

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015  
QUEJOSO: I S.A DE C.V**

**MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
SECRETARIA: ANA MARÍA IBARRA OLGUÍN.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **29 de junio de 2016.**

**VISTO BUENO  
MINISTRO:**

**V I S T O S** los autos para resolver el amparo directo en revisión número 5452/2015 interpuesto en contra de la sentencia dictada en el expediente número \*\*\*\*\* por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

**R E S U L T A N D O:**

**COTEJÓ:**

**PRIMERO. Antecedentes.** I S.A DE C.V fue autorizada para instalar y operar el centro de verificación vehicular \*\*\*\*\*.

**1. Procedimientos administrativos ante la Procuraduría de Protección al Ambiente en el Estado de México.** La Procuraduría de Protección al Ambiente en el Estado de México ordenó la práctica de las siguientes visitas de inspección a la empresa: (i) Oficio 1, de 5 de septiembre de 2011, la mediante el cual se revisan distintos lineamientos con los cuales debería contar el verificentro; (ii) oficio 2, de 23 de marzo de 2012, mediante el cual se ordena revisar la papelería que se requiere como respaldo de diversas verificaciones vehiculares; y (iii) oficio 3, de 23 de marzo de 2012, mediante

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

el cual se ordena revisar la papelería que se requiere como respaldo de diversas verificaciones vehiculares.

En las mismas fechas el personal comisionado de la Procuraduría de Protección al Ambiente en el Estado de México llevó a cabo las visitas de inspección. Derivadas de estas, se inició los procedimientos administrativos P1, P2 y P3. La Procuraduría notificó a la empresa del inicio y radicación de los procedimientos administrativos.

Respecto al procedimiento administrativo P1, mediante escrito de 3 de febrero de 2012, la empresa dio contestación al inicio y radicación y exhibió el material probatorio que estimó conveniente. Por lo que hace a los restantes procedimientos administrativos, P2 y P3 la empresa no dio contestación. Asimismo, en los tres procedimientos la Procuraduría, certificó que la empresa no formuló alegatos, precluyendo su derecho para formularlos.

Una vez, cumplidas las formalidades del procedimiento, la Procuraduría de Protección al Ambiente en el Estado de México dictó resolución en los procedimientos administrativos, en los siguientes términos:

- P1. El 9 de marzo de 2012, dictó resolución en la cual concluyó que se tenía por acreditada la infracción imputada a la empresa, consistente en: no contar con la autorización para realizare el manejo y disposición final de residuos de manejo especial, por lo que se le impuso una sanción de amonestación, y como la empresa demostró dentro del procedimiento haber regularizado el cumplimiento de sus obligaciones, no se decreta ninguna medida correctiva.
- P2. El 11 de julio de 2012, dictó resolución en donde determinó que se acreditaba la infracción cometida por la empresa consistente en no operar conforme a los procedimientos y condiciones establecidos en el Libro Segundo del Código para la

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

Biodiversidad del Estado de México, de su reglamento y del programa de verificación vehicular para el segundo semestre del 2010, por lo que se impuso una sanción pecuniaria.

- P3. El 20 de julio de 2012, dictó resolución en donde determinó que se acreditaba la infracción cometida por la empresa consistente en no operar conforme a los procedimientos y condiciones establecidos en el Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México, de su reglamento y del programa de verificación vehicular para el primer semestre del 2011, por lo que se impuso una sanción pecuniaria.

**2. Juicio administrativo \*\*\*\*\*.** Mediante escrito de 14 de agosto de 2014, la empresa a través de su representante legal y gerente general demandó del Procurador de Protección al Ambiente del Estado de México, la nulidad de los procedimientos administrativos P3, P2 y P1 (orden de verificación, acta de verificación, acuerdo de radicación e inicio de procedimiento, acuerdo de fin de termino para comparecencia y ofrecimiento de pruebas, acuerdo para fin de termino de presentación de alegatos y la resolución del procedimiento administrativo).

El asunto fue del conocimiento de la Sexta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con el número de expediente \*\*\*\*\*. El 11 de noviembre de 2014 dictó resolución en la cual concluyó lo siguiente: *(i)* desestimó las causales de improcedencia y sobreseimiento; *(ii)* reconoció la validez del procedimiento P1; y *(iii)* declaró la invalidez de los procedimientos P2 y P3.

**3. Recurso de revisión \*\*\*\* y \*\*\*\*\* acumulados.** Inconforme con lo anterior, ambas partes interpusieron recurso de revisión que se substanciaron ante la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Estado de México. Mediante resolución dictada el 27 de marzo de 2015 se modificó la sentencia, respecto a reconocer la validez de los tres procedimientos administrativos: P3, P1 y P2.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

**SEGUNDO. Juicio de amparo.** I S.A de C.V, por conducto de su representante legal solicitó el amparo y protección de la justicia federal. La empresa quejosa invocó como derechos fundamentales violados los consagrados en los artículos 1°, 14 y 16 constitucionales; expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes y señaló como tercero interesado al Procurador de Protección al Ambiente del Estado de México.

Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito registrándolo con el número \*\*\*\*. Seguidos los trámites correspondientes el órgano colegiado dictó sentencia el 27 de agosto de 2015, en la que determinó negar el amparo solicitado.

**TERCERO. Interposición del recurso de revisión.** En desacuerdo con el fallo anterior, la empresa quejosa, interpuso recurso de revisión. Mediante proveído de 30 de septiembre de 2015, el Presidente del Tribunal Colegiado de conocimiento ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**CUARTO. Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de 13 de octubre de 2015, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 5452/2015, admitió el recurso de revisión interpuesto con reserva del estudio de importancia y trascendencia; se estableció la notificación al Procurador General de la República para los efectos legales conducentes; así como también se turnó el expediente para su estudio al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Mediante proveído de 25 de noviembre de 2015, esta Primera Sala se avocó al conocimiento de este asunto.

### CONSIDERANDO:

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución; 81, fracción II de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y en relación con lo establecido en los puntos primero, tercero y sexto del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el 13 de mayo de 2013, en virtud de haberse interpuesto en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito.

