas consistentes en el testimonio que contiene la constitución de la asociación denominada "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", en la escritura número 24,915, que obra glosada en original a FOJAS de la 30 a la 53 del expediente que se resuelve, así como la escritura pública número 74,529 que contiene la protocolización del acta de asamblea general extraordinaria de asociados de la asociación denominada "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", de fecha veinticinco de junio de dos mil ocho, misma que es visible a FOJAS de la 55 a la 80 del expediente que se resuelven, las que se tienen por auténticas al no haber sido impugnadas por las demandada en términos de lo dispuesto por los artículos 97 y 98 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, y que siendo documentos públicos, es dable otorgarles valor probatorio pleno con fundamento en lo establecido por los artículos 490 y 491 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos, de aplicación supletoria a la Legislación de la materia.

Documentales que valoradas en su justa dimensión acreditan: que en fecha ocho de julio de mil novecientos noventa y dos se constituyó la "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", integrada originalmente por la Asociación de Colonos de Rancho Cortés, Asociación de Colonos de la Zona Residencial Tabachines, Asociación de Colonos Lomas de Atzingo, Asociación de Colonos de Parques Sumiya, Asociación de Colonos del Superfraccionamiento Lomas de Cuernavaca y Asociación de Colonos del Fraccionamiento Lomas Tetela, estableciéndose los estatutos correspondientes a la "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", desprendiéndose de éstos, particularmente del artículo sexto del capítulo segundo relativo a los objetivos de la asociación, que en el inciso c) se establece: "*Estudiar y difundir los principios que encaucen el desarrollo social, moral, material, económico y ecológico del Estado de Morelos*" mientras que en el inciso d) del artículo referido establecen como objetivo: "*gestionar ante las autoridades competentes para que por los conductos debidos, se logre la expedición o derogación en su caso, de leyes, decretos, reglamentos o de actos de autoridad o de particulares que de manera directa o indirecta afecten o violen las normas.*" Mientras que en relación con las facultades de los miembros, en su artículo 26 dispone con relación a la representación jurídica: "*la Federación de Asociaciones de Colonos del Estado de Morelos estará representada jurídica y legalmente por una mesa directiva integrada por un Presidente, un Tesorero, un Secretario, dos Vocales y un Vigilante.*", mientras que efectivamente en el artículo 32 se confiere la representación del Presidente de la mesa directiva respecto de la Asociación, pero de forma colegiada con el vice-Presidente y/o Secretario y/o Tesorero. Aclarándose en el artículo 33 de los estatutos: "*El Presidente de la mesa directiva conjuntamente con el Secretario o el Tesorero de la Federación, tendrán facultades de un Apoderado General para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de riguroso dominio... con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusulas particulares*

conforme a la ley." Con lo que se infiere, que aún y cuando la C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO compareció en su calidad de Presidenta de la Mesa Directiva de la "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", a ésta no le corresponde en lo individual la defensa de los intereses de la asociación, pues el propio artículo 33 de los estatutos antes citado en su literalidad, dispone que tal representación la tendrá el Presidente conjuntamente con el Secretario o el Tesorero de la Federación, con facultades de un Apoderado General para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de riguroso dominio; sin embargo, la presente acción de nulidad no fue presentada por las personas con la legitimación colegiada en términos de los estatutos de la propia asociación promovente.

Por su parte, también se desprende de la valoración de las documentales públicas de referencia, que efectivamente la C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO, fue designada Presidenta de la mesa directiva de la "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", únicamente para el periodo correspondiente a los años 2008-2009, sin que se demostrara en su caso que mediante acto posterior se hubiere refrendado tal cargo dentro de la asociación; de aquí que al ser lúcido que la presentación de la demanda se realizó en fecha veintitrés de septiembre de dos mil once, el cargo conferido a la actora como Presidenta de la mesa directiva de la "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", no se demostrara que estuviera vigente.

Ahora bien, se tiene que la propia promovente C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO, afirmó que ostentaba la calidad de representante suplente de la "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", ante el Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio de Cuernavaca, Morelos, no obstante, tal calidad no quedó demostrada por cuanto a ésta, ya que del acta de fecha veintiocho de enero de dos mil diez, correspondiente a la **instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos**, que obra glosada en copia fotostática simple a FOJAS 28 a la 29 a vuelta de foja del expediente en que se actúa, y que se tiene por auténtica al no haber sido impugnadas por las demandada en términos de lo dispuesto por los artículos 97 y 98 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, **no se advierte que en la misma se hubiere hecho constar la designación de los suplentes de los integrantes titulares del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos**, correspondiendo a la promovente C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO la carga probatoria que evidenciara la calidad de representante suplente de la "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", ante el Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio de Cuernavaca, Morelos, que afirmó ostentar.

Derivado de lo anterior, procede decretar el sobreseimiento del juicio únicamente respecto de la C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO, en términos de lo establecido por los artículos 74 fracción III y 76 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, quedando imposibilitado éste Órgano Jurisdiccional para analizar en el fondo la demanda así como las pretensiones deducidas del juicio, siendo aplicable al caso concreto por analogía, el criterio

jurisprudencial que a continuación se cita:

SOBRESEIMIENTO. IMPIDE ENTRAR A ANALIZAR EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.

Cuando se acredita en el juicio de garantías cualquier causal de improcedencia y se decreta el sobreseimiento, no causa ningún agravio la sentencia que deja de ocuparse de los argumentos tendientes a demostrar la violación de garantías por los actos reclamados de las autoridades responsables, lo que constituyen el problema de fondo, porque aquella cuestión es de estudio preferente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 81/90. Pablo Zacatenco Ríos. 10 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretario: Fernando Hernández Piña.

Amparo en revisión 258/91. Esperanza Martínez de Rodríguez. 21 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretario: Pedro A. Rodríguez Díaz.

Recurso de revisión 433/91. Nacional Financiera, S.N.C. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Julieta María Elena Anguas Carrasco.

Amparo en revisión 108/92. Felipe de Jesús Negrete Sotomayor. 20 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Julieta María Elena Anguas Carrasco.

Amparo en revisión 130/93. Dominique Javier Bagnoud Lalquette. 18 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretaria: Gabriela Bravo Hernández.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 1028, página 708.

No obstante lo anterior, por lo que corresponde a la personalidad e interés tanto jurídico como legítimo de la C. VIRGINIA BADIOLA MIRANDA en su carácter de representante de la "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C.", como miembro titular del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio de Cuernavaca, Morelos, éste quedó debidamente demostrado en términos del **acta de fecha veintiocho de enero de dos mil diez, correspondiente a la instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos**, que obra glosada en copia fotostática a FOJAS 28 a la 29 a vuelta de foja del expediente en que se actúa, a la que en párrafos precedentes se tuvo por auténtica, y a la que corresponde otorgar valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos de aplicación supletoria, en tanto que participa de la naturaleza de un documento público.

Ahora bien, de la valoración que ésta Sede Jurisdiccional ha practicado a la documental pública de referencia se desprende: Que el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos de la Administración Pública Municipal 2009-2012, determinó en uso de las facultades que le conferían los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 112 de la Constitución Política del Estado de Morelos, 41 fracción V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, cláusula séptima del Convenio de Coordinación para la Instrumentación del Proceso tendiente a la Ejecución, Evaluación y en su caso Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, **proceder a tomar protesta de ley a los integrantes**

del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca.

