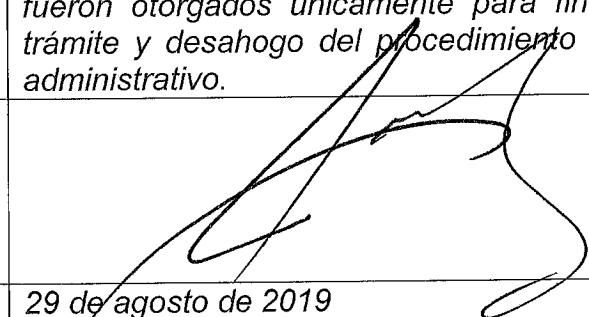




### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Resolución del expediente <u>255/2017/1ª-III</u> (juicio contencioso administrativo)</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombres de actor, representantes, terceros, testigos</b>
Fundamentación y motivación	Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.
Firma del titular del área	
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	29 de agosto de 2019 ACT/CT/SO/06/29/08/2019

**Juicio Contencioso Administrativo:**

255/2017/1ª-III

**Actor:** Eliminado: datos personales.

**Fundamento legal:** Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.

**Demandado:** Director General de Control de la Contaminación y Evaluación Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz.

**XALAPA - ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE AL VEINTIUNO DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO.**

**Sentencia** que resuelve el juicio en lo principal y determina, por una parte, el sobreseimiento parcial del juicio y, por otra, la validez del acto impugnado.

Para facilitar la lectura de la sentencia, se emplearán las referencias siguientes:

- Sala Regional Zona Centro (Sala Regional).
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz (extinto Tribunal).
- Director General de Control de la Contaminación y Evaluación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de Veracruz. (Director General).
- Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código).

## RESULTANDOS.

### 1. Antecedentes del caso.

La ciudadana **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, mediante escrito presentado ante la oficialía de partes de la Sala Regional, el cuatro de mayo del año dos mil diecisiete, promueve Juicio Contencioso Administrativo en contra del Director General de Control de la Contaminación y Evaluación Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz, de quien impugna el acto consistente en el oficio número SEDEMA/DGCCEA/PVVO-1335/2017 de fecha seis de abril de dos mil diecisiete.

Admitida que fue la demanda en vía propuesta, por auto de fecha veintidos de mayo de dos mil diecisiete, se le dio curso a la misma y se ordenó emplazar a la autoridad demandada para que dentro del término de quince días hábiles que marca la ley produjera su contestación, emplazamiento que se realizó con toda oportunidad.

Por acuerdo de fecha treinta y uno de agosto dos mil diecisiete, se tuvo a la autoridad demandada, Director General de Control de la Contaminación y Evaluación Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz, dando contestación a la demanda.

Seguida la secuela procesal, el día dos de mayo de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de Ley prevista en los artículos 320 al 323 del Código, haciéndose constar la inasistencia de las partes o persona alguna que legalmente las represente a pesar de encontrarse debidamente notificadas con toda oportunidad, en la que se recibieron todas y cada una de las pruebas que así lo ameritaron, así mismo, se hizo constar que no existió cuestión incidental que resolver. Cerrado el período probatorio y abierta la fase de alegatos, se hizo constar que tanto la parte actora como la autoridad demandada Director General de

Control de la Contaminación y Evaluación Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz formularon sus respectivos alegatos de forma escrita, por lo que con fundamento en el diverso 323 del Código, se ordenó turnar los presentes autos para resolver.

## **2. Puntos controvertidos.**

En síntesis, la parte actora estima que el acto impugnado debe ser nulificado como consecuencia de carecer de motivación y fundamentación, así como por omitir proporcionar una respuesta ya sea en sentido afirmativo o negativo, a la solicitud que planteó a la autoridad demandada.

Por su parte, la autoridad demandada plantea la improcedencia del juicio al aducir la existencia de una litispendencia; de manera adicional, reconoce la existencia del acto y sostiene su validez al afirmar por un lado, que sí otorgó respuesta a la solicitud que le fue planteada y, por otro lado, que la negativa a conceder la petición es válida y se encuentra apegada a derecho.

De ahí que como puntos controvertidos, se tengan los siguientes:

- 2.1.** Determinar la naturaleza del acto impugnado.
- 2.2.** Dilucidar la validez del acto impugnado.
- 2.3.** Determinar la procedencia de las pretensiones.

## **CONSIDERANDOS:**

### **I. Competencia.**

Esta Sala Primera del Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso en vía sumaria, de conformidad con lo establecido en los 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5 fracción XII, 8 fracción

III, 23 y 24 fracción IX de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1, 4 y 325 del Código.

## **II. Procedencia.**

El juicio contencioso que en la vía ordinaria se resuelve, reúne los requisitos de procedencia previstos en el numeral 280 del Código, al haberse interpuesto el mismo en contra del oficio número SEDEMA/DGCCEA/PVVO-1335/2017 de fecha seis de abril de dos mil diecisiete, acto cuya existencia se tiene por acreditada con la documental pública ofrecida por la parte actora en original.