**SEGUNDO. Oportunidad.** El recurso de revisión fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte que la sentencia recurrida se notificó a la empresa quejosa el lunes 7 de septiembre de 2015, surtiendo efectos el martes 8 siguiente, por lo que el plazo de diez días que señala el artículo referido corrió del miércoles 9 al viernes 23 de septiembre de 2015, descontándose los días 12, 13, 16, 19 y 20 de septiembre del mismo año por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión fue presentado el 22 de septiembre de 2015, es evidente que se interpuso oportunamente.

**TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** En este considerando se resumen los conceptos de violación, las consideraciones del Tribunal Colegiado y los agravios esgrimidos por la empresa quejosa.

**I. Demanda de amparo** En su escrito de demanda la empresa quejosa señaló los siguientes argumentos en contra de la sentencia dictada por la responsable:

- (1) Inconstitucionalidad del artículo 4.46 del Código para la Biodiversidad del Estado de México.**

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

La inconstitucionalidad del artículo reside en que transfiere a los ciudadanos, obligaciones, actividades y funciones exclusivas del Estado en términos de los artículos 4° y 115 inciso c, fracción III constitucionales.

En efecto, el artículo 4° constitucional si bien se establece el derecho de contar con un medio ambiente adecuado y sano, se especifica que la obligación de garantizarlo es precisamente del Estado y no de los ciudadanos.

Por otra parte, la fracción III inciso C del artículo 115 constitucional establece que es el Municipio quien tiene el monopolio de la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

En ese sentido, el contenido del artículo 4.46 del Código para la Biodiversidad del Estado de México Estado de México no sólo evade sino que traslada la obligación de generar un ambiente sano para el desarrollo y bienestar de los ciudadanos y además impone sanciones ante el supuesto incumplimiento.

### **(2) Inconstitucionalidad del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.**

El artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México al establecer la presunción de legalidad de los actos administrativos vulnera el principio de inocencia contenido en el artículo 20 constitucional.

En efecto, el artículo combatido establece que se tenga por correcta la actuación de la autoridad, ello al iniciar procedimientos privativos de derechos o actos de molestia. Lo cual origina, por una parte, una desigualdad legal y por otra, vulnera el principio de inocencia.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

### (3) Argumentos de legalidad.

Se vulneran los artículos 1º, 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero constitucionales, ya que la responsable viola las formalidades esenciales del procedimiento, así como la debida fundamentación y motivación al omitir estudiar adecuadamente la aplicación de los artículos 2.25 y 4.46 del Código para la Biodiversidad del Estado de México y confirmar la validez del procedimiento de sanción P1. En específico en atención a lo siguiente:

*Indebidamente suple la deficiencia a favor de la Procuraduría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México.* La responsable fundamenta su decisión de confirmar la validez del procedimiento P1 en términos del artículo 2.25 del Código para la Biodiversidad del Estado de México, sin embargo dicho artículo no fue citado por la Procuraduría en el procedimiento de origen, sino aducido por la responsable en el acto reclamado.

*Inexistencia de la obligación de contar con registro.* La Sala responsable omite analizar que no existe una norma que de manera particular vincule a los centros de verificación a realizar el registro o autorización como generador de residuos urbanos o de manejo especial. En efecto, la legislación no define a los residuos urbanos o de manejo especial por su contenido, condición particular, daño al medio ambiente o elementos que los distinguen de cualquier otro residuo, sino que la legislación los distingue por el lugar donde se originan, esto es: casa habitación, establecimientos o en vía pública con características domiciliarias; resultantes de la limpieza de vías y lugares públicos. En ese sentido, no están incluidos los provenientes de comercios o establecimientos comerciales con procesos comerciales, como es el caso de la verificación vehicular.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

*No se constriñen al objeto de la visita.* La Sala responsable omite analizar que el objeto de la visita de verificación del 5 de septiembre de 2014 (procedimiento P1) lo constituía el revisar que la empresa contara con un registro como generador de residuos urbanos o de manejo especial y no verificar la vigencia del mismo.

*Indebida valoración del material probatorio con lo cual se acredita que los procedimientos P2 y P3 fueron dirigidos a una empresa distinta.* Se vulneran los artículos 14 y 16 constitucionales así como el contenido del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos respecto de las garantías judiciales. La responsable hace valoraciones sin sustento probatorio y omite valorar adecuadamente los ofertados por la empresa quejosa, ello al convalidar que la empresa AM S.A de C.V es la misma que I S.A DE C.V y así, otorgar validez a los procedimientos P1 y P2.

**II. Sentencia de amparo directo.** El Tribunal Colegiado antes de pronunciarse sobre el fondo, analizó la procedencia del estudio de constitucionalidad planteado, respecto del cual concluyó, por una parte, que el estudio era procedente, y por otra, la viabilidad del estudio de constitucionalidad de los artículos 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México y 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Al respecto, determinó negar el amparo solicitado, con base en las siguientes consideraciones:

- (1) Constitucionalidad del artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México, al no actualizarse una vulneración a la protección del medio ambiente contenido en el artículo 4º constitucional, ni a los principios contenidos en la fracción II inciso c, del artículo 115 constitucional.**

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

El artículo 4° constitucional contiene el derecho fundamental de que todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Ahora bien, la imposición al Estado de garantizar a toda persona el derecho a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar, genera en el Estado la obligación de regular la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Lo anterior es así, pues el derecho a un ambiente sano no implica que el Estado sea el único que tenga obligaciones y tareas para mantener un medio ambiente adecuado; por el contrario, significa que el Estado debe de ser rector de las políticas ambientales y el facultado para determinar cuáles son las cargas que en esa materia debe cumplir cada miembro o sector de la sociedad.

Así, el artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México, no es inconstitucional dado que la obligación que se impone al Estado en el quinto párrafo del artículo 4° constitucional, de garantizar un ambiente sano para la población en general, le permite regular las actividades que deberá llevar a cabo cada miembro o sector de la población con miras a mantener un medio ambiente adecuado, lo que desde luego implica que el Estado también puede imponer a los particulares cargas para lograr ese objetivo.

Lo anterior, demuestra que el planteamiento de inconstitucionalidad de la empresa quejosa parte de una premisa errónea, pues estima que la obligación que tiene el Estado Mexicano de garantizar un medio ambiente sano, significa que los entes de gobierno son los únicos involucrados con tareas específicas para lograr el objeto impuesto por ese derecho fundamental. No obstante, el Estado por ser el rector del régimen de protección a ese derecho, está facultado para imponer en las leyes secundarias cargas a los particulares o

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

sectores de la sociedad. De ahí, que la norma lejos de ser contraria es acorde a lo previsto en el artículo 4° constitucional.

