

**EXPEDIENTE: TJA/1<sup>as</sup>S/150/2018**

**ACTOR:**

Best Buy Stores, S. de R.L. de C.V., representado  
por su apoderada legal [REDACTED]

**AUTORIDAD DEMANDADA:**

H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos y otros.

**TERCERO INTERESADO:**

No existe.

**MAGISTRADO PONENTE:**

[REDACTED]

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:**

[REDACTED]

**CONTENIDO:**

Antecedentes -----	2
Consideraciones Jurídicas -----	5
Competencia -----	5
Precisión del acto impugnado -----	6
Existencia del acto impugnado -----	11
Causas de improcedencia y de sobreseimiento-----	33
Análisis de la controversia-----	43
Litis -----	43
Razones de impugnación -----	44
Pretensiones -----	58
Consecuencias del fallo -----	63
Parte dispositiva -----	64

**Cuernavaca, Morelos a seis de febrero del dos mil diecinueve.**

**Resolución definitiva dictada en los autos del expediente  
número TJA/1<sup>as</sup>S/150/2018.**

## Antecedentes.

1. BEST BUY STORES, S. DE R.L. DE C.V., representado por su apoderada legal [REDACTED] presentó demanda el 03 de julio del 2018, la que fue admitida el 09 de julio del 2018. Se concedió la suspensión de los actos impugnados.

Señaló como autoridades demandadas ordenadoras:

- a) H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS.
- b) SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
- c) DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN POLITICA DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
- d) SECRETRÍA DE TURISMO Y DESARROLLO ECONÓMICO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
- e) SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.

Como autoridades demandadas ejecutoras:

- a) DIRECCIÓN DE GOBERNACIÓN, NOTMATIVIDAD Y COMERCIO EN VÍA PÚBLICA DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
- b) DIRECCIÓN DE LICENECIAS DE FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
- c) DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
- d) DIRECCIÓN DE INSPECCIONES DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
- e) COORDINACIÓN DE INSPECCIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.



Como actos impugnados:

- I. *"De las autoridades AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO CUERNAVACA MORELOS; DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN POLITICA y DIRECCIÓN DE GOBERNACIÓN, NORMATIVIDAD Y COMERCIO EN VÍA PÚBLICA, SE RECLAMA:*
  - A) *La nulidad lisa y llana del acto administrativo consistente en la BOLETA DE INFRACCIÓN COMERCIO ESTABLECIDO con número de folio 002412, de fecha diecinueve de Junio del dos mil dieciocho, por su indebida fundamentación y motivación.*
  - B) *La nulidad lisa y llana del acto administrativo negativa de la AUTORIZACIÓN DE AMPLIACION DEL GIRO DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO EMITIDA(sic) con número de oficio [REDACTED] con fecha veintiocho de Junio del dos mil dieciocho.*
  - C) *La nulidad lisa y llana del acto administrativo BOLETA DE INFRACCIÓN COMERCIO ESTABLECIDO con número de folio 002390, de fecha veintiséis de Junio del dos mil dieciocho por su indebida fundamentación y motivación.*
- II. *De las AUTORIDADES AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DE TURISMO Y DESARROLLO ECONOMICO y DIRECCIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO, SE RECLAMA:*
  - A) *La DECLARACIÓN DE AFIRMATIVA FICTA, respecto del cumplimiento de las condicionantes requeridas y contenidas en la Licencia de Funcionamiento con Número Registral [REDACTED] Expedida el catorce de marzo del dos mil dieciocho, en favor de la persona moral que represento.*
  - B) *El otorgamiento del REFRENDO de la Licencia de Funcionamiento con Número Registral [REDACTED] para el año dos mil dieciocho sin condicionantes, expedida en favor de la persona moral que represento.*

III. De las autoridades AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE y COORDINACIÓN DE INSPECCIÓN SANCIONES y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

A) declaración de la Afirmativa ficta respecto al cumplimiento derivado del ACTA DE INSPECCIÓN con folio [REDACTED] y su correspondiente ORDEN DE INSPECCIÓN de misma fecha con folio [REDACTED] de fecha treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho”.

Como pretensiones:

**PRIMERA.-** La nulidad lisa y llana del acto administrativo **BOLETA DE INFRACCIÓN COMERCIO ESTABLECIDO** con número de folio [REDACTED], de fecha diecinueve de Junio del dos mil dieciocho, por su indebida fundamentación y motivación.

**SEGUNDA.-** La nulidad lisa y llana del acto administrativo negativa de autorización de la **AUTORIZACIÓN DE AMPLIACIÓN DEL GIRO DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO EMITIDA** con número de oficio [REDACTED]

**TERCERA.-** La nulidad lisa y llana del acto administrativo **BOLETA DE INFRACCIÓN COMERCIO ESTABLECIDO** con número de folio [REDACTED] de fecha diecinueve de Junio del dos mil dieciocho, por su indebida fundamentación y motivación.

**CUARTA.-** La declaración de la **AFIRMATIVA FICTA** respecto al cumplimiento de las condicionantes cumplimentadas mediante escrito de fecha doce de abril de dos mil dieciocho; respecto de la Licencia de Funcionamiento con Número Registral [REDACTED] expedida el catorce de marzo de dos mil dieciocho en favor de mi representada.

**QUINTA.-** Me sea confirmado el **REFRENDO** de la Licencia de Funcionamiento con Número Registral [REDACTED] para el año dos mil dieciocho sin condicionantes, expedida en favor de la persona moral que represento.

*SEXTA.- El otorgamiento de la ampliación de giro por los conceptos de "VENTA DE HARRAMIENTAS y CENTRO DE SERVICIO", además de las ya autorizadas respecto de la Licencia de Funcionamiento con Número Registral [REDACTED] expedida en favor de mi representada.*

*SÉPTIMA.- Mantener vigente la LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO con razón social: BEST BUY con domicilio [REDACTED] (PLAZA AVERANDA), [REDACTED] CON NÚMERO DE FOLIO [REDACTED] con giro de VENTA DE APARATOS ELECTRICOS, ELECTRONICOS, ELECTRODOMESTICOS, LINEA BLANCA, TELEFONÍA CELULAR, MOTOCICLETAS, SONIDO, COMPUTO, AUDIO Y VIDEO, expedida por la Dirección de Licencias de Funcionamiento como lo establece el artículo 89 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos."*

2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra.
3. La parte no desahogó la vista dada con la contestación de demanda y no amplió su demanda
4. El juicio de nulidad se desahogó en todas sus etapas y con fecha 26 de noviembre de 2018, se turnaron los autos para resolver.