Así mismo, la legitimación de la ciudadana **Eliminado: datos personales.**

**Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** para promover el presente juicio contencioso, se encuentra debidamente acreditada en autos; al acudir a la instancia por su propio derecho y con el carácter de titular de la concesión para Centro de Verificación Vehicular con número de clave C-XL24, personalidad que le fue reconocida mediante acuerdo de fecha veintidós de mayo dos mil diecisiete, como parte actora dentro del presente juicio contencioso administrativo.

## **III. Análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio.**

Con fundamento en los artículos 291 y 325 fracción II del Código, se abordará el estudio de las causales invocadas por las partes.

Al dar contestación a la demanda la autoridad demandada hace valer la causal de improcedencia relativa a la existencia de una litispendencia contenida en el juicio contencioso administrativo con número de expediente 567/2016/III dirimido ante la Sala Regional. La causal es invocada por la autoridad con fundamento en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, sin embargo, al no contemplarse la supletoriedad de dicha norma en el Código que rige este

juicio contencioso, la causal se estudia por esta Primera Sala en términos del artículo 289 fracción IX del Código de la materia.

De tal precepto se tiene que el juicio contencioso administrativo es improcedente en contra de actos conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente. Ahora bien, para determinar la existencia de la conexidad, deben concurrir las causas de acumulación previstas en el artículo 314 del mismo Código.

Así, de acuerdo con el artículo 314, las causas de acumulación que deben concurrir para hablarse de conexidad consisten en las siguientes:

- Cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- Cuando, siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo, o se impugnen varias partes del mismo acto.
- Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, cuando se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

En la especie, esta Sala determina que éstas no se actualizan pues de una revisión al juicio contencioso administrativo con número de expediente 567/2016/III, se observó que en aquel controvertido, el acto impugnado consistió en la respuesta brindada a la petición consistente en que se le diera la autorización para poder implementar en su Centro de Verificación la prueba dinámica en cumplimiento a las normas oficiales mexicanas que refirió.

De ahí que aun cuando existe identidad de parte actora en ambos juicios, los actos impugnados no resultan ser el mismo ni son antecedente o consecuencia del otro, además de que los agravios invocados no resultan idénticos ni de manera cualitativa ni cuantitativa.

Por tal motivo, al no concurrir en el caso concreto las causas requeridas para considerar la existencia de una conexidad, se determina que la causal invocada no puede tenerse por acreditada y, en consecuencia, se desestima.

Ahora bien, de oficio se advierte la improcedencia del juicio de manera parcial, en términos del artículo 289 fracción I del Código, al considerar que la tutela del derecho de petición, vinculado con el derecho a la información, ejercido en uno de los cinco puntos que conforman el escrito de petición ante la autoridad, es competencia de un órgano diverso a este Tribunal en materia administrativa. El desarrollo respecto de su actualización se expone en el apartado siguiente relativo al estudio de fondo.

#### **IV. Análisis de las cuestiones planteadas.**

##### **4.1. Determinar la naturaleza del acto impugnado.**

Para esta Primera Sala resulta necesario dilucidar la naturaleza del acto impugnado en razón que éste fue planteado por la parte actora, por un lado, como un acto de autoridad con el que se pretendió dar respuesta a su solicitud y, por otro lado, como una abstención de la autoridad de dar contestación a su petición.

En principio, cabe decir que aun cuando en el escrito inicial de demanda se señala de manera expresa como acto impugnado el oficio número SEDEMA/DGCCEA/PVVO-1335/2017 de fecha seis de abril de dos mil diecisiete, que recayó a la solicitud formulada por la Ciudadana **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, el documento en mención no constituye una respuesta en tanto que no cumple con contestarle al particular lo que le pidió. De tal forma, al no contener el documento en cita la suficiente información para que el

particular conozca el sentido y alcance de la contestación, no puede tenerse como una respuesta otorgada a la solicitud.<sup>1</sup>

En consecuencia, el acto impugnado en apreciación de esta Sala consiste en un silencio de la autoridad, sin embargo, precisa dilucidar si el silencio de mérito constituye una violación al derecho de petición del particular o por el contrario, configura un acto susceptible de ventilarse en la vía que se intentó.

La distinción resulta importante si se atiende a los efectos que tiene una y otra institución. Mientras el derecho de petición tiene como finalidad obligar a la autoridad a emitir una contestación escrita, congruente, completa, fundada y motivada, el acto administrativo configurado por el silencio de la autoridad implica considerar de manera ficta que a la solicitud le recayó una respuesta en sentido afirmativo o negativo según lo establezca la ley.<sup>2</sup>

En ese orden de ideas, se tiene que en el Código el ejercicio del derecho de petición se subsume en el artículo 280 fracción IV, que contempla la posibilidad de que el silencio de las autoridades configure actos administrativos contra los cuales procede el juicio contencioso, sin embargo, la disposición es estricta al establecer que tal configuración debe concretarse en los propios términos del ordenamiento legal.

Así, los términos en los que se concreta la resolución ficta versan en la concurrencia de los elementos siguientes:

- a) El cumplimiento de las formalidades y requisitos que de manera general se mencionan en el artículo 139.
- b) La concordancia de la sustancia y finalidad de la petición con la naturaleza de los actos administrativos, los cuales se encuentran definidos en el artículo 2 fracción I como las declaraciones unilaterales

---

<sup>1</sup> En ese tenor:

Tesis XVI.1o.A. J/38 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, septiembre de 2017, p. 1738.