En esa línea, también se considera que si bien, en términos del artículo 115 Constitucional, el Municipio tiene a su cargo la limpia, traslado y recolección de residuos. Para cumplir con dichos lineamientos se pueden legislar respecto a los procedimientos previos que los particulares lleven a cabo dichas tareas.

Por ello, contrario a lo que señala la empresa quejosa, el Estado no traslada a los particulares la obligación de disponer finalmente de los residuos que se generan, sino que este reglamenta las actividades previas que deben llevar a cabo para lograr un mejor servicio respecto a los residuos para que posteriormente sea el Municipio quien disponga del destino final de esos recursos.

### **(2) Constitucionalidad del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, pues no se actualiza una vulneración al principio de inocencia.**

El principio de inocencia contenido en el artículo 20 constitucional se define como el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad y que, por su naturaleza, es propio del derecho sancionador. Así, este principio reposa en la necesidad de garantizar al imputado que no será condenado sin que existan pruebas suficientes que destruyan su estatus inocente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el citado principio pertenece al ámbito del derecho penal, porque está vinculado con la “responsabilidad penal” del inculpado en la comisión del delito. Criterio que se ve reflejado en la siguiente tesis de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL” y “EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO”.

En esa línea, se ha establecido que dicho principio puede aplicarse de manera extensiva al derecho administrativo sancionador, pero sólo en cierta medida, dado que su traslado al ámbito administrativo sancionador debe realizarse con las modulaciones que sean necesarias para hacer compatible este derecho con el contexto institucional al que se pretende aplicar, en tanto que existen importantes diferencias entre un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador. Lo anterior se ve reflejado en la tesis de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOS, CON MATICES O MODULACIONES”.

De lo anterior, se concluye que el principio de inocencia se aplica, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador, que se identifica con las responsabilidades administrativas que se imputan a los servidores públicos donde se les pueden atribuir infracciones a las leyes, que dan lugar a imponerles una sanción administrativa.

Ahora bien, el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no forma parte del derecho sancionador, pues no prevé ninguna infracción administrativa, ni norma relacionada con una imputación de esa naturaleza a un servidor público; lo que lleva a considerar que su contenido no se rige por el principio de presunción de inocencia, dado que dicho principio sólo aplica en el derecho administrativo sancionador.

Por otra parte, el citado artículo tampoco vulnera el derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, dado que la exigencia que impone en su primer párrafo, respecto de que los actos se emitan por autoridad competente y estén fundados y

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

motivados, reconoce la necesidad de presumir que todo acto de autoridad es legal, pues supone que toda autoridad cumple con los mandatos constitucionales y se apeg a lo que la ley le ordena. De ahí que sus actos se presuman legales, hasta en tanto no se impugnen y se demuestre que carecen de un requisito de validez.

Finalmente, son inoperantes los argumentos de la quejosa en los cuales hace depender la inconstitucionalidad del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en cuestiones específicas que derivan de su condición particular, como es la valoración de pruebas que llevó a la Sala a concluir que la orden de verificación sí se dirigió a la persona moral hoy quejosa; pues de trata de argumentos que derivan de las particularidades del caso y no así de la generalidad de la norma.

### **(3) Cuestiones de legalidad**

*No se mejora la argumentación en la resolución de la autoridad administrativa.* Es infundado que la Sala responsable mejoró la fundamentación de la resolución del procedimiento administrativo P1. En efecto, aun cuando la autoridad no citó como fundamento el artículo 2.25 del Código para la Biodiversidad del Estado de México, ello no implica que la Sala hubiese mejorado la fundamentación de ese acto al invocar el artículo 2.25, fracción LV del Código para la Biodiversidad del Estado de México, dado que esto únicamente tuvo como finalidad aclarar qué debe entenderse por residuos sólidos urbanos de manejo especial, más no para justificar la obligación que tenía la hoy quejosa de contar con el registro correspondiente, pues esta obligación se exige en el artículo 4.46 del mencionado código, precepto que sí fue citado por la autoridad demandada en el procedimiento administrativo.

*Omisión de la responsable de estudiar la inexistencia de la obligación de contar con registro y que las autoridades no se*

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

*constrñen al objeto de la visita.* No existe omisión por parte de la sala de estudiar dichos argumentos.

La Sala consideró que atendiendo a la naturaleza de las actividades que realizaba la empresa actora, como lo es, el servicio de verificación de emisiones de fuentes móviles y que generan residuos urbanos o de manejo especial, se llegaba a la convicción de que tenían la obligación de obtener el registro, máxime porque de la documental pública denominada revalidación de autorización para establecer y operar el centro de verificación de emisiones contaminantes de vehículos automotores número \*\*\*\*\* en el punto décimo octavo se establece la obligación de contar con el registro.

En ese sentido, la fuente que genera la obligación de la empresa quejosa de contar con el registro como generador de residuos de manejo especial, no deriva de su situación particular -bien porque produzca o no residuos que pudieran ser considerados de naturaleza especial, peligrosa o de desperdicios domésticas- sino que la fuente de la obligación deriva del propio permiso para instalar el centro de verificación vehicular. Lo anterior es así, pues cuando la autoridad emitió el permiso correspondiente condicionó su efectividad al hecho de que la empresa quejosa contará con dicho registro. Por ello, resulta innecesario analizar la naturaleza de los desperdicios que genera para después verificar si efectivamente la quejosa tiene la calidad de generador de residuos de manejo especial.

Igualmente, la Sala responsable destacó que en el acta de visita de inspección de 5 de septiembre de 2011, el punto quince se refería a verificar si la empresa contaba con el registro, el cual fue exhibido por la empresa sin contar con la revalidación correspondiente.

*Las órdenes de verificación que dieron origen a los procedimientos administrativos fueron dirigidas a una persona moral distinta a la*

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

*empresa quejosa*. Dicho argumento resulta fundado pero inoperante. Es fundado que las ordenes de verificación que dieron origen a los procedimientos administrativos P1 y P2 se dirigieron a la persona moral denominada AM S.A de C.V” que es una persona moral aparentemente diversa de la empresa quejosa, cuya denominación correcta es I S. A de C.V.