## **Consideraciones Jurídicas.**

### **Competencia.**

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso B), fracción II, inciso a) y c), y la disposición transitoria Segunda, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del

Estado de Morelos<sup>1</sup>; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>2</sup>.

### Precisión del acto impugnado.

6. La parte actora señaló como actos impugnados los que se precisaron en el párrafo **1.I. incisos A), y C).**

7. En el párrafo **1.I. inciso B),** señaló como acto impugnado:

*"I. De las autoridades AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO CUERNAVACA MORELOS; DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN POLITICA y DIRECCIÓN DE GOBERNACIÓN, NORMATIVIDAD Y COMERCIO EN VÍA PÚBLICA, SE RECLAMA:*

[...]

*B) La nulidad lisa y llana del acto administrativo negativa de la AUTORIZACIÓN DE AMPLIACION DEL GIRO DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO EMITIDA(sic) con número de oficio [REDACTED], con fecha veintiocho de Junio del dos mil dieciocho."*

Del análisis integral del oficio número número [REDACTED] del 28 de junio de 2018, visible a hoja 82 y 83 del proceso<sup>3</sup>, consta que el Director de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, informó a la representante legal de la parte actora que del análisis del expediente con registro municipal número [REDACTED] correspondiente al negocio de su representada con actividad de venta de aparatos eléctricos, electrónicos, electrodomésticos, línea blanca, telefonía celular, motocicletas, sonido, computo,

<sup>1</sup> Con fecha 19 de julio del año 2017, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5514, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

<sup>2</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5514, de fecha 19 de julio de 2017.

<sup>3</sup> Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no habería impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.

audio y video, se observó que el 14 de marzo de 2018, se autorizó la revalidación anual 2018 condicionada a presentar en un plazo no mayor de 30 días el oficio de ocupación correspondiente a la licencia de uso de suelo ingresada y el visto bueno de la Dirección General de Protección Civil Municipal, por lo que para estar en condiciones de autorizar el aumento de actividad a la licencia de funcionamiento le precisó que era necesario presentar: oficio de ocupación correspondiente a la licencia de uso de suelo de fecha 26 de octubre del año 2017, con número de expediente [REDACTED] [REDACTED] para dar cumplimiento a la condicionante permanente plasmada en el inciso e) de la licencia de uso de suelo citada; cédula de notificación de la Dirección General de Protección Civil Municipal, en la cual señale que se cumplen las medidas de seguridad básicas para su funcionamiento; formato de modificación al padrón, debidamente llenado y firmado en original en dos juegos; identificación oficial del apoderado o representante legal, acompañado con documentación que acredite su personalidad; fotografías del local interior y exterior; y licencia de funcionamiento actualizada y sin condicionante de documentos pendientes de presentar, por lo que se determina que no contiene la negativa que alega la parte actora respecto de otorgarle la ampliación de la licencia de funcionamiento que le fue otorgada, sino que establece condicionantes para otorgar la ampliación de giro que solicitó, por lo que debe tenerse como acto impugnado:

El oficio número [REDACTED] del 28 de junio de 2018, emitido por el Director de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

Por lo que debe procederse a su análisis.

8. En el párrafo 1.II. inciso A), señaló como acto impugnado:

*"II. De las AUTORIDADES AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DE TURISMO Y*

**DESARROLLO ECONOMICO y DIRECCIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO, SE RECLAMA:**

**A) La DECLARACIÓN DE AFIRMATIVA FICTA, respecto del cumplimiento de las condicionantes requeridas y contenidas en la Licencia de Funcionamiento con Número Registral [REDACTED] Expedida el catorce de marzo del dos mil dieciocho, en favor de la persona moral que represento".**

De la lectura integral de la demanda y de los anexos acompañados a la misma, así como de la contestación de demanda y sus anexos, se desprende que **el acto impugnado consiste en la afirmativa ficta** respecto al escrito que presentó la actora con fecha 12 de abril de 2018, ante la autoridad demandada DIRECCIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; que puede ser consultado a hoja 89 del proceso, en el que solicitó la subsanación de las condicionantes establecidas en la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] del 14 de marzo de 2018, por lo que se determina que el acto que impugna en el párrafo **1.II. inciso A)**, consistente en:

**La declaración de que operó la afirmativa ficta respecto al escrito que presentó la actora con fecha 12 de abril de 2018.**

Por lo que deberá procederse a su estudio.

Ilustra lo anterior, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe, la cual se aplica por analogía al presente juicio de nulidad:

**DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.** Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y

contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.<sup>4</sup>

9. La parte actora en el párrafo **1.II. inciso B)**, señaló como acto impugnado:

*"II. De las AUTORIDADES AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DE TURISMO Y DESARROLLO ECONOMICO y DIRECCIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO, SE RECLAMA:*

*[...]*

*B) El otorgamiento del REFRENDO de la Licencia de Funcionamiento con Número Registral [REDACTED] para el año dos mil dieciocho sin condicionantes, expedida en favor de la persona moral que represento".*

Sin embargo, deben de armonizarse los datos contenidos en el escrito de demanda, se fije un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, tomando en cuenta que la demanda constituye un todo que debe analizarse en su integridad a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio, pues sí del análisis integral del escrito de la demanda se llega al conocimiento de que, aunque no de manera formal, en el capítulo especial, se señale un acto impugnado, resulta correcto su análisis, toda vez que la demanda de nulidad debe contemplarse como un todo<sup>5</sup>.

De la lectura integral de la demanda y de los anexos acompañados a la misma, así como de la contestación de demanda y sus anexos, se desprende que **el acto impugnado consiste** en el refrendo de la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] del 14 de marzo de 2018, expedido por la DIRECCIÓN DE LICENCIAS DE

<sup>4</sup> P./J. 40/2000. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 40/2000, la tesis jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Pág. 32. Tesis de Jurisprudencia. Número de registro 900169.

<sup>5</sup> Sirve de orientación el criterio jurisprudencial citado en el párrafo 7.

FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, consultable a hoja 102 del proceso<sup>6</sup>, en el que consta que la autoridad citada extendió a nombre de la parte actora el refrendo 2018 de la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] respecto del establecimiento con razón social Best Buy, con domicilio ubicado en [REDACTED]

Colonia Flores Magón, con el giro de venta de aparatos eléctricos, electrónicos, línea blanca, telefonía celular, motocicletas, sonido, computo audio y video, por lo que se determina que el acto que impugna en el párrafo **1.II. inciso B)**, consistente en:

**El refrendo 2018 de la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] del 14 de marzo de 2018, expedido por la Dirección de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a nombre de la parte actora, respecto del establecimiento con razón social Best Buy.**

Por lo que deberá procederse a su estudio.