<sup>2</sup> Al respecto, resultan aplicables las tesis siguientes:

Tesis I.1o.A. J/2, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VI, octubre de 1997, p. 663. Tesis VIII-P-SS-156, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Año II, número 17, Octava Época, diciembre de 2017, p. 126.



de voluntad que tienen por objeto crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general.

c) La omisión de responder a una petición en el plazo previsto para tal efecto, mismo que se encuentra en el artículo 157. Si bien el Código no establece de manera precisa el tiempo máximo que tiene la autoridad para responder la petición en el caso previsto en la fracción II del artículo recién mencionado, relativa al derecho de petición formulado por los particulares en términos del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, se tiene que éste último precepto contempla que las autoridades estarán obligadas a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

d) La ubicación en alguno de los supuestos jurídicos previstos en la ley, que tienen como consecuencia la configuración de una resolución ficta. Al respecto, el artículo 157 tanto en la fracción II como en el penúltimo párrafo, establece que tratándose del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en el artículo 7 de la Constitución Local, en los cuales la autoridad ha omitido emitir resolución expresa, el silencio se considerará como negativa ficta.

Se considera pertinente señalar cuáles son los elementos que resultan necesarios para la actualización de la resolución ficta, toda vez que no basta con que exista un silencio de la autoridad, sino que precisa la concurrencia de tales requisitos para sustituir el silencio por una ficción, en la que se considere resuelta la petición ya sea en sentido afirmativo o negativo.

Lo anterior obedece a que no todas las peticiones sin respuesta podrían configurar un acto administrativo para los efectos del juicio contencioso administrativo, pues su finalidad podría ser distinta a la de crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general.

De ahí que para determinar si el silencio de la autoridad configuró una resolución ficta, se torna necesario verificar si la petición fue planteada

en la forma prevista, si a ésta no le recayó respuesta y si su finalidad es acorde con la naturaleza de los actos administrativos.

En el caso concreto, la parte actora presentó un escrito<sup>3</sup> en el que requirió a la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz, por conducto de su titular, lo siguiente:

i. Se le informara y notificara en forma oficial, cuáles son los elementos y características técnicas para la implementación de la prueba dinámica en el centro de verificación con número de clave C-XL24, así como todos y cada uno de los requisitos que se deben cumplir para acatar lo dispuesto por las normas oficiales mexicanas números NOM-047-SEMARNAT-2014 y NOM-041-SEMARNAT-2015, y por el Decreto por el que se publican disposiciones relativas al Programa de Verificación Vehicular obligatoria para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el día dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

ii. Se le autorizara la venta de los hologramas para la verificación de prueba dinámica, en cumplimiento a las normas oficiales ya citadas y al Decreto recién mencionado.

iii. Se suspendiera la aplicación de la prueba dinámica de verificación vehicular en todos los verificentros, centros de verificación o unidades de verificación del país, al no cumplirse en la actualidad con lo ordenado en las normas oficiales mexicanas números NOM-047-SEMARNAT-2014 y NOM-EM-167-SEMARNAT-2016.

iv. Se autorizara al centro de verificación del que es titular, la posibilidad de realizar la prueba que aplica a todo tipo de vehículos, pues en estimación del actor no existe norma oficial alguna, ley o reglamento que lo impida.

v. Se le permita seguir trabajando en términos de la concesión que le fue otorgada por cincuenta años, la cual, en su estimación, no hace distinción alguna de vehículos a verificar.

---

<sup>3</sup> Fojas 50 a 60 del expediente.

Del análisis que se efectúa a la solicitud, se concluye que la petición tiene dos finalidades, a saber: el punto marcado con el punto i, tiene como fin la obtención de información determinada que el peticionario considera se encuentra en poder de la dependencia, mientras que los puntos marcados con los puntos ii, iii, iv y v son tendentes a obtener de la autoridad la creación, transmisión, reconocimiento y declaración de situaciones jurídicas concretas.

En ese orden, respecto de lo solicitado en el punto i de la petición, se aprecia que lo requerido versa en el ejercicio del derecho a la información de la Ciudadana **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** Si bien consiste en un derecho de petición, su finalidad versa no solo en obtener una respuesta, sino que esta se otorgue con la información completa, veraz y oportuna que el peticionario estima se encuentra a disposición de la autoridad. De ese modo, no es factible conocer del derecho de petición ejercido en ese punto debido a que su finalidad no fue la de obtener de la autoridad una declaración que crea, transmite, reconoce, declara, modifica o extingue una situación jurídica concreta, sino que fue ejercido en una relación de sinergia con el derecho a la información, es decir, como una acción conjunta.