No obstante, dicho argumento es inoperante dado que válidamente puede concluirse que las órdenes de verificación de 23 de marzo de 2012 sí fueron dirigidas a la empresa quejosa, pues como lo destacó la Sala responsable en autos existen suficientes indicios para concluir que las órdenes de verificación sí se encontraban dirigidas a la empresa quejosa.

En los escritos presentados por la propia quejosa en los procedimientos administrativos del 20 de abril de 2012 en el rubro se señala como promovente a la persona moral I S.A de C.V y además en esos documentos en la parte baja existe impreso un logotipo en el cual se lee la leyenda “AM S.A de C.V” por lo que válidamente se puede concluir que con ambas denominaciones se puede identificar a la empresa quejosa, aun cuando la segunda no sea propiamente la denominación jurídica de su acta constitutiva, pues lo trascendente es la evidencia de por sí misma se identifica con ambas denominaciones, una de ellas es la determinación jurídica correcta y la otra posiblemente sea una denominación de carácter comercial, pero con ambas, se ostenta como igual persona moral.

**III. Recurso de revisión.** La empresa quejosa planteó los siguientes agravios en contra de la sentencia de amparo dictada por el Tribunal Colegiado:

- (1) El artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México, sí vulnera la protección del medio ambiente contenido en el artículo 4º constitucional y los principios contenidos en la fracción II, inciso C del artículo 115 constitucional.**

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

El Tribunal Colegiado analiza la constitucionalidad del artículo sin fundamento objetivo, pues pretende sustentar su posición con el contenido de la exposición de motivos de la reforma al artículo 4º constitucional del 28 de junio de 1999, cuando la última reforma a dicho artículo constitucional fue el 8 de febrero de 2012.

En efecto, en la reforma de 1999, se crea un derecho público subjetivo para que los mexicanos estén en posibilidad de tener un medio ambiente adecuado. Posteriormente con la reforma de 8 de febrero de 2012, se estableció la obligación del Estado de garantizar el respeto a un ambiente sano y la responsabilidad del daño a quien afecte el derecho público subjetivo, ya no de un medio ambiente adecuado sino de un ambiente sano.

De tales reformas se advierte que el texto constitucional no establece facultades u obligaciones para los particulares en lo individual o colectivo relacionadas con la protección al derecho al medio ambiente. De tal forma que el Tribunal Colegiado hace afirmaciones basadas en suposiciones, sin medio probatorio que sustente su dicho.

Por otra parte, el Tribunal Colegiado omite pronunciarse respecto a que los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento, disposición final de residuos es competencia exclusiva del Municipio, en términos del artículo 115, fracción III inciso c) constitucional.

Si bien no se desconoce que los Municipios están en posibilidad de concesionar dichos servicios, ello sólo aplica a las empresas dedicadas a dichas actividades.

**(2) El artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, sí vulnera el principio de presunción de inocencia.**

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

Al analizar la constitucionalidad del artículo 34 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el órgano colegiado concluye, por una parte, que dicho precepto no vulnera el principio contenido en el artículo 16 constitucional; y por otra que no vulnera el principio de presunción de inocencia, en tanto los actos administrativos no forman parte del derecho administrativo sancionador.

Sin embargo, la inconstitucionalidad demandada no se basa en la vulneración al artículo 16 constitucional, sino en la violación del principio de inocencia contenido en el artículo 20 constitucional.

Respecto a la vulneración de este último principio, en primer lugar se debe establecer que el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, sí forma parte del derecho administrativo sancionador, pues se encuentra dentro de las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, ley adjetiva que regula los aspectos de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues este código regula diversos procedimientos administrativos.

En ese sentido, del contenido del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se advierte que este establece una mejor calidad de los actos que emita la autoridad respecto de las pruebas y actos realizados por el particular. De esta forma, al someter al particular en el procedimiento administrativo, en donde existe una presunción de legalidad, sí se le coloca en desventaja frente a la autoridad inclusive antes del dictado de una sentencia, pues se le presume de ser responsable de las conductas que la autoridad que emite el acto le atribuye.

Por lo anterior, el contenido de dicho artículo, al presumir la legalidad de los actos de autoridad, sí vulnera el principio de inocencia contenido del artículo 20 inciso B, fracción I constitucional, que

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

establece el derecho de toda persona imputada a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

En efecto, la Suprema Corte ha establecido en diferentes criterios que el principio de inocencia es aplicable a los procedimientos que implican actos de molestia y privativos de derechos en materia administrativa, ya que se establece de forma expresa, la calidad de inocente que debe reconocerse en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción

En ese sentido, el Tribunal Colegiado contradice el contenido de la tesis “*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CON MATICES O MODULACIONES*” específicamente en la parte en que señala que el principio de inocencia es aplicable al procedimientos administrativo sancionador.

Por ello, el Tribunal Colegiado omite el análisis de constitucionalidad del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a la luz del principio de presunción de inocencia contemplado en el artículo 20 constitucional.

### **(3) Argumentos de legalidad**

*Convalidación de la suplencia de la queja.* El Tribunal Colegiado justifica la suplencia de la queja que la responsable hizo en el contenido de la resolución P1, ya que en la resolución del mismo no citó el contenido del artículo 2.25 del Código de Biodiversidad del Estado de México, lo que impidió hacer el despliegue de una defensa adecuada.

*Inexistencia de la obligación de contar con registro.* El artículo 4.46 del Código de Biodiversidad hace referencia al registro de los

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

sistemas de recolección, acopio, transporte, reciclado, tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos o de manejo especial, sin embargo la empresa quejosa no presta ninguno de dichos servicios ni tampoco es catalogada como generador domiciliario, en tanto las actividades de la empresa están destinadas a la certificación de fuentes móviles.

Por ello, tanto la responsable como el órgano colegiado omiten analizar si las actividades que desarrolla la empresa quejosa – certificación de fuentes móviles- encuadran en el contenido de los artículos 2.25 y 4.46. Además contrario a lo que afirma tanto la responsable como el órgano colegiado en el procedimiento P1 no se acredita que la empresa como centro de verificación vehicular genere residuos sólidos urbanos de manejo especial.

*Incorrecta valoración del material probatorio en el objeto de la visita.* No se valoró adecuadamente el material probatorio, por lo que las consideraciones y fundamentos no están ajustados a lo expuesto en el expediente. El órgano colegiado admite que la orden de visita de verificación, tuvo por objeto constatar que la empresa quejosa tuviera el registro como generador de residuos urbanos y no verificar si dicho registro se encontraba vigente, vulnerando el principio de seguridad jurídica.