**10.** La parte actora en el párrafo **1.III. inciso A)**, señaló como acto impugnado:

*III. De las autoridades AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE y COORDINACIÓN DE INSPECCIÓN SANCIONES y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.*

*A) declaración de la Afirmativa ficta respecto al cumplimiento derivado del ACTA DE INSPECCIÓN con folio [REDACTED] y su correspondiente ORDEN DE INSPECCIÓN de misma fecha con folio [REDACTED] de fecha treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho”.*

<sup>6</sup> Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.



De la lectura integral de la demanda y de los anexos acompañados a la misma, así como de la contestación de demanda y sus anexos, se desprende que **el acto impugnado consiste en la afirmativa ficta** respecto al escrito que presentó la actora con fecha 07 de junio de 2018, ante la autoridad demandada COORDINACIÓN DE INSPECCIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; que puede ser consultado a hoja 97 y 98 del proceso, en el que solicitó tener por cumplido lo solicitado por el Inspector en el acta de inspección con número de folio [REDACTED] del 31 de mayo de 2018, por lo que se determina que el acto que impugna en el párrafo **1.III. inciso A)**, consistente en:

**La declaración de que opero la afirmativa ficta respecto al escrito que presentó la actora con fecha 07 de junio de 2018.**

Por lo que deberá procederse a su estudio<sup>7</sup>.

### **Existencia del acto impugnado.**

**11. La existencia del acto impugnado precisado en el párrafo 1.I. inciso A), se acredita con la documental pública, copia certificada de la boleta de infracción comercio establecido número [REDACTED] visible a hoja 281 del proceso<sup>8</sup>, en la que consta que la autoridad demandada Director de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento emitió esa boleta y el Supervisor Municipal adscrito a la Dirección de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, con fecha 19 de junio del 2018, se constituyó en establecimiento de la parte actora con razón social Best Buy, con el objeto de realizar una supervisión,**

<sup>7</sup> Sirve de orientación el criterio jurisprudencial citado en el párrafo 7.

<sup>8</sup> Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.

encontrando como contravención no presenta autorización para la venta de herramientas y centro de servicio, por lo que procedió a levantar la boleta de infracción comercio establecido referida número [REDACTED]

**12. La existencia de acto impugnado precisado en el párrafo 7,** se acredita con la documental pública, que se valoró en ese párrafo.

**13. La existencia de acto impugnado precisado en el párrafo 1.I. inciso C),** se acredita con la documental pública, copia certificada de la boleta de infracción comercio establecido número [REDACTED] visible a hoja 281 del proceso<sup>9</sup>, en la que consta que la autoridad demandada Director de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento emitió esa boleta y el Supervisor Municipal adscrito a la Dirección de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, con fecha 26 de junio del 2018, se constituyó en establecimiento de la parte actora con razón social Best Buy, con el objeto de realizar una supervisión, encontrando como contravención falta de licencia de funcionamiento, por lo que procedió a levantar la boleta de infracción comercio establecido citada número [REDACTED]

**14. En relación a los actos impugnados precisados en los párrafos 7 y 9** se procede al análisis de la configuración o no de las afirmativas que solicita su declaración.

**15. El silencio administrativo** es una figura jurídica del Derecho administrativo prevista para los supuestos en que la Administración no resuelve en el plazo establecido los procedimientos administrativos cualquiera que sea su forma de iniciación<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.

<sup>10</sup> Consulta realizada en la página <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/silencio-administrativo/silencio-administrativo.htm>, el 21 de enero de 2019.

16. Este silencio administrativo trae consecuencias, negativas o positivas, que la ley le da.<sup>11</sup>

17. En el caso que nos ocupa, se analiza el silencio administrativo que tiene como consecuencia una respuesta positiva a la petición del actor y que la consideraremos como afirmativa ficta.

18. La administración pública es el conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo en el cumplimiento de sus atribuciones que, entre otras, comprende la administración de los recursos públicos para satisfacer los intereses generales. En el desarrollo de su actividad, la administración pública establece diversas relaciones con otros órganos del Estado, por ejemplo, con el Legislativo, al presentar un proyecto de presupuesto de egresos para determinar la suma de dinero que debe destinarse a cada uno de los sectores de la sociedad o bien, con el Judicial, si los actos que realiza son sometidos a la jurisdicción de éste. Además, la actividad administrativa del Estado lo lleva a relacionarse con los gobernados, con quienes surge una serie de derechos y obligaciones recíprocos, que debe protegerse por el orden jurídico con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica.

19. Uno de los medios por los cuales se garantiza que las relaciones entre la administración pública y los gobernados se conduzcan dentro del marco de legalidad lo constituye el "*derecho de petición*", consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 8o., y que consiste en el derecho fundamental de toda persona a obtener respuesta a las peticiones que formule por escrito, en forma pacífica y respetuosa, a las autoridades.

20. En ese artículo constitucional se establece el "*derecho de petición*", que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a

<sup>11</sup> Martínez Morales, Rafael I. Diccionario Jurídicos Temáticos: Derecho Administrativo. Volumen 3. Segunda Edición. Oxford University Press. 2000. Pág. 261.

las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta por escrito a la solicitud que formula. En realidad, el derecho de petición no se limita únicamente a la facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el derecho humano que consagra aquel precepto, bien lo podríamos denominar derecho de respuesta o más precisamente "derecho de recibir respuesta", pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace. En términos generales, el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad, de modo congruente, atienda y dé contestación por escrito a la solicitud del peticionario.

21. El derecho humano de petición, además de constituir un derecho de rango constitucional, susceptible de exigirse su cumplimiento, en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal, por medio del juicio de amparo ha sido revestido de otras consecuencias en el ámbito del derecho administrativo, como enseguida se explica.

22. La institución jurídica que ahora nos ocupa, constituye un efecto jurídico que el ordenamiento legal atribuye al silencio administrativo, es decir, a la conducta omisiva en que incurre una autoridad administrativa que no contesta una petición que le formuló un gobernado.

23. El silencio de la administración pública implica, como su propio nombre lo indica, la actitud omisa que guarda una autoridad administrativa ante una solicitud o petición que le hizo un particular.

24. La afirmativa ficta, como resultado del silencio administrativo, constituye un medio eficaz para que todos los particulares obtengan respuesta a las peticiones que formulen a la administración pública y, sobre todo, que la obtengan dentro del plazo establecido en los ordenamientos legales aplicables; lo anterior porque a través de aquélla se configura de manera

presunta la existencia de un acto administrativo de contenido favorable para el particular que presentó la solicitud no contestada, es decir, implica una decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, siempre que sean legalmente procedentes, conforme a las disposiciones legales y normativas que rijan la materia de que se trate.