Así, al no poder desvincularse uno del otro, su conocimiento queda al margen de la competencia de este Tribunal. La conclusión recién expuesta encuentra sustento en el artículo 67 fracción IV punto 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, que asigna la garantía y tutela del derecho a la información de las personas al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Por tal motivo, se concluye el **sobreseimiento parcial** del juicio con fundamento en el artículo 290 fracción II del Código en relación con el artículo 289 fracción I del mismo ordenamiento, únicamente respecto del punto i de la petición efectuada por la parte actora, consistente en la solicitud de información relativa a cuáles son los elementos y

características técnicas para la implementación de la prueba dinámica en el centro de verificación con número de clave C-CP01, así como todos y cada uno de los requisitos que se deben cumplir para acatar lo dispuesto por las normas oficiales mexicanas números NOM-047-SEMARNAT-2014 y NOM-041-SEMARNAT-2015, y por el Decreto por el que se publican disposiciones relativas al Programa de Verificación Vehicular obligatoria para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el día dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

Ahora bien, esta Primera Sala determina que la sustancia y finalidad de los puntos ii, iii, iv y v de la petición sí resultan acordes a la naturaleza de los actos administrativos, que la solicitud se planteó de manera expresa en la forma establecida por el Código, que la autoridad se encontró en condición de recibir el requerimiento, procesarlo y pronunciarse al respecto, y que transcurrieron más de cuarenta y cinco días hábiles sin que la autoridad emitiera una respuesta.

En conclusión, al reunirse los elementos referidos para la actualización de la resolución ficta y por tratarse del ejercicio del derecho de petición al que se refiere la fracción II del artículo 157 del Código, se determina que se ha configurado la negativa ficta respecto de las solicitudes contenidas en los puntos ii, iii, iv y v del escrito de petición de fecha dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, y por tal motivo, se estudiará como tal figura.

La determinación a la que se ha arribado no varía la *litis* del controvertido, pues únicamente se dilucida la figura jurídica aplicable al caso para su correcto estudio y resolución, sin modificar los hechos expuestos por las partes. En otras palabras, esta Primera Sala abunda en conceptos jurídicos relacionados con la controversia que se somete a su jurisdicción con la finalidad de desentrañar el acto susceptible de conocerse en este juicio, lo que constituye un ejercicio de su facultad de decir el derecho independientemente de la denominación o terminología que las partes hayan empleado al plantear el conflicto, ejercicio que es congruente con el principio *iura novit curia*, conforme al cual es a la autoridad jurisdiccional a quien compete la correcta elección del derecho aplicable a la controversia.

Con ello se privilegia una resolución basada en la verdad fáctica y real, ajustada al ordenamiento, que deriva de una evaluación razonable, integral y no formalista de lo planteado.<sup>4</sup>

**4.1.1.** Priorización de la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Es del conocimiento de esta Primera Sala que la petición de la que deriva el acto impugnado fue dirigida a la Titular de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz y no al Director General de Control de la Contaminación y Evaluación Ambiental de dicha dependencia, éste último quien emite el documento con el que se pretendió dar respuesta a la solicitud y quien contestó la demanda. No obstante, se considera que tal servidor público acudió al juicio con las atribuciones propias del cargo que desempeña en la dependencia y que se encuentran relacionadas con el tema sobre el que versa la petición, por lo que es válido estimar que tanto su respuesta como su contestación de la demanda se efectúan como auxiliar de la titular de la dependencia para el despacho de los asuntos, en términos del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Ahora bien, no se soslaya que de acuerdo con el artículo 298 fracción I del Código se puede ampliar la demanda cuando se impugne una negativa ficta, posibilidad que en este juicio no le fue otorgada al actor ni solicitada por él.

No obstante, se estima que a ningún fin práctico conduce reponer el procedimiento para volver a ese momento procesal y otorgarle a la parte actora la oportunidad de ampliar su demanda, pues tal ampliación tiene por objeto que el particular exponga los argumentos encaminados a controvertir y desvirtuar la fundamentación y motivación expuesta por la autoridad omisa, la cual se hace del conocimiento del actor hasta el momento en que se contesta la demanda, y en el caso particular, esta Primera Sala aprecia que tales argumentos ya fueron expuestos por la

---

<sup>4</sup> Tesis I.4o.A. J/73, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, noviembre de 2008, p. 1259.

parte actora desde su escrito de demanda así como en sus respectivos alegatos.

En otras palabras, se considera que de lo expuesto por la parte actora en su demanda y en su escrito de alegatos, se advierte la existencia de argumentos tendentes a desvirtuar el acto impugnado, los cuales resultan suficientes para fijar la *litis* a resolver, motivo por el cual se estima pertinente proceder al estudio y resolución del asunto sin mayor dilación.

La conclusión anterior se percibe armónica con el criterio emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que sostiene que no en todos los casos en los que exista una falta de ampliación de la demanda procede el sobreseimiento del juicio, pues hay ocasiones que desde la presentación de la demanda existen argumentos tendentes a controvertir la resolución ficta.<sup>5</sup>

Tal razonamiento es además congruente con la reciente reforma constitucional en materia de justicia cotidiana, que agrega al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligación para las autoridades de privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

#### 4.2. Dilucidar la validez del acto impugnado.

Una vez dilucidado que el acto impugnado en realidad corresponde a una negativa ficta, corresponde realizar el estudio de los fundamentos expuestos por la autoridad en su escrito de contestación a la demanda a fin de determinar si la denegación de lo pedido se encuentra ajustada a la ley.