*Inexistencia de una norma que regule la temporalidad del registro.* No existe ninguna norma que regule la temporalidad del registro como generador de residuos de manejo especial.

*Las órdenes de verificación que dieron origen a los procedimientos administrativos fueron dirigidas a una persona moral distinta a la empresa quejosa.* A pesar que los procedimientos P2 y P3 fueron dirigidos a la diversa empresa AM S.A de C.V se convalida dicho error, como si las ordenes de verificación sí se hubieran dirigido a la empresa I S.A de C.V. Pues tanto la responsable como el órgano

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

colegiado, realizan un argumento de *inferencia* para concluir que tanto ambas constituían la misma empresa. Lo anterior, violando las formalidades esenciales del procedimiento y omitiendo valorar adecuadamente el material probatorio.

En términos del artículo 100 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, los documentos públicos hacen prueba plena, y el diverso artículo 32 del mismo ordenamiento obliga admitir toda clase de pruebas. En esa línea, el artículo 95 del citado código establece que las autoridades administrativas deben de valorar las pruebas aplicando las reglas de la lógica y la sana crítica.

En ese sentido, ni el artículo 32 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México ni ningún otro artículo faculta a la responsable a *inferir* o *presumir* como lo afirma el Tribunal Colegiado, la existencia de las siguientes circunstancias: (i) que la empresa AM S.A de C.V exista; y (ii) que AM S.A de C.V es en realidad la empresa I S.A de C.V.

En todo caso, la autoridad responsable estuvo en la posibilidad de regularizar el procedimiento, en términos del artículo 15 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

### **CUARTO. Estudio de la procedencia del recurso de revisión.**

Antes de abordar el análisis de los argumentos hechos valer por la parte recurrente debe examinarse si el presente asunto reúne los requisitos de importancia y trascendencia para estar en aptitud de decidir si el recurso es o no procedente.

Con esa intención conviene destacar, en principio, que de la interpretación armónica de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el Acuerdo General Plenario 9/2015,

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

se obtiene que la procedencia del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, se encuentra condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos:

**A.** Que en la sentencia recurrida se formule un pronunciamiento sobre la **constitucionalidad de normas generales**, o la interpretación directa de un precepto constitucional; o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **u omitan decidir sobre tales cuestiones** cuando hubieren sido planteadas; y

**B.** Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de **importancia** y **trascendencia**.

Se entiende que la resolución de un asunto es criterio de importancia y trascendencia, cuando dé lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; y lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.<sup>1</sup>

En el presente recurso cumple los requisitos de procedencia antes mencionados, en tanto se presenta el análisis de constitucionalidad de los siguientes artículos: (i) 4.46 del Código para la Biodiversidad del Estado de México y (ii) 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a la luz del derecho al medio ambiente sano, principio de presunción de inocencia y la incidencia de las facultades exclusivas de los Municipios.

**QUINTO. Estudio de fondo.** De acuerdo a lo anterior, el estudio por razones metodológicas se abordara en los siguientes apartados:

---

<sup>1</sup> Punto segundo del Acuerdo General 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

**A. Constitucionalidad del artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México.** La empresa quejosa establece que contrario a lo señalado por el órgano colegiado, el artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México, por una parte, vulnera el artículo 4º constitucional al transferir obligaciones del Estado relacionadas al derecho al medio ambiente a los particulares, y por otra violenta el inciso c, fracción III del artículo 115, constitucional pues incide en las facultades exclusivas del Municipio.

Para contestar dichos argumentos se abordara lo siguiente: (i) contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano; y (ii) facultades concurrentes en materia de medio ambiente.

### **I. Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4 constitucional.**

El derecho a un medio ambiente sano se encuentra reconocido en el artículo 4º de la Constitución General, y ha sido objeto de reconocimiento en diversos instrumentos internacionales que persiguen la protección y la conservación del ambiente.

En efecto, el reconocimiento a rango constitucional del derecho al medio ambiente sano se constituyó por primera vez el 28 de junio de 1999. Actualmente, se encuentra previsto en el párrafo quinto del **artículo 4º constitucional**, que a la letra señala:

*“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”*

Del contenido del precepto constitucional, se desprende un mandato a todas las autoridades del Estado de garantizar la existencia un medio

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

ambiente sano y propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas. Tal mandato vincula a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, quienes deben adoptar en el marco de sus competencias todas aquellas medidas, que sean necesarias para la protección del ambiente.

Como se adelantó dicha protección también encuentra sustento en el ámbito internacional. El **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, también llamado “Protocolo de San Salvador”, en su artículo 11 establece que *“toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”* Igualmente, se indica que los Estados tienen el deber de promover *“la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”*<sup>2</sup>

En esa línea, uno de los primeros instrumentos que estableció el derecho al medio ambiente, fue la **Resolución de la Asamblea General 45/94**, que ya centraba la atención en que *“todas las personas tienen derecho a vivir en un ambiente adecuado para su salud y bienestar”*. Protección que fue consistente en posteriores instrumentos internacionales en los cuales se enfatizó no sólo el derecho al medio ambiente sino el deber de protección.

Así, en la **Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972** (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano), se establece, por una parte, el derecho fundamental del hombre al acceso de un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y por otra, la correspondiente obligación de los ciudadanos de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Artículo 11 [Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales].

Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

<sup>3</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972:

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

Posteriormente, se desarrolló la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, de la cual derivó la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992**. En esta también se consagraron principios trascendentales, entre los cuales se destaca que los seres humanos tienen el “*derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*”. Además, consagra la *obligación para los Estados de crear leyes eficaces de protección al medio ambiente*.<sup>4</sup>

En marzo de 2000 se aprobó **la Carta de la Tierra**, en la que se manifestó la correlación entre el derecho al medio ambiente y el deber de protección, dicho texto indica que “*el derecho a poseer, administrar y utilizar los recursos naturales conduce hacia el deber de prevenir daños ambientales y proteger los derechos de la gente*”.<sup>5</sup>

De lo anterior derivan los siguientes aspectos: (i) existe un reconocimiento al derecho a un medio ambiente sano; (ii) el Estado está vinculado a establecer medidas que protejan y permitan el desarrollo del derecho; y (iii) los ciudadanos están vinculados en la protección del medio ambiente. En este sentido, podemos establecer que este derecho se configura como un derecho-deber, es decir, existe un reconocimiento del

---

PRINCIPIO 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras ...