25. El artículo 18, inciso B), fracción II, incisos b) y c), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplicable, prevé que el silencio administrativo, según sea el caso, produzca una respuesta negativa o afirmativa ficta, al tenor de lo siguiente:

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

[...]

**B) Competencias:**

[...]

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

[...]

**b) Los juicios que se promuevan contra la resolución negativa ficta recaída a una instancia o petición de un particular. Se entenderá que se configura la resolución negativa ficta cuando las autoridades estatales o municipales o sus organismos descentralizados, no den respuesta a una petición o instancia de un particular en el término que la Ley señale o a falta de éste en el de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que se haya formulado la petición. La demanda podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras no se produzca la resolución expresa;**

**c) Los juicios en que se pida la declaración de afirmativa ficta, en los casos en que así proceda conforme a la ley rectora del acto. En estos casos para que proceda la declaración, el actor deberá acompañar a su demanda, el escrito de solicitud de la pretensión deducida frente a la autoridad administrativa y el escrito en el que solicite la certificación de que se produjo la afirmativa ficta;**

[...]”.

26. Los artículos 16 y 17, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, disponen:

*“ARTÍCULO 16.- Las Autoridades Administrativas Estatales o Municipales tienen la obligación de dar contestación o de resolver las promociones presentadas por los interesados dentro de los plazos establecidos por esta Ley.*

*A falta de plazo específico y siempre que la naturaleza del acto lo permita; la providencia deberá dictarse y notificarse dentro de los cinco días naturales siguientes a la fecha en que se haya presentado la promoción. Si las autoridades no notifican su decisión dentro de los plazos citados, se tendrán por contestadas en **sentido afirmativo** las pretensiones de los promoventes, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudieran incurrir los servidores públicos por su inactividad.*

*ARTÍCULO 17.- Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, **a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario.** A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; **igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que, transcurrido el plazo aplicable, la resolución deba entenderse en sentido positivo.** De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.”*

27. Esos preceptos regulan el silencio de las autoridades administrativas municipales, atribuyéndole una consecuencia jurídica, a saber, la respuesta presunta en forma negativa o afirmativa, según sea el caso; desprendiéndose de los mismos que las Autoridades Administrativas Estatales o Municipales tienen la obligación de dar contestación o de resolver las promociones presentadas por los interesados dentro de los plazos establecidos por esa Ley; que **a falta de plazo específico** y siempre que la naturaleza del acto lo permita, la providencia deberá dictarse y notificarse dentro de los cinco días naturales siguientes a la fecha en que se haya presentado la promoción. Si las autoridades no notifican su decisión dentro de los plazos citados, se tendrán por

contestadas en **sentido afirmativo** las pretensiones de los promoventes, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudieran incurrir los servidores públicos por su inactividad; que **salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo**, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a **menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario, es decir, prevea la afirmativa ficta**. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia; dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; **igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que, transcurrido el plazo aplicable, la resolución deba entenderse en sentido positivo**. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.

28. El artículo 17 citado establece que, en caso de que una persona presuma que ha operado en su favor una resolución afirmativa ficta (es decir, en sentido positivo), por haber transcurrido el plazo señalado en la ley específica que regula el acto, sin que la autoridad administrativa requerida haya dado respuesta a la petición que le hizo, debe solicitar la constancia de que ha operado tal resolución ficta dentro del plazo de los dos días hábiles siguientes a la configuración del silencio administrativo.

29. La solicitud de constancia de la respuesta afirmativa ficta debe presentarse ante la autoridad que deba resolver.

30. En esas condiciones, la constancia de la afirmativa ficta es una certificación de la conducta omisiva en que incurrió la autoridad administrativa municipal, que sirve para darle plena eficacia, o sea, para que efectivamente pueda hacerse valer el acto presunto ante los propios órganos de la administración

pública municipal, ante diversos órganos del Estado, incluso jurisdiccionales, y ante otros particulares.

31. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.

32. En este contexto, el artículo 18, inciso B), fracción II, inciso c), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplicable al caso, refiere que el Tribunal conocerá de los juicios en los que se pida la declaración de afirmativa ficta, en los casos en que sí proceda conforme a la ley rectora del acto; para lo cual la parte actora deberá acompañar a su demanda, el escrito de solicitud de la pretensión deducida frente a la autoridad demandada y el escrito en el que solicite la certificación de que se produjo la afirmativa ficta; entonces, si los artículos 16 y 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos contemplan los plazos y términos en que las autoridades deben contestar las promociones ante ellas presentadas, señalando las consecuencias de su silencio, el artículo citado en estudio resulta aplicable, únicamente en lo relativo a que el Tribunal es competente para hacer la declaración de afirmativa ficta respecto a promociones presentadas ante las autoridades demandadas.

33. Concluyéndose que en el presente juicio de nulidad la Ley aplicable es la **Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos**.

34. Atento a lo anterior, este Tribunal considera que para tener por configurada la figura jurídica denominada "*afirmativa ficta*", es necesario que concurren los siguientes extremos:

1) Que se haya formulado una promoción o solicitud a la autoridad.

2) Que la autoridad haya omitido dar respuesta expresa a la referida petición, es decir, que no se pronunciara

respecto de la misma, y

3) Que haya transcurrido el plazo que la ley concede a la autoridad para dar respuesta a la solicitud ante ella planteada por el particular.

4) La solicitud de la constancia de que ha operado la afirmativa ficta.

5) Que se haya cumplido con los requisitos legales que establezca la disposición legal que regule lo solicitado;

6) Que la disposición legal aplicable al caso concreto, regule la resolución afirmativa o positiva.

35. Por cuanto al primero de los elementos, relativo a la formulación de una solicitud ante la autoridad demandada, el mismo se configura por cuanto al escrito del 12 de abril de 2018, en relación con la autoridad demandada DIRECCIÓN DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, de conformidad con el escrito que puede ser consultado a hoja 89 del proceso, del que se aprecia un sello de acuse de recibo del 12 de abril de 2018, de esa autoridad.

36. Este Tribunal determina que no se configura ese primer elemento de existencia de la afirmativa ficta en relación a las autoridades demandadas H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; Y SECRETARÍA DE TURISMO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, porque en ese escrito no consta sello de acuse de recibo de esas autoridades.

37. Al ser un elemento esencial para la configuración de la afirmativa ficta que solicita la parte actora su declaración de este Tribunal, la formulación de una solicitud ante la autoridad demandada, resulta que la parte actora no cumplió con este primer elemento de existencia de la afirmativa ficta del escrito

referido en el párrafo **34** en cuanto a las autoridades demandadas citadas, al no haber presentado el escrito de petición del 12 de abril de 2018, ante las mismas, por lo que no les corrió ningún plazo para dar contestación, por tanto, **resulta procedente declarar la inexistencia de la afirmativa ficta que impugnan el actor a las autoridades demandada.**

**38.** Por lo que se configura la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción XIV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>12</sup>, siendo procedente decretar el sobreseimiento del juicio por cuanto a las autoridades demandadas precisadas en el párrafo **35**, conforme a lo dispuesto por el artículo 38, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>13</sup>.