Desprendiéndose, que dentro de los miembros integrantes del Comité se encuentra la aquí actora como **representante de la sociedad civil**, pudiendo leerse que ésta compareció a la firma y acta de instalación del Comité, y firmó tal acta en los siguientes términos:

*"Al no existir otros asuntos que tratar por el momento, siendo las trece horas del día veintiocho de enero de dos mil diez, se declara cerrada la sesión firmando al calce y al margen los integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, y quienes quisieron hacerlo, lo anterior para constancia y efectos legales a que haya lugar.
[...]"*

(RÚBRICA)

*C. VIRGINIA BADIOLA DE MORALES
REPRESENTANTE DE LA ASOCIACIÓN DEL CONSEJO
DIRECTIVO DE LA FEDERACIÓN DE LA ASOCIACIÓN
DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS A.C. [Sic]"*

Ahora bien, el interés jurídico y legítimo que demuestra la C. VIRGINIA BADIOLA MIRANDA, además de estar reconocido por el propio Municipio demandado en términos de la documental pública de referencia que se tuvo por auténtica, se ve corroborado por el marco normativo que en torno a la materia de ordenamiento ecológico se tiene a nivel municipal (y en los otros órdenes de gobierno por estar definida como **materia concurrente**), siendo suficiente la cita de la propia cláusula séptima del Convenio de Coordinación para la Instrumentación del Proceso tendiente a la Ejecución, Evaluación y en su caso Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, que en su literalidad establece:

*"SÉPTIMA. DE LA INSTANCIA DE COORDINACIÓN ENTRE "LAS PARTES".
Para la realización de las acciones y los procedimientos objeto del presente Convenio, así como el seguimiento y evaluación de "EL PROGRAMA", "LAS PARTES" se comprometen en el ámbito de sus competencias a desarrollar acciones tendientes a conformar el Órgano Colegiado a que se refiere el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, en lo sucesivo "EL COMITÉ" que será presidido por "EL MUNICIPIO", y que deberá instalarse en un plazo no mayor a los 30 días naturales posteriores a la firma del presente convenio, el cual **estará integrado por los tres órdenes de gobierno y miembros de la sociedad civil de la siguiente manera:***

- I. POR EL "EJECUTIVO FEDERAL" [...]"*
- II. POR "LA CEAMA" [...]"*
- III. POR "EL MUNICIPIO" [...]"*
- IV. POR "LA SOCIEDAD CIVIL"*

Tres representantes de la sociedad civil; uno de los cuales será

*integrante de las comunidades agrarias.
Dos representantes de la academia.
Un representante de los empresarios."*

En este sentido se tiene que en términos de la cláusula séptima, fracción IV del Convenio de Coordinación antes referido, efectivamente se advierte que se legitima como parte integrante del Comité, a tres miembros o representantes de la sociedad, **siendo uno de éstos miembros representantes de la sociedad la aquí actora**, quien demostró que en la actual administración municipal se le reconoció y tomó protesta como miembro integrante del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Ahora bien, el propio dispositivo al que remite la cláusula séptima del convenio, esto es, el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, en su parte conducente establece:

*"Artículo 68.- Para la integración de los comités de ordenamiento ecológico a que se refiere el presente reglamento, la Secretaría **promoverá la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social**, con el fin de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio, así como resolver los conflictos ambientales y promover el desarrollo sustentable.*

Los comités a que hace referencia el presente artículo, se ajustarán a lo que se determine en el convenio de coordinación respectivo."

De aquí que resulte ostensible la personalidad de la actora C. VIRGINIA BADIOLA MIRANDA.

- - - Continuando con el análisis de las razones de impugnación, se tiene que el PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, sostuvo la actualización de la causal de improcedencia contenida en la fracción XII del artículo 74 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, relativa a la improcedencia del juicio, cuando en este se impugnen reglamentos, circulares, o disposiciones de carácter general que no hayan sido aplicados concretamente al promovente, se tiene que en el caso concreto **no se actualiza**.

Lo anterior obedece al hecho de que **los actos impugnados en el presente juicio, no participan de la naturaleza de un reglamento, circular o disposición de carácter general que no estén dirigidos a la promovente**.

En efecto, los actos impugnados por los que subsiste el análisis del presente juicio, se hacen consistir en:

1.- El acuerdo de cabildo AC/SO/9-VIII-11/280 por el que se modifican, adicionan y derogan diversos criterios y lineamientos del Programa de Ordenamiento

Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos;

2.- El proceso mediante el cual se realizó dicha modificación, entre lo que se incluyó la sanción, revisión y aprobación de la reforma del Programa de Ordenamiento Ecológico sancionados, revisado y aprobado del Ayuntamiento de Cuernavaca; y,

3.- La falta de cumplimiento de la legislación para llevar a cabo la modificación el proceso de modificación al Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca y la aceptación de la reforma y publicación ilegal de dicho acuerdo que reforma al Programa de Ordenamiento.

En este sentido se tiene que el procedimiento ejecutado por el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, consistente en la propuesta de modificación, discusión y aprobación de las modificaciones al Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio, no constituye una disposición de carácter general, sino un procedimiento que debe ser ejecutado con base en las disposiciones que las leyes de la materia norman, esto es, atendiendo al principio de legalidad.

Por su parte, el acto consistente en el acuerdo de cabildo AC/SO/9-VIII-11/280 por el que se modifican, adicionan y derogan diversos criterios y lineamientos del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, aún y cuando entraña la modificación de determinadas disposiciones de orden público en materia de ordenamiento ecológico, si son disposiciones que en el caso concreto afectan los intereses de la aquí actora, aunque como se expondrá más adelante, la validez de la aprobación de las modificaciones contenidas en el acta de cabildo impugnada, depende directamente de la legalidad del procedimiento ejecutado y de las formalidades esenciales que en este se hayan seguido.

Por lo que hace al acto consistente en la falta de cumplimiento de la legislación para llevar a cabo la modificación el proceso de modificación al Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca y la aceptación de la reforma y publicación ilegal de dicho acuerdo que reforma al Programa de Ordenamiento, éste no se considera un acto impugnado autónomo, sino un acto inherente al procedimiento impugnado.

Por otra parte, con relación a la causal de improcedencia contenida en la fracción XIV del artículo 74 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, hecha valer por la autoridad demandada SECRETARIO DE GOBIERNO relativa a la improcedencia del juicio de nulidad por inexistencia de los actos impugnados, se tiene que la misma no se actualiza, ya que éste la opuso al sostener que no había participado en la emisión de los actos impugnados, sino que únicamente en lo referente a la publicación del acuerdo impugnado.

No se actualiza ésta causal de improcedencia en el presente juicio, ya que desde la demanda de nulidad a ésta autoridad demandada no se le atribuyó la

emisión de todos los actos impugnados, sino únicamente la emisión de la publicación del acuerdo de cabildo impugnado, por la que sobreseyó el presente juicio de nulidad en términos de las consideraciones expuestas en párrafos precedentes.

Mientras que la existencia de los actos impugnados relativos al procedimiento que se siguió para la solicitud de modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico, su discusión y aprobación, así como la aprobación de las modificaciones por sí mismas contenidas en el acta de cabildo impugnadas, no fueron negadas por la autoridad demandada PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, mientras que se configuró su existencia al tenerle por contestados en sentido afirmativo los hechos de la demanda al H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.