<sup>4</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992:

PRINCIPIO 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

PRINCIPIO 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

<sup>5</sup> Carta de la Tierra

2. Cuidar la comunidad de la vida con entendimiento, compasión y amor

a. Aceptar que el derecho a poseer, administrar y utilizar los recursos naturales conduce hacia el deber

de prevenir daños ambientales y proteger los derechos de la gente.

b. Afirmar que a mayor libertad, conocimiento y poder se presenta una correspondiente responsabilidad por promover el bien común.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

derecho al medio ambiente pero estrictamente vinculado con su deber de protección tanto del Estado como de los particulares.

En esa misma línea, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha manifestado que el derecho a un medio ambiente sano, se desarrolla como un *“poder de exigencia y un deber de respeto de todos los ciudadanos de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste y, con la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes”*.<sup>6</sup>

De acuerdo con lo anterior, el derecho humano a un ambiente sano implica no sólo la exigencia en el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental por parte del Estado, sino también por parte de los particulares. Como es sabido, en los últimos años ha crecido la preocupación internacional por garantizar la existencia de un medio ambiente sano y sostenible. Lo anterior, debido principalmente al creciente desarrollo industrial y los efectos negativos que éste ha tenido en los diversos ecosistemas. Tal preocupación social por sus efectos se ha plasmado en la proclamación del derecho-deber a su protección.

Bajo esta óptica el artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México<sup>7</sup> más que transferir obligaciones exclusivas del Estado a los particulares en materia de medio ambiente, establece medidas para su

<sup>6</sup> Controversia constitucional 95/2004, resuelta el 16 de octubre de 2007, por el Tribunal Pleno.

<sup>7</sup> “Artículo 4.46. Los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, están obligados a:

I. Obtener las autorizaciones de las autoridades estatales para el manejo de estos residuos y registrarse ante las autoridades correspondientes;

II. Conforme a la Ley General establecer los planes de manejo para los residuos que generen en grandes volúmenes y someterlos a registro ante las autoridades competentes en caso de que requieran ser modificados o actualizados;

III. Llevar una bitácora en la que registren el volumen y tipo de residuos generados anualmente y la forma de manejo a la que fueron sometidos los que se generen en grandes volúmenes, las bitácoras anuales deberán conservarse durante dos años y tenerlas disponibles para entregarlas a la Secretaría cuando ésta realice encuestas o las requiera para elaborar los inventarios de residuos; y

IV. Ocuparse del acopio, almacenamiento, recolección, transporte, reciclaje, tratamiento o disposición final de sus residuos generados en grandes volúmenes o de manejo especial de conformidad con las disposiciones de este Libro y otros ordenamientos que resulten aplicables y entregarlos a los servicios de limpia o a proveedores de estos servicios que estén registrados ante las autoridades competentes cubriendo los costos que su manejo represente.”

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

protección en el marco de las obligaciones del Estado y la corresponsabilidad de los ciudadanos.

Efectivamente, entre las funciones del Estado, se encuentran precisamente las de crear dentro de su marco de atribuciones, lineamientos que promuevan y protejan el ambiente. Al resolver la *controversia constitucional 95/2004*,<sup>8</sup> el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la protección al medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico son formas con las que el Estado puede asegurar a los mexicanos un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Las cuales se materializan precisamente en la elaboración de una legislación y reglamentación en la materia que permita a los órganos de gobierno tanto federales como locales, llevar acabo las acciones necesarias y conducentes para preservar y mantener el medio ambiente.

Por tanto, una de estas líneas de acción es la exigencia de determinadas obligaciones para los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, con la finalidad de que sus actividades se enmarquen dentro de la protección al medio ambiente. En efecto, el Código de Biodiversidad del Estado en el citado artículo 4.46 indica las siguientes obligaciones para los *generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial*: (i) obtener la autorización de las autoridades y registro en el manejo de residuos; (ii) establecer planes de manejo y registros grandes volúmenes de residuos; (iii) llevar una bitácora anual en la que registren el volumen y tipo de residuos generados cuya conservación es de dos años; y (iv) ocuparse del acopio, almacenamiento y disposición final de sus residuos generados en grandes volúmenes; y (v) entregar dichos residuos a los servicios de limpia registrados.

De esta forma, es evidente que las citadas obligaciones denotan lineamientos para regular la actividad relacionada con la participación de los particulares en residuos sólidos urbanos y de manejo especial, lo que de ninguna manera significa que se vincule a los ciudadanos a realizar

---

<sup>8</sup> Resuelta el 16 de octubre de 2007, por el Tribunal Pleno

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

actividades exclusivas del Estado en protección al ambiente sino a cumplir con su correlativo deber de protección.

Máxime si los particulares se encuentran involucrados en actividades que pueden impactar en el desarrollo del medio ambiente, tal y como son las actividades que desarrolla la empresa quejosa: verificación de emisiones de fuentes móviles y que generan residuos urbanos o de manejo especial.

Por lo anterior, se concluye tal y como lo afirma el Tribunal Colegiado, que la norma lejos de vulnerar el derecho al medio ambiente sano contenido en el artículo 4º constitucional, tiene como finalidad precisamente su protección a través de la vinculación de los particulares.

### **II. Facultad exclusiva del Municipio relacionada con limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.**

Es preciso distinguir la facultad de los Municipios entre la protección al medio ambiente -materia concurrente-<sup>9</sup> y la de llevar a cabo determinados servicios públicos. Por lo que hace a esta última facultad –*que es precisamente de la que se duele la empresa quejosa*- se debe destacar que el artículo 115, fracción III, inciso c), textualmente señala:

*“Artículo 115. ...*

*II.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*(...)*

*c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.”*

De dicho precepto constitucional se advierte que efectivamente los Municipios tendrán a su cargo, entre otras, el servicio público de limpia,

<sup>9</sup> PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL. [Tesis: P./J. 15/2012 (9a.). Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro X, Julio de 2012, Tomo 1, página 346].

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Dicha función puede traducirse en una facultad de exclusividad de competencia en favor del Municipio.