**39.** El primer elemento constitutivo de la afirmativa ficta se configura en relación al escrito del 06 de junio de 2018 por cuanto a la autoridad demandada **COORDINACIÓN DE INSPECCIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**, de conformidad con el escrito que puede ser consultado a hoja 97 del proceso, del que se aprecia un sello de acuse de recibo del 07 de junio de 2018, de esa autoridad.

**40.** Este Tribunal determina que **no se configura ese primer elemento de existencia de la afirmativa ficta** en relación a las autoridades demandadas **H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; Y SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**, porque en ese escrito no consta sello de acuse de

<sup>12</sup> Artículo 74.- El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:

[...]

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

[...]

<sup>13</sup> Artículos 38.- Procede el sobreseimiento del juicio:

[...]

II.- Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley.

recibo de esas autoridades.

41. Al ser un elemento esencial para la configuración de la negativa ficta impugnada, la formulación de una solicitud ante la autoridad demandada, resulta que la parte actora no cumplió con este primer elemento de existencia de la afirmativa ficta del escrito referido en el párrafo 38 en cuanto a las autoridades demandadas, al no haber presentado el escrito de petición del 06 de junio de 2018, ante las mismas, por lo que no les corrió ningún plazo para dar contestación, por tanto, **resulta procedente declarar la inexistencia de la afirmativa ficta que impugnan el actor a las autoridades demandada.**

42. Por lo que se configura la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción XIV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>14</sup>, siendo procedente decretar el sobreseimiento del juicio por cuanto a las autoridades demandadas precisadas en el párrafo 39, conforme a lo dispuesto por el artículo 38, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>15</sup>.

43. Por cuanto al **segundo de los elementos**, consistente en el silencio de las autoridades administrativas ante quienes fue presentada la solicitud de la parte actora, el mismo se surte en cuanto al escrito de petición con sello de acuse de recibo del 12 de abril de 2018, respecto a la autoridad demandada **DIRECCIÓN DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**, toda vez que en la instrumental de actuaciones no quedó demostrado con prueba fehaciente e idónea que dio contestación al escrito de petición de la parte actora, en consecuencia se tiene por cierto que omitió dar

<sup>14</sup> Artículo 74.- El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:

[...]

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

[...]

<sup>15</sup> Artículos 38.- Procede el sobreseimiento del juicio:

[...]

II.- Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley.

respuesta a la solicitud, y por acreditado el segundo de los elementos constitutivos de la afirmativa ficta.

44. También se surte en relación al escrito de petición con sello de acuse de recibo del 07 de junio de 2018, por cuanto a la autoridad demandada **COORDINACIÓN DE INSPECCIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**, toda vez que esa autoridad en el escrito de contestación demanda alega que sí dio contestación de forma congruente y debida en términos del acuerdo de 27 de agosto de 2018, visible a hoja 340 y 341 del proceso, en el que consta que le fue notificado a la parte actora el 29 de agosto de 2018, sin embargo, esa contestación fue producida con fecha posterior a la que se promovió la demanda 03 de julio de 2018, por tanto, a la fecha de presentación de la demanda no existió contestación, ni notificación de la contestación, en consecuencia se tiene por cierto que omitió dar respuesta a la solicitud dentro del plazo concedido por el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos, y por acreditado el segundo de los elementos constitutivos de la afirmativa ficta.

Sirve de orientación la siguiente tesis:

**AFIRMATIVA FICTA. OPERA A PESAR DE QUE LA AUTORIDAD, DENTRO DEL TÉRMINO QUE SEÑALA LA LEY, HAYA CONTESTADO UNA SOLICITUD DE UN PARTICULAR O HAYA HECHO DEL CONOCIMIENTO DE OTRAS AUTORIDADES LA RESPUESTA, SI NO LA NOTIFICÓ DENTRO DE ESE PLAZO AL INTERESADO.** La circunstancia de que la autoridad haya contestado una solicitud de un particular o haya hecho del conocimiento de otras autoridades la respuesta, dentro del término que señala la ley, es insuficiente para considerar que se atendió la solicitud en tiempo y que, en consecuencia, no opera la afirmativa ficta, pues para considerarlo así es necesario que la respuesta sea notificada al interesado dentro del propio término, a fin de que tenga conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios. Ello es así porque no es suficiente que se declare la voluntad de la administración y



se haga del conocimiento de otras autoridades, sino que es imperativo que llegue a la órbita del particular, pues de lo contrario no se le permitiría reaccionar en su contra<sup>16</sup>.

45. Por cuanto al **tercero de los elementos** constitutivos de la afirmativa ficta, consistente en que haya transcurrido el plazo de cinco días naturales siguientes a la fecha en que se haya presentado la promoción, que señala el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.

46. Se configura, porque a la fecha en que la actora presentó la demanda 03 de julio de 2018, trascurrió el plazo de cinco días naturales con que contaban las autoridades demandadas, para contestar las solicitudes de la parte actora respectivamente con sello de acuse de recibo del 12 de abril de 2018 y 07 de junio de 2018, toda vez que a la fecha de la presentación de la demanda habían transcurrido con exceso el plazo de cinco días naturales para producir contestación; ese plazo en relación al escrito del 12 de abril de 2018, comenzó a transcurrir el día siguiente a que lo presentó, 13 de abril de 2018, feneciendo el 17 de abril de 2018. En relación al escrito con sello de acuse de recibo del 07 de junio de 2018, comenzó a transcurrir el día 08 de junio de 2018, feneciendo el 12 de mismo mes y año. Respuesta que no fue dada respectivamente por las demandadas antes de que presentara su demanda; por lo tanto, **se configura el tercer elemento constitutivo de las afirmativas fictas.**

47. El **cuarto de los elementos** constitutivos de la afirmativa ficta, consistente en la solicitud de la constancia de que ha operado la afirmativa ficta, **no se configura**, pues en la instrumental de actuaciones la parte actora no acreditó la existencia del escrito en el cual solicitara respectivamente la certificación a las autoridades demandadas **DIRECCIÓN DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y COORDINACIÓN DE**

<sup>16</sup> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 61/2004. Ciber México, S.C. de P. de B. y S. de R.L. de C.V. 22 de septiembre de 2004. Mayoría de votos. Disidente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Indira Martínez Fernández. Novena Época Núm. de Registro: 179402. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Febrero de 2005 Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A.462 A. Página: 1624

**INSPECCIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, AMBOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS,** de que operó la afirmativa ficta respectivamente de los escritos con sellos de acuse de recibo del 12 de abril de 2018 y 07 de junio de 2018, por lo que se determina que no se configuraron las afirmativas fictas que solicita su declaración la parte actora.