- - - Finalmente, se estima que por cuanto hace a la autoridad demandada COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE, si bien la actora le atribuye el incumplimiento de la legislación para llevar a cabo la modificación el proceso de modificación al Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca y la aceptación de la reforma y publicación ilegal de dicho acuerdo que reforma al Programa de Ordenamiento, se estima que de la delimitación de los actos impugnados, que se hacen consistir básicamente en la impugnación del procedimiento ejecutado por el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, consistente en la propuesta de modificación, discusión y aprobación de las modificaciones al Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio, **no se advierte la participación de ésta autoridad ni en el procedimiento, ni en la aprobación de la modificación impugnada.**

Pues de la DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en la copia certificada del acta de cabildo que contiene el acuerdo AC/SO/9-VIII-11/280 que se impugna, exhibido por la autoridad demandada PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, al producir contestación a la demanda; documental que corre agregada en autos a FOJAS de la 203 a la 220 del expediente que se resuelve, la que se tiene por auténtica al no haber sido impugnada por las partes en términos de lo dispuesto por los artículos 97 y 98 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, y que un siendo documento público, es dable otorgarle valor probatorio pleno con fundamento en lo establecido por los artículos 490 y 491 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos, de aplicación supletoria a la Legislación de la materia, **se desprende:**

Que el acuerdo de cabildo impugnado, fue emitido **únicamente** por los integrantes del Cabildo del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, pues puede leerse a FOJA 219 del expediente que se resuelve la leyenda siguiente:

"Por lo anteriormente expuesto, los integrantes del Ayuntamiento han tenido a bien en expedir el siguiente: ACUERDO AC/SO/9-VIII-11/280 POR EL QUE SE MODIFICAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS CRITERIOS, LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, MORELOS. [Sic]"

De aquí que el acto impugnado consistente en el acuerdo AC/SO/9-VIII-11/280 deba atribuirse únicamente a los integrantes del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, autoridad demandada por la que en exclusiva se continuará el análisis de fondo del presente asunto, respecto de tal acto.

No pasa desapercibido el hecho de que la autoridad demandada COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE forma parte integrante del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, sin embargo, pese a que tuvo intervención en la Sesión del Órgano de carácter ejecutivo del comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, celebrada en fecha quince de julio de dos mil once, en la que por primera vez (y única) se sometió a discusión de los integrantes de éste Comité la información sobre las modificaciones pretendidas por el Ayuntamiento demandado, debe tomarse en consideración que de la DOCUMENTAL PÚBLICA que contiene la constancia de la referida sesión, visible a FOJAS de la 241 a la 254 del expediente que se resuelve, la que se tiene por auténtica al no haber sido impugnada por las partes en términos de lo dispuesto por los artículos 97 y 98 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, y que un siendo documento público, es dable otorgarle valor probatorio pleno con fundamento en lo establecido por los artículos 490 y 491 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos, de aplicación supletoria a la Legislación de la materia, no se desprende que a ésta autoridad demandada le corresponda la rectoría ni el desahogo de los procedimientos instrumentados a fin de efectuar modificaciones al Programa de Ordenamiento del Territorio del Municipio de Cuernavaca.

Por el contrario, es del propio Convenio de Coordinación para la Instrumentación del Proceso tendiente a la Ejecución, Evaluación y en su caso Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, que en su cláusula séptima establece la instancia de coordinación entre las partes integrantes del Comité de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, en la que se establece la obligación del Municipio de Cuernavaca, de presidir tal Comité.

De aquí que las violaciones al procedimiento de modificación al Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, en su caso, sean atribuibles al H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, como autoridad facultada para presidir el Comité, y como autoridad encargada de aportar al Comité los elementos, y datos técnicos en la materia a fin de conducir las acciones que correspondan a fin de gestionar, instrumentar y ejecutar el Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Por lo antes razonado, en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 76 de la Ley de la materia, procede decretar el sobreseimiento del juicio por lo que hace a la autoridad demandada COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE por actualizarse improcedencia del juicio en términos de lo dispuesto por los artículos 74 fracción XVII en relación con el 52 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

En estas condiciones, y dado que este Tribunal de conformidad con el artículo 75 de la Ley de la materia, no advierte la actualización de causales de improcedencia diversas que impidan entrar al fondo del presente asunto por lo que hace a los actos atribuidos a las autoridades demandadas H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS y PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, se procederá al análisis de la controversia planteada en los términos que se expondrán más adelante.

- - - **III.- PERSONALIDAD:** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 53 y 62 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es obligación de este Tribunal proceder a analizar oficiosamente sobre la personalidad y legitimación de las partes en la presente controversia.

En este sentido tenemos que la C. VIRGINIA BADIOLA MIRANDA, demostró la personalidad con la que comparece al presente juicio de nulidad, en términos de las consideraciones expuestas en el considerando segundo, al analizar la causal de improcedencia prevista por la fracción III del artículo 74 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, las que se tienen en este espacio por reproducidas como si a la letra se insertasen en obvio de repeticiones.

Por cuanto se refiere a la autoridades demandadas PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, y H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, se tienen por satisfechos de igual forma los extremos jurídicos respectivos, toda vez que del escrito de contestación a la demanda se desprende que éste fue signado por el servidor público facultado para ello, quedando en consecuencia colmados los extremos previstos en el artículo 61 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

- - - **IV.- ANTECEDENTES Y FIJACIÓN DE LA LITIS:** Una vez acreditada la legitimación de las partes, procede determinar con claridad, la fijación del debate en el juicio que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto por la fracción J del artículo 120 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos.

Los antecedentes de los actos impugnados, que se hacen consistir básicamente:

1. Las violaciones al procedimiento de modificación al Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos; y,
2. El acuerdo AC/SO/9-VIII-11/280 por el que se modifican, adicionan y derogan diversos criterios y lineamientos del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

De acuerdo con la valoración de las documentales que corren agregadas en autos y les fueron admitidas a las partes, consistentes en:

1. DOCUMENTALES.- consistentes en la copia fotostática simple del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4704 de fecha uno de

mayo de dos mil nueve; copia del acta de fecha veintiocho de enero de dos mil diez, levanta con motivo de la instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para la Administración Pública Municipal 2009-2012; instrumentos notariales con números 24,915 y 74,529.

2. DOCUMENTAL PÚBLICA.- Consistente en la copia certificada del acuerdo AC/SO/9-VIII-11/280 de fecha nueve de agosto de dos mil once emitido por los integrantes del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos;
3. DOCUMENTALES PÚBLICAS.- Consistentes en las copias certificadas de las invitaciones de fecha catorce de julio de dos mil once, relativas a la sesión del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos a realizar el quince de julio de dos mil once;
4. DOCUMENTAL PÚBLICA.- Consistente en la copia certificada de la lista de asistencia del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, de fecha quince de julio de dos mil once;
5. DOCUMENTAL PÚBLICA.- Consistente en la copia certificada del acta de sesión del órgano de carácter ejecutivo del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, de fecha quince de julio de dos mil once.

Que se tuvieron por auténticas en los considerandos que anteceden, y que valoradas en su justa dimensión y acorde a lo establecido por el artículo 490 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa, **se desprende:**

Que en fecha **seis de diciembre de dos mil ocho**, y por ser materia de competencia concurrente, la Federación, el Gobierno del Estado de Morelos y el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, celebraron el convenio número SSP/08/91/ORDENAMIENTO ECOLÓGICO denominado "CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROCESO TENDIENTE A LA EJECUCIÓN, EVALUACIÓN Y EN SU CASO MODIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA."

Desprendiéndose de la lectura del referido convenio, que las partes que lo suscribían, lo realizaban en base al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en los motivos siguientes: *"en su artículo cuarto, párrafo cuarto, establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, garantía que el Estado debe materializar y asegurar en beneficio de todos los mexicanos; por su parte, el artículo 25 del mencionado ordenamiento, determina que el Estado debe*

garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable; estableciéndose en el apartado A) del artículo 26 de la Constitución en cita, la competencia del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de equilibrio ecológico, protección al ambiente y ordenamiento ecológico del territorio. La citada ley determina en su artículo 20-bis-1, que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, deberá apoyar técnicamente en la formulación y a la ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio en sus modalidades regional y local. En su artículo 20 Bis-5 establece que cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación o parte de ella, será elaborado y aprobado en forma conjunta por los tres órdenes de gobierno...El artículo 1 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico establece las bases para la instrumentación de procesos de ordenamiento ecológico dinámicos, sistemáticos y transparentes que serán creados a partir de bases metodológicas rigurosas y que se instrumenten mediante la coordinación entre distintas dependencias de la Administración Pública de los tres órdenes de gobierno que deseen participar..."