Igualmente, el Pleno de esta Suprema Corta ha indicado que estas funciones se encuentran referidas los residuos que genere el propio Municipio<sup>10</sup> y que los Ayuntamientos pueden dictar disposiciones de carácter general mediante el procedimiento y función del servicios público de su competencia, lo anterior, en estricto apego a lo dispuesto por las leyes generales, federales y estatales –sobre todo en aquellas que exista concurrencia-<sup>11</sup>

Ahora bien, el artículo 4.46, contrario a lo que afirma la empresa quejosa no trasfiere a los particulares la facultad exclusiva del Municipio en materia de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

En específico, la fracción IV del citado artículo obliga a los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, a *“ocuparse del acopio, almacenamiento, recolección, transporte, reciclaje, tratamiento o disposición final de sus residuos generados en grandes volúmenes o de manejo especial de conformidad con las disposiciones de este Libro y otros ordenamientos que resulten aplicables y entregarlos a los servicios de limpia o a proveedores de estos servicios que estén registrados ante las autoridades competentes cubriendo los costos que su manejo represente.”*

Lo anterior implica que residuos generados en grandes volúmenes o de manejo especial, que generen los particulares, sean entregados precisamente a los servicios de limpia y transporte competentes. Es decir, no existe una obligación para el destinatario de la norma para llevar a cabo acciones de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos dentro de la municipalidad, sino que esta se circunscribe a

<sup>10</sup> Controversia constitucional 95/2004, resuelta el 16 de octubre de 2007, por el Tribunal Pleno.

<sup>11</sup> Controversia Constitucional 72/2008, resuelta el 12 de mayo de 2011, por el Tribunal Pleno.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

determinadas obligaciones derivadas de su propia actividad como generadores de residuos urbanos.

Por lo anterior, se estima que el citado artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México no incide en las facultades exclusivas del Municipio en términos del artículo 115, fracción III inciso c).

**B. Constitucionalidad del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.** La empresa quejosa señala que el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, sí forma parte del derecho administrativo sancionador y por ende el órgano colegiado omitió su análisis bajo el principio de presunción de inocencia.

Para dar una respuesta al planeamiento de la empresa recurrente, se abordará lo siguiente: (i) derecho administrativo sancionador; (ii) principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador; y (iii) análisis de constitucionalidad del artículo 34 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

### I. Derecho administrativo sancionador

Desde hace algunos años, el Tribunal Pleno al resolver la *acción de inconstitucionalidad 4/2006*, estableció que el derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.

Bajo dicho parámetro, al resolver la *contradicción de tesis 200/2013*, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que por procedimiento administrativo sancionador debe entenderse el conjunto de formalidades seguidas en forma de juicio ante autoridad competente con el objeto de

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

conocer irregularidades, ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, será imponer alguna sanción. Por ello, dentro del derecho administrativo sancionador se incluye tanto a procedimientos en contra de servidores públicos como en contra de particulares.

De lo anterior, se puede establecer que es falsa la premisa del órgano colegiado, en la cual establece que *“el principio de presunción de inocencia se aplica, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador, que se identifica con las responsabilidades administrativas que se imputan a los servidores públicos donde se les pueden atribuir infracciones a las leyes que den lugar a una sanción administrativa”*.<sup>12</sup>

En efecto, como ha señalado este Alto Tribunal el procedimiento administrativo sancionador se configura cuando existe un conjunto de formalidades en forma de juicio ante una autoridad administrativa competente que tenga por objeto de imponer una sanción. Características que pueden actualizarse en procedimientos seguidos tanto en contra de servidores públicos como en contra de particulares.

Como se desarrolló en el apartado de antecedentes, la empresa quejosa proporciona el servicio de certificación de emisiones de fuentes móviles. Derivado de diversas visitas de inspección ordenadas por la Procuraduría de Protección al Ambiente en el Estado de México, se iniciaron tres procedimientos administrativos: P3, P1 y P2. En dichos procedimientos la Procuraduría llevó a cabo el acuerdo de radicación e inicio de procedimiento, acuerdo de fin de término para comparecencia y ofrecimiento de pruebas, acuerdo para fin de término de presentación de alegatos y la resolución del procedimiento administrativo que concluyó con una sanción hacia la empresa quejosa.

Por lo anterior, se advierte que la constitucionalidad del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se combate en el marco de un procedimiento administrativo seguido en forma

---

<sup>12</sup> Juicio de amparo Foja 97.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

de juicio en contra de la empresa quejosa, iniciado por la Procuraduría de Protección al Ambiente en el Estado de México y el cual efectivamente concluyó con una sanción.

Como consecuencia, es fundada la pretensión de la empresa quejosa, en relación a que el órgano colegiado omitió el estudio de constitucionalidad del artículo 34 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México a la luz del principio de inocencia. En ese sentido, se procede a su estudio.

### **II. Principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador.**

Antes de realizar el análisis de constitucionalidad de la norma, es pertinente realizar las siguientes precisiones en torno a la incidencia de la presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador.

Esta Primera Sala ha sostenido de manera consistente que la presunción de inocencia es un derecho fundamental aplicable al derecho administrativo sancionador.<sup>13</sup> Criterio que el Pleno de esta Suprema Corte reafirmó en la citada *contradicción de tesis 200/2013*,<sup>14</sup> en donde sostuvo claramente que “uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de todo ciudadano, aplicable y reconocible a las personas que pudiesen estar sometidas a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder sancionador del Estado, a través de autoridad competente.”<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Criterio que se desprende por mencionar algunos son los amparos en revisión 624/2008, 466/2011, 349/2012, 123/2013, y 359/2013.

<sup>14</sup> Sentencia de 28 de enero de 2014, resuelta por mayoría de 9 votos en relación con la propuesta modificada del estudio de fondo del proyecto.

<sup>15</sup> “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o Modulaciones.”[Tesis: P./J. 43/2014. Localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página: 41]

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

De esta forma, se estableció que la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en el ámbito administrativo sancionador debe realizarse con *las modulaciones que sean necesarias* para hacer compatible este derecho con el contexto institucional al que se pretende aplicar.<sup>16</sup>

A juicio del Tribunal Pleno, el principio de presunción de inocencia no tiene el mismo alcance cuando se aplica a la actuación de la autoridad desplegada en forma de juicio que cuando se trata de actos unilaterales, pues en este tipo de actos, como todo principio formulado en la forma de un mandato de maximización, requiere una concreción en cada caso concreto, y en su caso, de una posible minimización que en cuya situación atenderá a las características de cada asunto en concreto.