48. La constancia de que ha operado la afirmativa ficta es el trámite que le corresponde hacer a la parte actora, por así disponerlo el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativa para el Estado de Morelos; por lo tanto, la carga de la prueba de demostrar que se solicitó esa constancia le corresponde a la actora, al ser un trámite que debía hacer personalmente la parte actora, por lo tanto, en términos de lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece que **las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones**; así, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba, de sus respectivas proposiciones de hecho; resulta que en el presente caso que se analiza, la carga de la prueba le corresponde a la parte actora, por ser ésta quien afirma la existencia del acto impugnado.

49. De la instrumental de actuaciones se obtiene que la parte actora ofreció y desahogó los siguientes medios probatorios:

A) Original del oficio número [REDACTED] del 28 de junio de 2018, visible a hoja 82 y 83 del proceso, a través del cual el Director de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, informó a la representante legal de la parte actora que del análisis del expediente con registro municipal número [REDACTED] correspondiente al negocio de su representada con actividad de venta de aparatos eléctricos, electrónicos, electrodomésticos, línea blanca, telefonía celular, motocicletas, sonido, computo,



audio y video, se observó que el 14 de marzo de 2018, se autorizó la revalidación anual 2018 condicionada a presentar en un plazo no mayor de 30 días el oficio de ocupación correspondiente a la licencia de uso de suelo ingresada y visto bueno de la Dirección General de Protección Civil Municipal, por lo que para estar en condiciones de autorizar el aumento de actividad a la licencia de funcionamiento le precisó que era necesario presentar: oficio de ocupación correspondiente a la licencia de uso de suelo de fecha 26 de octubre del año 2017, con número de expediente [REDACTED] para dar cumplimiento a la condicionante permanente plasmada en el inciso e) de la licencia de uso de suelo citada; cédula de notificación de la Dirección General de Protección Civil Municipal, la cual señale que se cumplen las medidas de seguridad básicas para su funcionamiento; formato de modificación al padrón, debidamente llenado y firmado en original en dos juegos; identificación oficial del apoderado o representante legal, acompañado con documentación que acredite su personalidad; fotografías del local interior y exterior; y licencia de funcionamiento actualizada y sin condicionante de documentos pendientes de presentar.

B) Original de la orden de inspección con número de folio [REDACTED] del 31 de mayo de 2018, visible a hoja 84 del procesos, en la que consta que el Coordinador de Inspección, Sanciones y Procedimientos Administrativos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Cuernavaca, Morelos, comisionó al Inspector [REDACTED] con el objeto de que se constituyera en el inmueble de la parte actora, a efecto de verificar:

- a) Cuenta con licencia de uso de suelo.*
- b) Cuenta con licencia de construcción.*
- c) Cuenta con convenio de estacionamiento*
- d) Cuenta con constancia de alineamiento y número oficial.*
- e) Cuenta con planos autorizados por la Dirección de Licencias de Construcción.*
- f) La construcción se ajusta al proyecto aprobado según planos autorizados.*
- g) El predio cuenta con árboles? ¿Cuantos?*
- h) Mantiene la vía pública libre de cualquier material.*

i) *Exhibe la documentación mencionada, al momento de la inspección*".

C) Copia del acta de inspección con número de folio [REDACTED] del 31 de mayo de 2018, visible a hoja 85 del proceso, en la que consta que Mauricio Felipe Sánchez Guevara, en su carácter de Inspector adscrito a la Coordinación de Inspección, Sanciones y Procedimientos Administrativos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Cuernavaca, Morelos, el día 31 de octubre de 2018, a las 12:30 horas se constituyó en el inmueble de la parte actora, a efecto de dar cumplimiento a la orden de visita de inspección con número de folio [REDACTED] encontrando que no cuenta con licencia de uso de suelo; asentó como resultado de la visita de inspección: *"EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LOCAL COMERCIAL VENTA DE APARATOS ELECTRÓNICOS, COMPUTACIÓN Y TELEFONÍA"*, por lo que se le concedió a la parte actora el plazo de 05 días para acudir ante la Coordinación de Inspección, Sanciones y Procedimientos Administrativos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Cuernavaca, Morelos, a exhibir los documentos no presentados al momento de la visita.

D) Copia de la boleta de infracción comercio establecido número [REDACTED] visible a hoja 281 del proceso, en la que consta que la autoridad demandada Director de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento emitió esa boleta y el Supervisor Municipal adscrito a la Dirección de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, con fecha 26 de junio del 2018, se constituyó en establecimiento de la parte actora con razón social Best Buy, con el objeto de realizar una supervisión, encontrando como contravención falta de licencia de funcionamiento, por lo que procedió a levantar la boleta de infracción comercio establecido citada número [REDACTED]

E) Copia de la boleta de infracción comercio establecido número [REDACTED] visible a hoja 281 del proceso, en la que consta que la autoridad demandada Director de Gobernación,



Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento emitió esa boleta y el Supervisor Municipal adscrito a la Dirección de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, con fecha 19 de junio del 2018, se constituyó en establecimiento de la parte actora con razón social Best Buy, con el objeto de realizar una supervisión, encontrando giro no autorizado especificado, como contravención no presentó autorización para la venta de herramientas y centro de servicio, por lo que procedió a levantar la boleta de infracción comercio establecido citada número [REDACTED]

F) Copia fotostática del escrito del 12 de abril de 2018, suscrito por la representante legal de la parte actora, consultable a hoja 89 del proceso, a través del cual solicitó a la autoridad demandada Dirección de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos; tenerla por subsanada las condicionantes establecidas en la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] del 14 de marzo de 2018.

G) Original de de la licencia de uso de suelo con número de oficio [REDACTED], expediente [REDACTED] del 26 de octubre de 2017, visible a hoja de la 111 a 114 del proceso, en la que consta que el Secretario de Desarrollo Sustentable; Directora General de Permisos y Licencias; y Director de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos, todos del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, concedieron licencia de uso de suelo condicionada a Encuentro Averanda, S.A.P.I. de C.V., para el desarrollo del proyecto donde se autorizó centro comercial "Averanda", ampliación de 3 edificios de departamentos, un edificio de oficinas en régimen de condominio y dos hoteles; regularización de restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, bancos, juegos electrónicos, tienda de autoservicio con venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado para llevar (Walmart), tienda de auto servicio, gimnasio, tiendas de electrónica y

estacionamiento público, en el predio ubicado en Autopista México-Cuernavaca kilómetro 87.5, Colonia Flores Magón, con superficie de 50,898.00 metros cuadrados de acuerdo al plano de cuenta catastral número [REDACTED]

H) Original del oficio de ocupación número [REDACTED] del 09 de octubre de 2017, consultable a hoja 110 del proceso, en el que consta que el Secretario de Desarrollo Sustentable del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, concedió a favor de Encuentro Averanda, S.A., Promotora de Inversión de C.V., oficio de ocupación.