Así, respecto de lo solicitado en el punto **ii)** del escrito de petición, consistente en la autorización de venta de los hologramas para la verificación de prueba dinámica, esta Primera Sala estima que la negativa es fundada, ya que el peticionario no exhibe probanzas o constancias que permitan arribar a la convicción de que cumplió de

---

<sup>5</sup> Tesis VII-J-SS-167, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Año IV, número 41, Séptima Época, diciembre de 2014, p. 7.

manera previa con las disposiciones relativas a la adquisición de formas valoradas para concesionarios autorizados (certificados con holograma), las cuales se encuentran establecidas en los artículos 60, 61, 65 y 66 del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Veracruz<sup>6</sup>, donde se establecen los requisitos que los concesionarios de centros de verificación deben satisfacer para la adquisición de certificados con holograma.

Por su parte, la denegación de lo solicitado mediante el punto **iii)**, relativo a la suspensión de la aplicación de la prueba dinámica de verificación vehicular en todos los verificentros, centros de verificación o unidades de verificación del país, al no cumplirse en la estimación del actor con lo ordenado en las normas oficiales mexicanas números NOM-047-SEMARNAT-2014 y NOM-EM-167-SEMARNAT-2016, resulta válida en tanto que la aplicación de la prueba dinámica de verificación vehicular y la operación de los verificentros encargados para ello, es una cuestión de orden público que obedece a la política de protección al ambiente implementada por el Estado para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que la autorización, negativa, revalidación y revocación de las concesiones, no pueda quedar sujeta a la voluntad del particular sino a la concurrencia de los elementos consistentes en la necesidad de prestar el servicio y el cumplimiento de las leyes y normas aplicables, como se explica más adelante.

En cuanto a lo requerido en el punto **iv)** de la solicitud, consistente en la autorización para que el centro de verificación del que es titular pueda realizar la prueba que aplica a todo tipo de vehículos puesto que, en estimación del actor, no existe norma oficial alguna, ley o reglamento lo impida, se concluye que la negativa es válida habida cuenta que contrario a su afirmación, sí existe un marco jurídico tanto para regular la operación del centro de verificación con clave C-XL24, como para normar el otorgamiento de concesiones para la operación de verificentros.

---

<sup>6</sup> Publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, con número extraordinario 366 de fecha doce de septiembre de dos mil catorce.

En específico, la propia concesión<sup>7</sup> establece que se otorga para establecer, equipar y operar un centro de verificación de emisiones contaminantes a la atmósfera, producidas por vehículos automotores de uso público y particular de jurisdicción estatal, y adicionalmente, en su Anexo Único relativo a las Disposiciones para el establecimiento, equipamiento y operación de centros de verificación vehicular en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prevé que el Centro de Verificación concesionado está obligado a ejecutar los trabajos correspondientes a la verificación vehicular de acuerdo con el procedimiento relativo a la prueba estática, así como que deberá sujetarse a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Estatal de Protección Ambiental para el Estado de Veracruz y su Reglamento, el Programa Estatal Obligatorio de Verificación Vehicular, las Normas Oficiales Mexicanas vigentes y las normas que en dicha materia dicte la Secretaría del ramo.

Ahora bien, se tiene que la Ley Estatal de Protección Ambiental distingue en su artículo 3 fracciones VII Ter y XLIX Bis, lo que deberá entenderse como Centro de Verificación y Verificentro:

“VIII. Ter. Centro de Verificación: Establecimiento autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente, que cuenta con las especificaciones de equipamiento, infraestructura, imagen y procedimientos para realizar una prueba de verificación estática.

XLIX Bis. Verificentro: Establecimiento concesionado a un particular por la Secretaría que cumple con las especificaciones de equipamiento, infraestructura, imagen y de procedimientos, establecidas en el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria, para realizar pruebas de verificación vehicular tanto estáticas como dinámicas”.

Por su parte, la Ley Estatal de Protección Ambiental establece en su artículo 146 Bis lo siguiente:

“Artículo 146 Bis. Se requiere de concesión para establecer, equipar, operar y explotar un verificentro. Las concesiones se

---

<sup>7</sup> Fojas 27 a la 37 del expediente.



otorgarán hasta por un plazo de veinte años y podrán ser prorrogadas hasta por un plazo similar al señalado originalmente, atendiendo al cumplimiento de las obligaciones de la concesión respectiva.

Para el otorgamiento de concesiones, la Secretaría deberá atender a las necesidades de los servicios de verificación de fuentes móviles en el Estado, efectuando una distribución adecuada de los verificentros en los municipios, en proporción al parque vehicular existente.

...

Las concesiones a que se refiere este artículo serán otorgadas por la Secretaría, a través de concurso público, conforme a lo siguiente:

I. La Secretaría publicará convocatoria en la Gaceta Oficial del Estado y en un periódico de amplia circulación en el Estado, señalando el plazo con que contarán los interesados en participar en el concurso para adquirir las bases”.