Siendo el objeto del convenio, de acuerdo con la cláusula primera del mismo: "establecer las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la ejecución, evaluación y en su caso modificación de "EL PROGRAMA".

Comprometiéndose las partes, en términos de las cláusulas tercera, cuarta, quinta y sexta, entre otras, a vigilar y acatar el cumplimiento de la normatividad en materia de ordenamiento ecológico, así como a instrumentar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto.

En la cláusula séptima del convenio, se determinó como instancia de coordinación entre las partes suscriptoras del convenio, la instalación de un órgano colegiado con base en lo dispuesto por el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico, denominado Comité de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, mismo que estaría conformado en cuatro rubros, entre los que destaca, su conformación por parte de la sociedad civil, bajo los siguientes lineamientos:

"SÉPTIMA. DE LA INSTANCIA DE COORDINACIÓN ENTRE "LAS PARTES". Para la realización de las acciones y los procedimientos objeto del presente Convenio, así como el seguimiento y evaluación de "EL PROGRAMA", "LAS PARTES" se comprometen en el ámbito de sus competencias a desarrollar acciones tendientes a conformar el Órgano Colegiado a que se refiere el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio

Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, en lo sucesivo "EL COMITÉ" que será presidido por "EL MUNICIPIO", y que deberá instalarse en un plazo no mayor a los 30 días naturales posteriores a la firma del presente convenio, el cual **estará integrado por los tres órdenes de gobierno y miembros de la sociedad civil de la siguiente manera:**

- V. POR EL "EJECUTIVO FEDERAL" [...]
- VI. POR "LA CEAMA" [...]
- VII. POR "EL MUNICIPIO" [...]
- VIII. POR "LA SOCIEDAD CIVIL"

Tres representantes de la sociedad civil; uno de los cuales será integrante de las comunidades agrarias.

Dos representantes de la academia.

Un representante de los empresarios."

Agregándose en la cláusula citada que: "Una vez constituido "EL COMITÉ" con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para **garantizar su composición plural**, éstas deberán llevar a cabo un análisis para identificar a representantes de los sectores social, productivo y académico que deberán integrarse como **miembros permanentes** de esta instancia de planeación...La integración y el desempeño de las funciones de los miembros de "EL COMITÉ" estará sujeto a lo dispuesto por el reglamento interior que al efecto se emita, el cual deberá formularse en un plazo no mayor a 45 días naturales contados a partir de la instalación de "EL COMITÉ". Este **deberá incluir mecanismos equitativos y transparentes que promuevan la participación de sus integrantes.**"

En la cláusula octava, se establece la división del Comité para el eficiente cumplimiento de sus funciones, por una parte, como órgano de carácter ejecutivo, y por la otra como órgano de carácter técnico, destacándose que en éste último, dada la naturaleza técnica, se integraría por los académicos e investigadores, así como las áreas técnicas de la Administración Pública.

Mientras que el Órgano Ejecutivo con la participación del técnico, establecería los **mecanismos de participación que se desarrollarían en las diferentes etapas del proceso de Ordenamiento Ecológico a través de consultas públicas, talleres sectoriales, reuniones de expertos para temas específicos y demás que se determinasen en el Reglamento Interior de "EL COMITÉ" para asegurar una participación efectiva de la sociedad durante el proceso.**

Con relación al programa de ordenamiento ecológico, en la cláusula décima del convenio se determinó que se llevaría a cabo mediante la instrumentación de un procedimiento de planeación adaptativa que promoviera, entre otras, la **permanencia o modificación de lineamientos y estrategias ecológicas a partir del análisis de los resultados del monitoreo**, debiendo llevarse a cabo para ello, un **estudio técnico** formulado en términos de lo dispuesto por los artículos 41 al 50 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento

Ecológico.

Cabe destacar que tal convenio fue ratificado por la posterior Administración Municipal, mediante el Acuerdo AC/SO/10-V-11/247 "Por el que se autoriza al Licenciado Manuel Martínez Garrigós, Presidente Municipal Constitucional de Cuernavaca, para que a nombre y representación del Ayuntamiento ratifique el Convenio de Coordinación del Proceso tendiente a la Ejecución, Evaluación y en su caso Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Cuernavaca, Morelos, celebrado con el Gobierno Federal y el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos. Mismo que fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4900 de fecha 29 de junio de dos mil once.

Ahora bien, de la lectura de las documentales públicas consistentes en las copias certificadas de las invitaciones de fecha catorce de julio de dos mil once, relativas a la sesión del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos a realizar el quince de julio de dos mil once; **se advierte:** Que el Secretario de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos Municipales y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, en calidad de **Secretario del Órgano Ejecutivo** del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, dirigió a diversos miembros del Comité, la convocatoria a la celebración de la sesión que se realizaría al día siguiente, esto es, el quince de julio de dos mil once, en la sala de juntas de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos Municipales y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a las 18:00 horas.

En el caso particular, se advierte que dentro de tales oficios se encuentra el que fue dirigido a la aquí actora, mismo que es visible a FOIA 226 del expediente que se resuelve, en el que se puede apreciar un sello de recibido con la leyenda "FACEM" y la rúbrica en la que puede leerse que éste fue recibido por "S. González" a las 11:32 horas del día 14 de julio de dos mil once.

Por lo que respecta a la lista de asistencia, se puede advertir que la misma fue firmada por 11 de los 14 miembros del Comité, destacando la incomparecencia del representante de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, así como de los representantes de las asociaciones civiles "FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS" y "GUARDIANES DE LOS ÁRBOLES".

Del **acta de sesión** celebrada el día quince de julio de dos mil once, se desprende: que en ese acto se dio lectura a la orden del día y su aprobación, entre lo que destacó como punto de ésta **"la presentación de la propuesta para el fortalecimiento de la aplicación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca."** Como punto sexto de la sesión.

Destaca de la simple lectura del acta valorada, que luego de la lectura de varias modificaciones propuestas al programa de ordenamiento ecológico para el territorio del Municipio de Cuernavaca, **el Dr. José Raúl García Barrios en su calidad de representante de la Universidad Nacional Autónoma de México,**

solicitó el otorgamiento de un plazo a los integrantes para **revisar las reformas al programa, ya que consideraba que éste debía pasar necesariamente por una consulta pública**, agregándose como se desprende de la lectura del acta referida que refirió: *"Manifiesta que lo que procede es abrir un periodo de análisis para que el COET haga las recomendaciones pertinentes, para dar continuidad al proceso de modificación. Por lo que solicita no se lleve a cabo la votación."*

Solicitud que fue denegada por el Consejero Jurídico del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, en los términos que pueden leerse en la propia acta, y que para una mejor comprensión a continuación se citan:

*"En uso de la palabra el Lic. Rogelio Sánchez Gatica manifiesta que esta propuesta de carácter jurídico ya fue revisada por el Ayuntamiento por lo que **no se someterá a discusión**, solamente se someterá a votación de los integrantes del Órgano de carácter Ejecutivo del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, y si algún integrante no está de acuerdo con la propuesta a la cual se le dio lectura en el punto número seis relativa al fortalecimiento de la aplicación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, podía manifestarlo a través de su voto."*

En este sentido, y ante la negativa por parte de la autoridad en los términos antes referidos, el representante de la UNAM votó en contra de la modificación únicamente leída y sin sometimiento a su análisis.