I) Copia de edición de tramites de pago número [REDACTED] a nombre de la parte actora, del 28 de junio de 2018, titular Protección Civil, visible a hoja 96 del proceso.

J) Original del escrito del 06 de junio de 2018, consultable a hoja 97 a 98 del proceso, suscrito por la representante legal de la parte actora a través del cual solicitó a la autoridad demandada Coordinación de Inspección, Sanciones y Procedimientos Administrativos del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, tener por cumplido lo solicitado por el Inspector en el acta de inspección con número de folio [REDACTED] del 31 de mayo de 2018.

K) Copia fotostática a color de la credencial para votar expedida por el Instituto Federal Electoral a nombre de Judith [REDACTED] consultable a hoja 99 del proceso.

L) Original del refrendo de la licencia de funcionamiento con registro municipal [REDACTED] del 14 de marzo de 2018, expedido por la Dirección de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, consultable a hoja 102 del proceso, en el que consta que la autoridad citada extendió a nombre de la parte actora el refrendo 2018 de la licencia de funcionamiento referida, respecto del establecimiento con razón social Best Buy, con domicilio ubicado



en autopista México Acapulco kilómetro 87.5, local 22 A, [REDACTED], con el giro de venta de aparatos eléctricos, electrónicos, línea blanca, telefonía celular, motocicletas, sonido, computo audio y video.

M) Tres refrendos de licencia de anuncio no luminosos del 2018, respectivamente con número de folio [REDACTED] y [REDACTED] expedidos por la Dirección General de Permisos y Licencias de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a nombre de la parte actora, visibles a hoja de la 103 a 105 del proceso.

N) Copia simple de la licencia de uso de suelo con número de oficio [REDACTED] del 03 de septiembre de 2015, visible a hoja de la 106 a 109 del proceso, en la que consta que el Secretario de Desarrollo Sustentable; Directora General de Permisos y Licencias; y Director Municipal de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos, todos del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, concedieron a favor de Encuentro Averanda, S.A. de C.V., licencia de uso de suelo condicionada para el desarrollo del proyecto para la construcción de centro comercial "Averanda", en el predio ubicado en la Autopista México-Cuernavaca 87.5, Colonia Flores Magón, con superficie de 50,898.00 metros cuadrados de acuerdo al plano de cuenta catastral número [REDACTED].

O) Copia fotostática del acta de inspección número [REDACTED] del 21 de marzo de 2018, consultable a hoja 115 a 117 del proceso, en la que consta que el 21 de marzo de 2018, en cumplimiento a la orden de inspección número [REDACTED] los inspectores adscritos a la Dirección General de Protección Civil del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, se constituyeron en el establecimiento de la parte actora, con el fin de verificar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Protección Civil para el Estado de Morelos, y su Reglamento; Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Cuernavaca, Morelos, y demás normas relativas a la

materia, asentando que se verificó que cuenta con las medidas básicas de seguridad solicitadas por la Dirección.

P) Copia fotostática del acta de hechos del 22 de junio de 2018, con sello de acuse de recibo de la Contraloría Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, consultable a hoja 118 y 119 del proceso, en la que consta que la representante legal de la parte actora narra diversos hechos relacionados con el actuar del servidor público [REDACTED] adscrito a la Dirección de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública.

Q) Original del escrito con sellos de acuse de recibo del 22 de junio de 2018, consultable a hoja 120 del proceso, en la que consta que la representante legal de la parte actora solicitó a la Dirección de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, autorizara ampliación de giro de la parte actora que abarcara la venta de herramientas y centro de servicios.

R) Acta constitutiva de la parte actora con número de escritura [REDACTED] pasada ante la fe del Notario Público Número 118 del Distrito Federal<sup>17</sup>, consultable a hoja 35 a 43 del proceso, en la que consta la protocolización de documentos otorgados ante funcionario extranjero; y la constitución de la parte actora.

S) El poder notarial número 34,557 pasada ante la fe del Notario Público número 183 del Distrito Federal<sup>18</sup>, consultable a hoja 63 a 67 del proceso.

50. Pruebas que al ser analizadas conforme al artículo 490 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de forma individual y en su conjunto, conforme a la lógica y la experiencia, la parte actora no demuestra la existencia de la

<sup>17</sup> Actualmente Ciudad de México.

<sup>18</sup> Actualmente Ciudad de México.



solicitud, por escrito, de que ha operado la afirmativa ficta a los escritos que presentó el día 12 de abril y 07 de junio de 2018.

51. Por ello, **no se configura** el cuarto de los elementos esenciales que consiste en que el actor haya solicitado la constancia de que operó la afirmativa.

Sustenta la presente determinación la tesis jurisprudencial número [REDACTED] que por contradicción de tesis emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, no obstante se refiere a la figura jurídica denominada "afirmativa ficta", aborda el tema de la solicitud de certificación de que ha operado el silencio administrativo:

**AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.** El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Novena Época. Registro: 193179. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, octubre de 1999. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 113/99. Página: 289. Contradicción de tesis 18/98. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de septiembre de 1999. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu. Tesis de jurisprudencia 113/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del tres de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

52. Por ello, **no se configura** el cuarto de los elementos esenciales que consiste en que el actor haya solicitado la constancia de que operó la afirmativa.

53. Al no haberse demostrado la existencia las figuras jurídicas denominadas afirmativas fictas, se configura la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV, del artículo 37, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>20</sup>, siendo procedente decretar el sobreseimiento del juicio por cuanto a las afirmativas que solicitó las declara este Tribunal, conforme a lo dispuesto por el artículo 38, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>21</sup>.

54. Al no haberse configurado las afirmativas fictas que solicita su declaración, este Pleno se encuentra impedido para pronunciarse en relación a la pretensión de la actora, relacionada con ese acto, precisada en el párrafo 1. **CUARTA**, porque su análisis implica un pronunciamiento de fondo y como ya se determinó, la parte actora no demostró que se haya configurado la figura jurídica denominada afirmativa ficta y por ello.