Del mismo modo, el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Veracruz establece en su artículo 3 lo siguiente:

“Artículo 3. Se entenderá por lineamientos y disposiciones en materia de verificación vehicular en el Estado de Veracruz, todo lo establecido en la Ley Estatal de Protección Ambiental del Estado de Veracruz, las autorizaciones y/o los títulos de concesión de los Centros de Verificación y Verificentros, así como los circulares, manuales y demás disposiciones jurídicas en materia de verificación vehicular que emita la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Veracruz.”

Es necesario resaltar que, en el caso de las concesiones para llevar a cabo el servicio de verificación vehicular, su operación obedece entre otras disposiciones que ya se han analizado en el presente considerando, a las Normas Oficiales Mexicanas, las cuales están sujetas a modificaciones que obedecen a varios factores, entre otros, los adelantos tecnológicos.

En este sentido, la NOM-047-SEMARNAT-2014 establece las características del equipo y el procedimiento de medición para la verificación de los límites de emisión de contaminantes, provenientes de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos, misma que dentro de su apartado de considerandos señala:

“...Que después de 12 años de la publicación de la NOM-047-SEMARNAT-1999, el problema que se generó fue que la tecnología la superó, por lo que era necesaria su modificación para la efectiva protección del medio ambiente en su respectivo campo de aplicación y se requirió inscribirla en el Programa Nacional de Normalización 2012, para ser modificada; (...)

Dicha norma no coadyuvaba efectivamente al control de la contaminación del aire proveniente de estas fuentes móviles, ya que no consideraba en el método dinámico y en el método estático las actualizaciones de las especificaciones técnicas de los gases de calibración rutinaria, así como los empleados en la verificación de la calibración de los equipos, el problema que generó la ausencia de regular estas medidas, fue que al no tener un patrón de referencia, se obtenían variaciones en las mediciones, ocasionando que éstas no fuesen confiables y los Programas de Verificación Vehicular no contaban con una misma base técnica, por lo que resultaba necesario la obtención de medidas reales para tener un mejor control de las emisiones de las fuentes móviles que se regulan a través de esta norma, por lo que se propuso su actualización;

Asimismo, no se consideraba una herramienta efectiva para el control de la contaminación del aire proveniente de estos automotores en circulación, ya que la misma no contenía, dentro del método dinámico, las especificaciones técnicas actualizadas para la aplicación del dinamómetro, el problema que generó la ausencia de regular estas medidas, fue que se contaba con una diversidad de valores de mediciones de potencia, tiempo y ciclos de manejo, contra las que eran probados los vehículos, por lo que era necesario contar con un criterio uniforme que permitiera comparar los valores registrados a nivel nacional y establecer que las medidas de control ambiental fuesen eficientes, por lo que se consideró necesaria su actualización;...”

En concordancia con lo anterior, la NOM-047-SEMARNAT-2014 establece, dentro de su Transitorio Quinto, lo siguiente:

“TERCERO. Los estados que en la actualidad usen el método estático dispondrán de 1 año para implementar el método dinámico, a partir de la entrada en vigor de la presente Norma Oficial Mexicana.”

Por su parte, la Norma Oficial Mexicana NOM-041-SEMARNAT-2015 establece los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina como combustible; en sus considerandos se contempla lo siguiente:

“...Que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece entre otras cosas, las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente, así como la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.

Que la calidad del aire en diversas ciudades de México, se ha deteriorado significativamente en las últimas décadas, debido a factores climatológicos, geográficos, procesos de urbanización, crecimiento poblacional, así como, a las actividades económicas desarrolladas por la población en general, ocasionado un incremento en la flota vehicular y un aumento en su registro de emisiones a la atmósfera. Los principales contaminantes generados por los automóviles son: monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) e hidrocarburos no quemados (HC).

Que en la presente norma se considera la aplicación del Método Dinámico a nivel nacional, lo que permitirá la medición y control de NO<sub>x</sub> que es el precursor por excelencia de ozono, lo que conlleva a tener beneficios ambientales y en la salud humana a nivel nacional...”

De manera adicional, en su transitorio quinto establece:

“QUINTO. Todos los estados que en la actualidad operen únicamente con el método estático, dispondrán de hasta 3 años para implementar el método dinámico para evaluar el cumplimiento de los límites máximos permisibles establecidos en el numeral 4.2.1 (Tabla 1) de la presente Norma Oficial Mexicana...”

Las referencias normativas anteriores sirven en esta sentencia para enfatizar que la implementación de un Programa Obligatorio de Verificación Vehicular tiene por objeto el control de emisiones contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles (vehículos automotores), a efecto de obtener beneficios en el medio ambiente y en la salud de la población, ambas cuestiones de interés público y contempladas como derechos fundamentales tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Constitución del Estado de Veracruz.

De ello se sigue que, tal como apunta la autoridad demandada en su escrito de contestación a la demanda, las modificaciones de que fueron objeto las normas oficiales mexicanas recién mencionadas obligan al Estado de Veracruz a implementar el método dinámico, pero en modo alguno tales disposiciones conllevan a otorgar de manera automática a los concesionarios de centros de verificación, una concesión diversa para operar como verificentros; toda vez que éstas últimas requieren la satisfacción de diversos elementos, tanto de hecho como de derecho.