Bajo esta premisa es que en el procedimiento administrativo sancionador tienen aplicabilidad las facetas o variantes del principio de presunción de inocencia en sede penal. Las cuales fueron descritas por la Primera Sala en el *amparo en revisión 349/2012* –criterio reiterado en múltiples precedentes- a través de tres vertientes: (i) como regla de tratamiento al acusado que excluye o restringe al máximo la limitación de sus derechos fundamentales, sobre todo los que inciden en su libertad personal, con motivo del proceso que se instaura en su contra; (ii) como regla probatoria que impone la carga de la prueba para quien acusa y, por ende, la absolución en caso de duda; y (iii) como estándar probatorio o regla de juicio que puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. Así entendida, la presunción de inocencia no aplica al procedimiento probatorio (la prueba entendida como actividad), sino al momento de la valoración la prueba (entendida como resultado de la actividad probatoria).

Desde este punto de vista, puede decirse que el principio de presunción de inocencia sí es aplicable al derecho administrativo

<sup>16</sup> Contradicción de tesis 200/2013 de 28 de enero de 2014, resuelta por mayoría de 9 votos en relación con la propuesta modificada del estudio de fondo del proyecto

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

sancionador –que puede ser sujeto tanto servidores públicos como particulares-, pero el contenido de las vertientes de la presunción de inocencia en el marco del proceso penal al ser trasladadas al ámbito del derecho administrativo sancionador adquiere ciertos matices o modulaciones.

### III. Análisis de constitucionalidad del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Ahora bien, para estar en posibilidades de analizar si la norma impugnada vulnera un derecho fundamental o garantía en materia penal, se aplicará la metodología establecida por esta Primera Sala al resolver el *amparo en revisión 590/2013*.

Dicha metodología consiste primero, en determinar si las normas impugnadas regulan efectivamente un procedimiento administrativo sancionador o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia que después se utilice en un procedimiento administrativo sancionador; después, debe precisarse cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo; en tercer lugar, es preciso aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho administrativo sancionador; posteriormente, debe modularse el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y finalmente, es necesario contrastar la disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa.<sup>17</sup>

Bajo dicha línea metodológica, el primer supuesto es afirmativo, tal y como se desarrolló en el apartado anterior, el artículo combatido formó parte propiamente de un procedimiento administrativo en contra de la empresa quejosa que culminó con una sanción.

<sup>17</sup> “NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR SI ÉSTAS VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN EN MATERIA PENAL.” [Tesis: 1a. CCCLXXI/2014 (10a.). Localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página: 607]

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

Ahora bien, para continuar con el análisis es preciso establecer el contenido del citado artículo, el cual indica literalmente:

*“Artículo 34.- Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.”*

Su contenido no puede entenderse en su justa dimensión si no es analizando, como cuestión primaria, la naturaleza del acto administrativo, con especial énfasis en sus características de eficacia y exigibilidad.

Respecto a dichos elementos, esta Primera Sala al resolver el *amparo en revisión 389/2007*, determinó que el acto administrativo se concibe *“como la declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos”* agregó que es *“toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual, la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas”*

Así, en dicho precedente se establecieron las siguientes características del acto administrativo: (i) es un acto jurídico; (ii) de derecho público; (iii) lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa; (iv) persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público; y (v) constituye una obligación de cumplimiento inmediato con independencia de su validez intrínseca, en tanto goza de presunción de legalidad y validez iuris tantum, que opera hasta en tanto no se declare por determinación firme, la invalidez del acto.

Ahora bien, la empresa quejosa combatió el contenido de la norma al estimar que otorga a los actos administrativos una mejor calidad que posiciona en ventaja a la autoridad. Ello, al establecer la presunción de legalidad de los actos administrativos, lo que vulnera el principio de presunción de inocencia.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

Como puede observarse, la empresa recurrente apela al principio de presunción de inocencia en su vertiente de **regla probatoria**. Como se señaló en su oportunidad, esta especificación del derecho establece los requisitos que deben reunir los medios de prueba aportados para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado. Entre estos requisitos se encuentra precisamente que la prueba sea suministrada por la parte acusadora.

Esta Primera Sala considera que el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no vulnera esta vertiente de la presunción de inocencia al presumir de legales los actos administrativos.

Efectivamente, como hemos señalado en líneas anteriores, el principio de presunción de inocencia tiene aplicabilidad en el derecho administrativo sancionador bajo ciertos matices y modulaciones. Uno de estos matices es precisamente las características inherentes al acto administrativo: presunción *ius tantum*.

Tal previsión normativa deviene indispensable pues, de no consignarse expresamente esa posibilidad, el ente administrativo no podría ejecutar el acto, sino hasta después de haber obtenido una resolución judicial favorable que se lo permita. Dicha condición haría inviable la operación jurídica de la administración.

En efecto, retomando al *amparo en revisión 389/2007*, se afirmó que “la suposición de que, por principio, todo acto administrativo se encuentra emitido conforme a derecho, es una circunstancia que obedece, indudablemente, a un postulado de índole práctico pues, de no operar tal presunción, la actividad jurídica de la administración sería inicialmente objetable, requiriéndose entonces de otro acto de autoridad que, en forma previa, validara el actuar público”.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

Así, la ejecutividad del acto administrativo deriva de su carácter público, es decir, en la posibilidad de que la administración pública misma provea a la realización de sus propias decisiones. Esta característica se constituye en una virtual potestad imperativa o de mando, con que se halla investido todo órgano administrativo público; su apoyo radica, básicamente, en el hecho de que en la acción ejecutiva busca satisfacer las necesidades de interés general de la colectividad, cuya realización no admite demora.

Finalmente, los restantes argumentos de la empresa quejosa constituyen cuestiones de legalidad que escapan al análisis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **I S. A de C.V** en contra de la autoridad y acto precisados en el primer apartado de esta sentencia.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, vuelvan los autos al Tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Presidente de la Sala y el Ministro Ponente con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015**

**PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA**

**MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**PONENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SECRETARIO DE ACUERDOS**

**LIC. JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN**

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos. **CONSTE.**

**AMIO/LNNR**

# AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

jz/yeooDwzC2ExZKt05hVZWkWFrvXFG2uif5cf3aiAs=