En el mismo sentido, el representante del Consejo de Hombres de Negocios del Estado de Morelos, A.C., solicitó lo siguiente según puede leerse en el acta valorada: *"solicita al COET enviar la información a todos para dar su opinión en relación a la propuesta con la finalidad de saber qué se está votando. Manifiesta que de esa manera la sociedad tendrá la oportunidad de opinar al respecto y ayudar a las autoridades en la toma de decisiones. En la medida en la que se les dé a conocer la información, en esa medida la sociedad podrá apoyar la actuación de las autoridades. Expresa que la autoridad debe dejarse ayudar por la sociedad para generar consensos en beneficio de la sociedad morelense."*

En el mismo sentido, el representante del Comisariado Ejidal del Ejido de San Antón, presente en la sesión, según consta, refirió: *"solicita le sea enviada la información para analizarla y opinar en la siguiente sesión."*

Así, sin mayor discusión, se decretó cerrada la sesión del referido Comité, sin hacer constar lo referente a la procedencia o no de la solicitud de análisis, discusión y transparencia solicitada en relación a las modificaciones sometidas a simple aprobación.

Luego de la referida actuación, que constituye el único medio que demuestra el proceso instrumentado por la autoridad demandada para las modificaciones impugnadas, se emitió el Acuerdo AC/SO/9-VIII-11/280 por el que se modifican, adicionan y derogan diversos criterios y lineamientos del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos,

lo que se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4915, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil once.

Inconforme con todo lo anterior, la actora promovió el presente juicio de nulidad, al sostener que existe **ilegalidad** en el procedimiento desahogario por las demandadas en lo relativo a la exposición, discusión y aprobación de las modificaciones del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, por las razones de impugnación que a lo largo de su escrito inicial de demanda expone, mientras que la autoridad demanda Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos sostiene su legalidad y el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, al habersele tenido por perdido el derecho para contestar la demanda entablada en su contra, no opuso defensas que fijaran la *litis*.

En tales condiciones, lo procedente es resolver si el proceso instrumentado por las autoridades demandadas para la propuesta de modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, se ejecutó con base en las formalidades esenciales del procedimiento para su modificación o no, y luego de esto, la **legalidad** de la modificación en sí misma, para el caso de que no prosperara algún aspecto inherente a violaciones formales, ya que de prosperar alguna de las violaciones al procedimiento, éste se tendría que reponer, sin necesidad de analizar violaciones de fondo.

Sirviendo de apoyo por analogía a lo antes expuesto, el criterio Jurisprudencial emanado de los Tribunales Colegiados de Circuito, que a continuación se cita

VIOLOCIONES PROCESALES, CONCEDIDO EL AMPARO POR, ES INNECESARIO EL ESTUDIO DE LAS VIOLOCIONES DE FONDO.³

Resulta innecesario entrar al estudio de las violaciones de fondo aducidas en la demanda de amparo, si se concedió la protección de la justicia federal al quejoso, para el efecto de que se reponga el procedimiento por violaciones cometidas en el mismo, pues en cumplimiento de esta ejecutoria, la autoridad responsable deberá dictar un nuevo laudo donde las violaciones de fondo acusadas podrán ser reparadas al resolver de nueva cuenta el fondo del negocio.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7656/90. Blanca Esther Nova Aspra. 11 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo 906/91. Alma Gabriela Sánchez Estrada. 18 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Socorro Álvarez Nava.

³ Registro No. 220981. Localización: , Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación VIII, Diciembre de 1991, Página: 141, Tesis: I.6o.T. J/15, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

Amparo directo 4446/91. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 22 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo 7066/91. Patricia Capetillo García. 12 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo 9986/91. Petróleos Mexicanos. 14 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Socorro Alvarez Nava.

Notas:

Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 48, Diciembre de 1991, página 74.

Por ejecutoria de fecha 28 de abril de 2010, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 128/2009 en que participó el presente criterio.

- - - V.- Sentada la *litis* a la que se cierne el presente asunto, procede imponerse en el estudio de fondo del mismo.

En esta guisa, tenemos que la parte actora expresó como razones por las que impugna el acto, las que articuló en su escrito inicial de demanda y se tienen en este espacio por íntegramente reproducidas como si a la letra se insertasen, en obvio de repeticiones, sin que con esto se vulnere en ninguna forma las defensas de las partes, o alguna disposición de la Legislación Adjetiva de la materia; sirve de apoyo a esto, el Criterio Jurisprudencial de observancia obligatoria, según lo dispuesto por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, y que es del tenor siguiente:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.⁴

El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO

Amparo en revisión 374/88. Antonio García Ramírez. 22 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

Amparo en revisión 213/89. Jesús Correa Nava. 9 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Nelson Loranca Ventura.

⁴ No. Registro: 196.477, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VII, Abril de 1998

Tesis: VI.2o. J/129, Página: 599.

Amparo en revisión 322/92. Genoveva Flores Guillén. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 673/97. José Luis Pérez Garay y otra. 6 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo en revisión 767/97. Damián Martínez López. 22 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Mario Machorro Castillo, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: José Zapata Huesca.

- - - VI. Una vez hecho el estudio de los motivos de impugnación en los que la parte actora sostiene la procedencia de nulidad de los actos impugnados y atendiendo al principio de mayor beneficio, se procede al estudio de los conceptos de nulidad que traigan mayor beneficio a la parte actora en el presente asunto; lo anterior con apoyo en el criterio Jurisprudencial de aplicación analógica que a continuación se cita:

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.⁵

De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.

Contradicción de tesis 37/2003-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

⁵No. 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.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy siete de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil cinco.

En este sentido, **este Órgano Colegiado estima fundadas las razones de impugnación hechas valer por la parte actora en el presente juicio de nulidad, en donde substancialmente aduce que las autoridades demandadas incurrieron en violaciones al procedimiento que debían agotar antes de aprobar cualquier modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, particularmente, al omitir garantizar la efectiva participación de los integrantes ciudadanos del Comité de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, así como la omisión de planear y ejecutar mediante mecanismos transparentes la participación de éstos, particularmente de la actora C. VIRGINIA BADIOLA MIRANDA, violando con tal omisión lo dispuesto por los artículos 6 y 17 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico, que a la letra disponen:**

Artículo 6o.- El ordenamiento ecológico deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva:

[...]

II. La participación social corresponsable de los grupos y sectores interesados;

III. La transparencia del proceso mediante el acceso, publicación y difusión constante de la información generada, los métodos utilizados y resultados obtenidos;

IV. El rigor metodológico de los procesos de obtención de información, análisis y generación de resultados;

V. La instrumentación de procesos sistemáticos que permitan verificar los resultados generados en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico;

[...]

IX. La permanencia o modificación de lineamientos y estrategias ecológicas a partir del análisis de los resultados del monitoreo.

[...]

Artículo 17.- La Secretaría promoverá el acceso a la información y la participación social corresponsable en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico mediante la realización, entre otras, de las siguientes acciones:

I. Incorporar de manera expedita al Subsistema, la información que se genere en cada etapa;

II. Incorporar a los programas respectivos los resultados de los mecanismos de participación social utilizados en el proceso de ordenamiento ecológico; y

III. Promover la suscripción de convenios de concertación con los diversos grupos y sectores privado y social para la realización de acciones conjuntas, dirigidas a la aplicación efectiva de los programas de ordenamiento ecológico.