Se afirma lo anterior con base en las disposiciones que han quedado transcritas en este apartado, las cuales permiten concluir que el otorgamiento de concesiones ya sea para la operación de centros de verificación como de verificentros, obedece a la concurrencia de la necesidad de prestar el servicio con el cumplimiento de las leyes y normas aplicables, elementos que no pueden prescindirse a partir de una interpretación errónea de las normas oficiales mexicanas.

Al respecto, tiene aplicación la tesis aislada del tenor siguiente, que por su reciente emisión se encuentra pendiente de incorporarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta:

Época: Décima Época  
Registro: 2016719  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Publicación: viernes 27 de abril de 2018 10:31 h  
Materia(s): (Administrativa)  
Tesis: I.18o.A.78 A (10a.)

**CENTROS DE VERIFICACIÓN VEHICULAR. LA AUTORIZACIÓN PARA OPERAR UN CENTRO DE VERIFICACIÓN VEHICULAR Y, EN SU MOMENTO, LA RATIFICACIÓN O REVALIDACIÓN DE LA MISMA, ESTÁN SUJETAS A CONDICIONANTES DE ORDEN PÚBLICO O GENERALES, ASÍ COMO A CONDICIONANTES DE ORDEN NORMATIVO Y OPERATIVO, PARTICULARES DE CADA CASO.** La autorización para operar un centro de verificación vehicular y su eventual ratificación y revalidación son temáticas que se abordan destacadamente en los artículos 15 y 18 del Reglamento de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal -ahora Ciudad de México-, en Materia de Verificación Vehicular, los cuales establecen las condicionantes a las que están sujetos tales actos, siendo éstas: (i) las necesidades del servicio de verificación vehicular; (ii) las condiciones de la afluencia vehicular; y (iii) el cumplimiento de los requisitos de ley y de las normas operativas respectivas. De dicha disposición deriva que -en tanto se encuentran condicionadas y se establecen supuestos específicos para su otorgamiento-, las autorizaciones y, en su caso, revalidaciones están sujetas, primero, a ciertas condicionantes de orden público (las necesidades del servicio y las condiciones de afluencia del parque vehicular) y, segundo, a ciertas condicionantes de orden normativo y operativo, que tienen que ver con la regularidad legal que satisfaga la solicitud de autorización; o, para el caso de ratificaciones o revalidaciones, la regularidad legal y operativa con que se haya desempeñado el centro de verificación vehicular en lo particular. Las condicionantes primero referidas -las de orden e interés público- más que mirar al caso de un verifcentro en particular, invocan situaciones de facto imperantes en la ciudad en general que son las que llevan en un determinado momento a la administración pública a convocar para el establecimiento de estos centros y/o en su momento a decidir discontinuar su operación. Son pues el supuesto generador de la autorización y, en su caso, un supuesto ponderable para el caso de las revalidaciones. El otro tramo de condicionantes, consistente en el cumplimiento de la normativa administrativa y operativa, se desarrolla con más detalle en el artículo 18 del reglamento, mismo que prevé que las autorizaciones, ratificaciones y revalidaciones se sujetarán a lo dispuesto por la ley, el reglamento, el manual de operación y demás disposiciones aplicables en la materia y, al efecto, establece de manera enunciativa los datos y elementos que la autoridad debe tomar en consideración para el otorgamiento de las ratificaciones y revalidaciones respectivas. Esto es, a la par de los supuestos genéricos de orden público que fungen como condicionantes, como la necesidad del servicio y el interés público, las normas desarrollan otro tipo de requisitos de corte operativo que debe cumplir el particular y que, por ser de diversa especie y entidad, la autoridad debe evaluar y ponderar de caso

en caso al momento de decidir otorgar o negar la autorización o la revalidación.<sup>8</sup>

En ese orden, tiene relevancia lo manifestado por la autoridad demandada en su escrito de contestación a la demanda, referente a que se publicaron diversas convocatorias públicas<sup>9</sup> para participar en concursos para la obtención de concesiones para establecer, equipar, operar y explotar verificentros en el Estado de Veracruz. Lo anterior porque con ello se robustece la conclusión consistente en que las autorizaciones para operar los verificentros en el Estado de Veracruz requieren la satisfacción de diversos elementos por parte de los peticionarios, sin que pueda concederse al actor de este juicio sin haber concursado en las convocatorias emitidas para tal efecto y sin cumplir con los requisitos establecidos por las disposiciones normativas aplicables.

Por último, en relación con lo solicitado en el punto **v)** de su petición en donde requiere se le permita seguir trabajando en términos de la concesión que le fue otorgada, la cual, en su estimación, no hace distinción alguna de vehículos a verificar, conviene precisar que no existe una prohibición o restricción a su derecho humano al trabajo, en tanto que al actor no se le ha impedido en modo alguno dedicarse a la profesión lícita que le acomode.

En el caso, el actor se encuentra en condición de continuar prestando el servicio público que ampara la concesión de la que es titular, sin embargo, tal prestación debe ceñirse a los términos para los que fue otorgada. En otras palabras, el actor puede seguir realizando su trabajo solo que acotado al marco legal que ya se ha expuesto.

Particularmente, la concesión que posee la Ciudadana **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada**

<sup>8</sup> Tesis I.4o.A. J/73, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, noviembre de 2008, p. 1259

<sup>9</sup> Publicadas en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, número extraordinario 372 de fecha 17 de septiembre de 2014, y número extraordinario 452 de fecha 12 de noviembre de 2015.

o identificable a una persona física. establece en su Anexo Único que el Centro de Verificación concesionado está obligado a ejecutar los trabajos correspondientes a la verificación vehicular de acuerdo con el procedimiento de medición de hidrocarburos, de monóxidos de carbono, bióxido de carbono y oxígeno, a través de la prueba estática (visible en la página 9 del documento de concesión para centro de verificación vehicular<sup>10</sup>).

En tales términos y no otros el actor debe ejercer la concesión que le fue otorgada, sin que ello implique que exista una restricción a su derecho humano al trabajo puesto que todos los concesionarios de centros de verificación en el Estado de Veracruz, como es el caso del actor en este juicio, pueden realizar la prueba estática a los vehículos que no son susceptibles de verificarse mediante la prueba dinámica, es decir, a los que se encuentran enlistados en la relación de los vehículos que por sus características mecánicas no pueden someterse a la prueba dinámica, esto como consecuencia de sus características que los hacen inoperables en dinamómetros, la cual se encuentra publicada en el Anexo Único del Decreto por el que se publican disposiciones relativas al Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, correspondiente al número extraordinario 284 del día dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

Por último, precisa mencionar que la concesión otorgada, más allá de constituir el trabajo que desempeña el actor, constituye un acto por medio del cual el Estado otorga al particular la prestación de un servicio público<sup>11</sup>, razón por la cual no puede encontrarse sujeta únicamente al interés del particular, sino que obedece además al orden jurídico que regula el servicio público a prestarse, conforme con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su onceavo párrafo, del tenor siguiente:

“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la

---

<sup>10</sup> Foja 35 del expediente.

<sup>11</sup> Tesis I.4o.A.73 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, diciembre de 2013, p. 1109.

Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.”

En los términos apuntados, la negativa de la autoridad respecto de la petición del actor deviene fundada, habida cuenta que no existe una prohibición o restricción a su derecho humano al trabajo sino una negativa a autorizar la prestación de un servicio público derivada de que el interesado no cuenta con la concesión otorgada estrictamente para ello, acorde con las disposiciones legales aplicables.

#### **4.3. Determinar la procedencia de las pretensiones.**

Derivado del estudio del asunto, se desprende que es pretensión del actor, en esencia, obtener una autorización para implementar en el centro de verificación del cual es titular, la prueba dinámica de verificación vehicular.

Dadas las consideraciones expuestas en el apartado que antecede, se arriba a la determinación consistente en negar el derecho de la parte actora de implementar la prueba dinámica de verificación vehicular en el centro de verificación del cual es titular, en síntesis, por no contar con concesión alguna expresamente otorgada para tal efecto.

Lo anterior sin perjuicio de que cuando concurren las condiciones de orden e interés público y se emitan las convocatorias públicas para la obtención de concesiones para establecer, equipar, operar y explotar verificentros en el Estado de Veracruz, la parte actora pueda participar en ellas y, de reunir los requisitos que ordenen las disposiciones legales aplicables, pueda ser sujeta de una concesión para los fines pretendidos.

#### **V. Fallo.**

Respecto del punto 1 de la petición efectuada por la parte actora, consistente en la solicitud de información a la autoridad demandada, misma que no tiene como finalidad la de obtener una declaración que



crea, transmite, reconoce, declara, modifica o extingue una situación jurídica concreta, sino el otorgamiento de información completa, veraz y oportuna, con fundamento en el artículo 290 fracción II del Código en relación con el artículo 289 fracción I del mismo ordenamiento, se determina el **sobreseimiento parcial** del juicio al tratarse del ejercicio del derecho a la información que conforme con el artículo 67 fracción IV punto 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, corresponde su garantía y tutela al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Por cuanto hace a los puntos restantes de la petición, en atención a lo infundado de éstos como consecuencia de las diversas disposiciones legales relativas al establecimiento, equipamiento, operación y explotación de verificentros en el Estado de Veracruz, esta Primera Sala concluye que la negativa en que incurrió la autoridad demandada es legal y, con base en ello, determina **confirmar la validez** del acto impugnado.

## **RESOLUTIVOS.**

**PRIMERO.** Se **sobresee parcialmente** el juicio, únicamente respecto de lo solicitado por el actor en el punto 1 del escrito de petición presentado ante la autoridad demandada, por las razones expuestas en el apartado 4.1 de esta sentencia.

**SEGUNDO.** Se **confirma la validez** del acto impugnado, con base en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en los considerandos de esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA, POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA Y PUBLÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL.** Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Edgar Castillo Aguila, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
**Magistrado**

**EDGAR CASTILLO AGUILA**  
**Secretario de Acuerdos**