Así como lo dispuesto por los artículos 20 Bis y 20 Bis 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que a la letra disponen:

ARTÍCULO 20 BIS.- La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación. Asimismo, la Secretaría **deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas**, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.

ARTÍCULO 20 BIS 5.- Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:

[...]

VII.- Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia **establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos.**

Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto, y

[...]

Señalando substancialmente la actora, que **el único acto que realizó el Ayuntamiento demandado, fue el consistente en enviar una invitación un día antes**, esto es, el día 14 de julio de 2011, misma que ni siquiera se recibió por la misma, siendo la celebración de la sesión a la que se citó, el día 15 de julio de 2011, lo que hizo nugatoria su participación en la sesión del Comité; agregó, que dentro del oficio que tardíamente se les hizo llegar, **nunca se señalaron los puntos de la orden del día, ni se anexó ésta**, por lo que nunca fue enterada de los asuntos a tratar.

Por otra parte, refiere que ventajosamente y ante la incomparecencia de los integrantes del sector social, en la sesión de fecha 15 de julio de 2011, el representante del Presidente Municipal demandado, **sometió por primera y única vez ante el Comité, una serie de reformas al Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, las que no sometió a análisis ni posteriormente a discusión**, sino simplemente a votación **para su aprobación en un solo acto, violando con esto cualquier forma de procedimiento riguroso que para tal modificación se le exige, pues no se involucró ningún tipo de estudio científico en materia de ordenamiento ecológico que permitiera deducir la pertinencia de las modificaciones.**

Aduce la demandante, que con las omisiones atribuidas a las demandadas, **se incurrió en violación franca del Convenio de Coordinación para la Instrumentación del Proceso tendiente a la Ejecución, Evaluación y en su caso**

Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, conforme con el cual las demandadas se obligaban a garantizar una efectiva participación ciudadana, en términos de las cláusulas séptima, octava, novena y décima.

Violándose también el propio dispositivo al que remite la cláusula séptima del convenio, esto es, el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, en su parte conducente establece:

*"Artículo 68.- Para la integración de los comités de ordenamiento ecológico a que se refiere el presente reglamento, la Secretaría **promoverá la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social**, con el fin de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio, así como resolver los conflictos ambientales y promover el desarrollo sustentable.*

Los comités a que hace referencia el presente artículo, se ajustarán a lo que se determine en el convenio de coordinación respectivo"

Abundando, que en términos de la cláusula décima del convenio, fracción VIII último párrafo, ~~lejos de promoverse una modificación al programa, ésta debía fomentar su estabilidad, y de ser necesaria tal modificación, debía avalarse mediante el estudio técnico y los rigorismos previsto en el convenio de la materia, lo que las demandadas incumplieron, al omitir implementar un procedimiento transparente que efectivamente garantizara la participación ciudadana no sólo a nivel de integración del Comité de Ordenamiento Ecológico, sino además, mediante los mecanismos de participación ciudadana como la consulta ciudadana, que fueron empleados para la instrumentación original del programa.~~

Además de lo anterior, ~~éste Colegiado estima sustancialmente fundada la razón de impugnación en la que refiere que las demandadas violaron lo dispuesto por el artículo 3 fracción XIX y 50 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico, que a la letra disponen:~~

Artículo 30.- Para los efectos de este Reglamento se estará a las definiciones previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables, así como a las siguientes:

[...]

***XIX. Proceso de ordenamiento ecológico.-** Conjunto de procedimientos para la formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de los programas de ordenamiento ecológico;*

[...]

Artículo 50.- Las modificaciones a un programa de ordenamiento ecológico seguirán las mismas reglas y formalidades establecidas para su expedición.

Pues sostiene la demandante, que en el procedimiento impugnado y el acuerdo que culminó en la aprobación a las modificaciones del Programa de Ordenamiento Ecológico, no se acataron tales dispositivos, pues, las demandadas fueron omisas al dejar de establecer un conjunto de procedimientos para la formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del programa de ordenamiento ecológico, particularmente, omitieron seguir las mismas reglas y formalidades establecidas para su expedición.

Tales **reglas originales** que para la expedición del Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca **se habían seguido, y por consiguiente debían agotarse para su modificación,** fueron las que se desprenden de los propios antecedentes plasmados en la expedición del Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4704 de fecha 1º de mayo de 2009, en donde la propuesta medular tuvo como base un modelo de ordenamiento ecológico que define para cada unidad de gestión las políticas y criterios de manejo con base en resultados de **procesos analíticos** y criterios definidos en el Plan de Desarrollo Municipal, de **discusión con actores sociales**, de los talleres de planeación participativa.

En este sentido, se tiene que tales reglas o procedimientos a que aduce la demandante, constituyen un hecho notorio que se desprende del periódico oficial a que aduce, cuya copia fue exhibida con la demanda de nulidad y es visible a FOJAS de la 20 a la 27 del expediente que se resuelve, y de lo que cabe destacar en su literalidad, lo siguiente:

Antecedentes

El H. Ayuntamiento de Cuernavaca y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) acordaron la ejecución del estudio de ordenamiento ecológico del territorio del municipio con financiamiento del propio municipio. Como instrumento de gestión ambiental.

Con estos lineamientos, el ordenamiento ecológico del territorio resulta una base para la regulación de las actividades productivas de acuerdo a la aptitud de uso del suelo. Una parte fundamental de los estudios del ordenamiento ecológico territorial es la consideración de los intereses de los sectores productivos y la ponderación de los impactos ambientales que sus actividades producen. Los impactos ambientales pueden generar conflictos intersectoriales debido a los diferentes valores y percepciones que sobre la calidad ambiental tienen los distintos grupos sociales.

El ordenamiento ecológico del territorio, gracias a la integración de análisis interdisciplinario, será de utilidad para resolver, prevenir y minimizar conflictos ambientales. Ya dentro de los programas sectoriales, el ordenamiento ecológico del territorio permite identificar y prevenir los problemas ambientales o sociales de una política de desarrollo específica, de este modo, la sociedad en su conjunto obtendrá una ganancia neta en términos de calidad ambiental dentro de un escenario de desarrollo sustentable.

Por lo que concluye la demandante, que en el caso específico, además de no haber garantizado la participación ciudadana, por no haberle hecho del conocimiento nunca la orden del día que se sometería al Comité de Ordenamiento Ecológico con oportunidad, porque las demandadas nunca transparentaron su intención de ejecutar modificaciones directas al programa sin dar intervención ni posibilidad de discusión a la ciudadanía en términos de la legislación aplicable, el **procedimiento** seguido adoleció de las formalidades que se agotaron para la implementación del Programa de Ordenamiento Ecológico publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4704 de fecha 1º de mayo de 2009, básicamente, adoleció de la formalidad de dar intervención para su discusión a **especialistas en materia medioambiental, así como de mecanismos con rigor científico que respaldaran la pertinencia de tales modificaciones.**

Cuestiones que se estiman fundadas, en tanto que este [órgano Jurisdiccional advierte que de la simple lectura del acta de sesión celebrada el día quince de julio de dos mil once, se desprende: que en ese acto se dio lectura a la orden del día y su aprobación, entre lo que destacó como punto de ésta "la presentación de la propuesta para el fortalecimiento de la aplicación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca." Como punto sexto de la referida sesión, evidenciándose, como lo aduce la demandante, que nunca se hizo del conocimiento previo de los integrantes del Comité y con la oportunidad debida que generara la participación garantizada de la actora, que en la sesión se sometería como punto de análisis la propuesta generada por el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, de modificaciones sustanciales del Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Mientras que destaca de la simple lectura del acta valorada, que luego de simple lectura de varias modificaciones propuestas al programa de ordenamiento ecológico para el territorio del Municipio de Cuernavaca, el Dr. José Raúl García Barrios en su calidad de representante de la Universidad Nacional Autónoma de México, **solicitó el otorgamiento de un plazo a los integrantes para revisar las reformas al programa, ya que consideraba que éste debía pasar necesariamente por una consulta pública,** agregándose como se desprende de la lectura del acta referida que refirió: *"Manifiesta que lo que procede es abrir un periodo de análisis para que el COET haga las recomendaciones pertinentes, para dar continuidad al proceso de modificación. Por lo que solicita no se lleve a cabo la votación."*

Solicitud que fue **denegada** por el Consejero Jurídico del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, quien compareció a la sesión como representante del Presidente Municipal demandado, en los términos que pueden leerse en la propia acta, y que para una mejor comprensión a continuación se citan:

*"En uso de la palabra el Lic. Rogelio Sánchez Gatica **manifiesta que esta propuesta de carácter jurídico ya fue revisada por el Ayuntamiento por lo que no se someterá a discusión, solamente se someterá a votación de los integrantes del Órgano de carácter***

Ejecutivo del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, y si algún integrante no está de acuerdo con la propuesta a la cual se le dio lectura en el punto número seis relativa al fortalecimiento de la aplicación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, podía manifestarlo a través de su voto."

De lo que es palmaria y queda debidamente evidenciada la **omisión** alegada por la demandante, en el sentido de que las autoridades demandadas **hicieron nugatorio su derecho a intervenir en el análisis y discusión de las reformas pretendidas al programa, pues nunca se abrió tal periodo dentro del procedimiento administrativo que se debía agotar.**

En este sentido, y ante la negativa expresa de otorgar un periodo de análisis y discusión de la propuesta de modificación al programa por parte de la autoridad en los términos antes referidos, el representante de la UNAM votó en contra de la modificación únicamente leída y sin sometimiento a su análisis, lo que corrobora la violación procedimental evidenciada.

En el mismo sentido, el representante del Consejo de Hombres de Negocios del Estado de Morelos, A.C., solicitó lo siguiente según puede leerse en el acta valorada adujo: *"solicita al COET enviar la información a todos para dar su opinión en relación a la propuesta con la finalidad de saber qué se está votando. Manifiesta que de esa manera la sociedad tendrá la oportunidad de opinar al respecto y ayudar a las autoridades en la toma de decisiones. En la medida en la que se les dé a conocer la información, en esa medida la sociedad podrá apoyar la actuación de las autoridades. Expresa que la autoridad debe dejarse ayudar por la sociedad para generar consensos en beneficio de la sociedad morelense."*

En el mismo sentido, el representante del Comisariado Ejidal del Ejido de San Antón, presente en la sesión, según consta, refirió: *"solicita le sea enviada la información para analizarla y opinar en la siguiente sesión."*

Así, sin mayor discusión, se decretó cerrada la sesión del referido Comité, sin hacer constar lo referente a la procedencia o no de la solicitud de análisis, discusión y transparencia solicitada en relación a las modificaciones sometidas a simple aprobación.

Lo que hace evidente la ilegalidad del procedimiento impugnado, por violación a las garantías de audiencia y debido proceso que a la aquí demandante le garantizaban en su calidad de representante del sector social cuernavacense las disposiciones que en párrafos anteriores quedaron transcritas, y como ciudadana integrante del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Lo que con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, produce la **nulidad del procedimiento** seguido por las demandadas para la aprobación de las modificaciones del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, **para el efecto** de que se deje sin efectos

legales todo lo actuado, a fin de **reponer el procedimiento** para proponer, analizar, discutir y aprobar las modificaciones del Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, otorgando efectiva participación y garantía de debido proceso a la aquí actora como integrante del Comité y representante del sector social, con apego a las formalidades procedimentales conforme con las cuales se aprobó el Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos publicado en fecha publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4704 de fecha 1º de mayo de 2009, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 fracción XIX y 50 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico.

En términos de las consideraciones vertidas, y atendiendo al hecho de que el acuerdo de cabildo AC/SO/9-VIII-11/280 por el que se modifican diversos lineamientos del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, queda nulado con motivo de la nulidad del procedimiento decretada, a fin de reponer el mismo por las violaciones al procedimiento que motivaron la nulidad referida, resulta innecesario el estudio del resto de las razones de impugnación articuladas en la demanda de nulidad.

Sirviendo de apoyo por analogía a lo antes expuesto, el criterio Jurisprudencial emanado de los Tribunales Colegiados de Circuito, que a continuación se cita

VIOLENCIONES PROCESALES, CONCEDIDO EL AMPARO POR, ES INNECESARIO EL ESTUDIO DE LAS VIOLENCIONES DE FONDO⁶

Resulta innecesario entrar al estudio de las violaciones de fondo aducidas en la demanda de amparo, si se concedió la protección de la justicia federal al quejoso, para el efecto de que se reponga el procedimiento por violaciones cometidas en el mismo, pues en cumplimiento de esta ejecutoria, la autoridad responsable deberá dictar un nuevo laudo donde las violaciones de fondo acusadas podrán ser reparadas al resolver de nueva cuenta el fondo del negocio.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7656/90. Blanca Esther Nova Aspra. 11 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo 906/91. Alma Gabriela Sánchez Estrada. 18 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Socorro Álvarez Nava.

Amparo directo 4446/91. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 22 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

⁶ Registro No. 220981, Localización: , Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación VIII, Diciembre de 1991, Página: 141, Tesis: 1.6o.T. J/15, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

Amparo directo 7066/91. Patricia Capetillo García. 12 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo 9986/91. Petróleos Mexicanos. 14 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Socorro Álvarez Nava.

Notas:

Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 48, Diciembre de 1991, página 74.

Por ejecutoria de fecha 28 de abril de 2010, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 128/2009 en que participó el presente criterio.

Cumplimiento que deberán realizar las autoridades demandadas en el improrrogable término de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución, debiendo a su vez, dentro del mismo término, del cumplimiento dado a la misma, informar a la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos, apercibiéndoseles para el caso de incumplimiento, de la imposición de las medidas de apremio que se estimen conducentes, conforme a lo dispuesto por los artículos 124 y 125 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos.

Por lo antes expuesto y además con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 20 fracción VII, 24, 36, 83 bis, 119 y 120 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se

RESUELVE:

- - - **PRIMERO.**- Este Tribunal es competente para resolver el presente asunto en términos de lo razonado en el considerando primero de la presente resolución.

- - - **SEGUNDO.**- Se decreta el sobreseimiento del presente juicio respecto de la C. MARÍA ELENA MADERA ROMERO, en términos de lo establecido por los artículos 74 fracción III y 76 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, en términos de lo razonado a lo largo del considerando segundo de la presente resolución.

- - - **TERCERO.**- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 74 fracción XV y 76 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, se decreta el sobreseimiento del juicio respecto del tercer acto impugnado y de la autoridad demandada SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, en términos de lo razonado a lo largo del considerando segundo de la presente resolución.

- - - **CUARTO.**- En términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 76 de la Ley de la materia, se decreta el sobreseimiento del juicio por lo que hace a la autoridad demandada COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE por actualizarse improcedencia del juicio en términos de lo dispuesto por los artículos 74 fracción XVII en relación con el 52 fracción II de la Ley de Justicia

Administrativa del Estado de Morelos, en términos de lo razonado a lo largo del considerando segundo de la presente resolución.

- - - **QUINTO.-** La parte actora ciudadana VIRGINIA BADIOLA MIRANDA, en su carácter de representante propietaria de la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, A.C., ante el COMITÉ DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, MORELOS, probó el ejercicio de su acción en contra del PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, y H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS: lo anterior, conforme a las consideraciones expuestas a lo largo del considerando sexto de la presente resolución.

- - - **SEXTO.-** Se decreta la nulidad del procedimiento seguido por las demandadas para la aprobación de las modificaciones del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para los efectos precisados en la parte final del considerando sexto de la presente resolución. Cumplimiento que deberán realizar las autoridades demandadas en el improrrogable término de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución, debiendo a su vez, dentro del mismo término, del cumplimiento dado a la misma, informar a la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos, apercibiéndoseles para el caso de incumplimiento, de la imposición de las medidas de apremio que se estimen conducentes, conforme a lo dispuesto por los artículos 124 y 125 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos.

- - - **SÉPTIMO.-** Se levanta la suspensión provisional otorgada mediante auto de fecha veintiocho de septiembre de dos mil once.

- - - **OCTAVO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** y en su oportunidad archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

- - - Así por mayoría de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial en el Estado de Morelos, Magistrado Presidente **LIC. MARTÍN JASSO DÍAZ** Titular de la Primera Sala; Magistrado **LIC. ORLANDO AGUILAR LOZANO** Titular de la Segunda Sala y ponente en el presente asunto; y, Magistrado **LIC. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS** Titular de la Tercera Sala, quien emite voto particular; ante la Secretaria General de Acuerdos Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, con quien actúan y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO DE LA TERCERA SALA, LICENCIADO JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO **TCA/2aS/125/2011**, PROMOVIDO POR FEDERACION DE ASOCIACIONES DE COLONOS DEL ESTADO DE MORELOS, en contra del PRESIDENTE MUNICIPAL DE H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS y otras autoridades.

Esta Tercera sala no comparte el criterio mayoritario del sentido de la sentencia, porque entra al estudio en el fondo del asunto, cuando a nuestra consideración debe sobreseerse por actualizarse la causal de improcedencia establecida en la fracción XVII del artículo 74 en relación con el artículo 53, 55, y 62 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

En efecto, los dispositivos citados son del tenor siguiente:

Artículo 74.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente: ...

XVII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

Por su parte el artículo 53 establece:

Artículo 53.- Solo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo que funde su pretensión. En los juicios que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no procederá la gestión de negocios, por lo que la persona que promueva a nombre de otra, deberá acreditar debidamente su personalidad en los términos que señala esta Ley.

El artículo 55 dice:

Artículo 55.- Por las personas morales comparecerán quienes tengan el carácter de representantes legales, de acuerdo con sus escrituras o estatutos constitutivos o por medio de apoderado con poder bastante para comparecer a juicio en los términos de la legislación aplicable.

Y el ordinal 62 dispone:

Artículo 62.- La personalidad y legitimación de las partes, deberá ser analizada de oficio por el Tribunal, aun cuando éstas no hayan sido cuestionadas.

Luego, si VIRGINIA BADIOLA MIRANDA compareció a juicio en su carácter de representante propietaria de la Federación de Asociaciones de Colonos del Estado de Morelos, es inconcuso que debió acreditar ante esta sede judicial, mediante prueba idónea dicha representación.

Ello es así, porque en términos del artículo 62 arriba transcrito, el estudio de la personalidad debe realizarse de oficio, aún y cuando no lo pidan las partes.

Y; como es el caso, de las pruebas aportadas por la reclamante consistentes en el testimonio número 24,915 que contiene la constitución de la asociación de la Federación de Asociaciones de Colonos del Estado de Morelos,

A.C. y la escritura pública número 74,529, que contiene la protocolización del acta de Asamblea General Extraordinaria de asociados de la asociación de la Federación de Asociaciones de Colonos del Estado de Morelos, A.C. de fecha veinticinco de junio del dos mil ocho; documentos a los cuales se les otorga pleno valor probatorio en términos de los artículos 490 y 491 del Código Procesal Civil del Estado de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de la materia, no se desprende la representación legal de VIRGINIA BADIOLA MIRANDA a nombre de la Federación de Asociaciones de Colonos del Estado de Morelos, en tanto que de la copia simple del acta de veintiocho de enero del dos mil diez, correspondiente a la instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca, Morelos, de la cual se desprende que VIRGINIA BADIOLA MIRANDA toma protesta como representante propietaria de la Federación de Asociaciones de Colonos del Estado de Morelos, no resulta ser el documento idóneo para acreditar su representación y además no se le puede conceder ningún valor probatorio, por ser copia simple y no estar corroborada con algún otro medio de prueba.

Pero además, esta Tercera Sala advierte que la autoridad demandada Directora General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente al producir contestación de la demanda hizo valer la **excepción de falta de personalidad** y la mayoría no hizo pronunciamientos al respecto.

Sirve de apoyo a los argumentos de este voto particular lo sustentado Por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito visible en la página 1296 del Semanario Judicial de la Federación, 10ª Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 2 de rubro y texto siguientes:

PERSONALIDAD EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL ANÁLISIS DE OFICIO SOBRE SU ACREDITACIÓN SÓLO CORRESPONDE AL MAGISTRADO INSTRUCTOR AL PROVEER SOBRE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA. Con base en lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./j. 56/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 205, de rubro: "**PERSONALIDAD. REQUERIMIENTO AL PROMOVENTE DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA QUE APORTE EL DOCUMENTO QUE ACREDITE SU PERSONALIDAD. PROCEDE TAMBIÉN CUANDO EL EXHIBIDO ESTÉ INCOMPLETO O DEFECTUOSO.**", en el sentido de que conforme al artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (que corresponde al artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), el Magistrado instructor está obligado a requerir al demandante para que exhiba el documento que acredite su **personalidad** cuando no lo hubiese anexado a su escrito inicial, o cuando el presentado resulte ineficaz para acreditar tal extremo, y que la consecuencia jurídica de no cumplir con lo anterior dentro del término legal concedido es que se tenga por no interpuesta la demanda, se infiere que cuando en el auto que manda a dar trámite a la demanda en el juicio contencioso administrativo federal no se emite pronunciamiento sobre la **personalidad**, debe entenderse que tácitamente se reconoció. Por tanto, el análisis de oficio sobre la acreditación del referido presupuesto procesal sólo corresponde al Magistrado instructor al proveer sobre la admisión de la demanda, sin

que pueda realizarse válidamente en cualquier etapa posterior del juicio, ni aun por el Pleno de la Sala del conocimiento, situación que no deja inaudita a la autoridad demandada sobre tal cuestión, **pues una vez emplazada, se encuentra en aptitud de impugnar el auto admisorio a través del recurso de reclamación previsto en el numeral 59 de la indicada ley, o bien, hacer valer la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con el numeral 9o., fracción IV, de la legislación citada.**

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. Amparo directo 187/2011. Consultoría en Obra, S.A. de C.V. 16 de junio de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretaria: Gabriela Maldonado Esquivel.

Consecuentemente al quedar prohibido por disposición expresa de la Ley la gestión de negocios y al no haber acreditado con prueba idónea la personalidad con la que VIRGINIA BADIOLA MIRANDA se ostenta en juicio, es inquestionable que la mayoría no debió entrar al estudio del fondo del asunto, sino sobreseer con fundamento en la fracción II del artículo 76 Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por la actualización de la causal de improcedencia a que nos hemos venido refiriendo.

POR LAS MANIFESTACIONES ANTES VERTIDAS, ESTA TERCERA SALA NO ESTIMA COMO LA MAYORÍA, DECRETAR LA NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO V DE LA RESOLUCIÓN; POR LOS ARGUMENTOS MEDIANTE LOS CUALES LA MAYORÍA DETERMINA EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN DE MÉRITO.