55. **La existencia de acto impugnado precisado en el párrafo 8**, se acredita con la documental pública, original del refrendo 2018 de la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] del 14 de marzo de 2018, expedido por la Dirección de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento De Cuernavaca, Morelos, consultable a hoja 102 del proceso, en el que consta que la autoridad citada extendió a nombre de la parte actora el refrendo 2018 de la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] respecto del

<sup>20</sup> Artículo 74.- El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:

[...]

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

[...]

<sup>21</sup> Artículos 38.- Procede el sobreseimiento del juicio:

[...]

II.- Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley.



establecimiento con razón social Best Buy, con domicilio ubicado en [REDACTED] Plaza Averanda, [REDACTED] con el giro de venta de aparatos eléctricos, electrónicos, línea blanca, telefonía celular, motocicletas, sonido, computo audio y video, con la condicionante de no haber uso de la vía pública; presentar oficio de ocupación correspondiente a la licencia de uso de suelo ingresada y el visto bueno de Protección Civil Municipal en un plazo no mayor a 30 días.

### **Causas de improcedencia y sobreseimiento.**

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

57. Las autoridades demandadas Secretario; Secretario de Turismo y Desarrollo Económico; Dirección General de Gestión Política; H. Ayuntamiento representado por el Síndico Municipal, todos del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, hicieron valer las causales de improcedencia previstas por el artículo 37, fracción III y XIV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la primera la sustentan en el sentido de que no le causa afectación a la parte actora los actos impugnados porque no ha emitido, omitido, ni ejecutado algún acto en contra de la parte actora, por lo que no afecta el interés jurídico y legítimo del que se duele, por lo que no existe afectación.

58. La segunda causal de improcedencia la sustentan en el sentido que no emitieron los actos impugnados, toda vez que no han dictado, ordenado, emitido, omitido o ejecutado el acto

impugnado, ya que del señalamiento el acto se desprende que fueron atribuidos a diversas autoridades.

59. La Dirección de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, hizo valer en relación a los actos que se le atribuyen la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracciones III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, sustentándola en el sentido de que la parte actora no tiene interés jurídico para impugnar los actos que se le atribuyen porque no cuenta con la autorización, permiso o licencia, lo que resulta necesario por tratarse de una actividad reglamentada. En relación a los demás actos hizo valer la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción XIV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la sustenta en el sentido que no ha dictado, ordenado, emitido o ejecutado todos los actos impugnados.

60. La autoridad demandada Dirección de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, hace valer las causales de improcedencia previstas por el artículo 37, fracción III, y XIV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, sustentándolas en el sentido de que no constituye una negación a lo solicitado, sino que tiene que cumplir con un requisito faltante con motivo de la licencia de funcionamiento concedida a la parte actora, por lo que una vez que lo presente será procedente su solicitud.

61. La Coordinación de Inspección, Sanciones y Procedimientos Administrativos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, hizo valer la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción XIV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, porque señala que al escrito del 07 de junio de 2018, dio contestación de forma congruente y debida, por lo que no se le ha privado de sus derechos humanos, como consta en el acuerdo de 27 de agosto de 2018.



62. La primera causal de improcedencia que hace valer la Dirección de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, prevista por el artículo 37, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es **infundada**, porque la parte actora tiene interés legítimo para impugnar las boletas de infracción comercio establecidos con números [REDACTED] del 19 y 26 de junio de 2018, pues lo acredita con esas documentales, toda vez que dan origen a la imposición inmediata de una sanción consistente en una multa, esto es así, porque del contenido de esas boletas se desprende que se fundamentaron entre otro artículo en el 212 de Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, que es al tenor de lo siguiente:

*"ARTICULO 212.- La autoridad municipal para imponer la sanción, tomará en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del causante y la conveniencia de acabar con las prácticas establecidas, tanto para evadir la prestación fiscal, cuanto para infringir en cualquier otra forma, las disposiciones legales.*

*La multa se hará de tres tantos del importe que corresponda al impuesto, derecho o aprovechamiento omitido y serán susceptibles, de ser sancionados conforme a lo siguiente:*

*a).- Las infracciones leves se sancionarán de \$1,000.00 a \$10,000.00, de acuerdo a la circunstancia del caso.*

*b).- Las infracciones graves se sancionarán de \$10,001.00 en adelante de acuerdo a la gravedad de la infracción".*

63. El cual refiere a la multa administrativa que constituye una sanción, en términos del artículo 133, fracción II del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, que en su literalidad establece:

*"ARTÍCULO 133.- Las infracciones contenidas en este Bando se podrán sancionar con:*

*[...]*

*II.- Multa hasta por 300 días de salario mínimo general vigente en el Estado;*

*[...]"*

A lo anterior sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE IMPONE UNA SANCIÓN, ANTE LA FALTA DE CONCESIÓN, LICENCIA, PERMISO, AUTORIZACIÓN O AVISO DE ACTIVIDADES REGULADAS, EL TRIBUNAL DEBE CEÑIRSE, EN SU CASO, AL ESTUDIO DE LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA.** Conforme al artículo 34, párrafo segundo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, esto es, de aquellas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso para su ejercicio, deberá acreditar su interés jurídico, y de no cumplir con ese requisito el juicio será improcedente, por disposición expresa del artículo 72, fracción XI, del mismo ordenamiento, el cual prevé como causa de improcedencia del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no acreditar el interés jurídico, en los casos a que alude el segundo párrafo del referido artículo 34. Sin embargo, cuando el actor además reclame una sanción impuesta sin contar con la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, el Tribunal deberá ceñirse al estudio de la sanción, sin poder analizar los actos preliminares de verificación que le antecedieron, como pueden ser el acta de inicio y el consecuente procedimiento administrativo sancionador, porque esos actos sólo puede controvertirlos quien cuente con interés jurídico, por lo que resultan inoperantes los argumentos vertidos al respecto; y aunque es cierto que en la jurisdicción contencioso administrativa del Distrito Federal basta con tener un interés legítimo para poder accionar, según lo establece el párrafo primero del indicado artículo 34, esta regla no es absoluta, pues admite como única excepción que la pretensión del actor consista en obtener una sentencia que le permita continuar realizando actividades reguladas, supuesto en el cual la ley condicionó la posibilidad del estudio de este acto a la existencia del documento que acredite su interés jurídico, estableciendo incluso la improcedencia del juicio cuando no se exhibiere<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Contradicción de tesis 418/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 2 de diciembre de 2009. Mayoría de tres votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María



64. Este Tribunal de oficio en términos del último párrafo del artículo 37, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, determina que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción X de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación al acto impugnado precisado en el párrafo 9, consistente en:

**El refrendo 2018 de la licencia de funcionamiento con número de registro municipal 0003560088 del 14 de marzo de 2018, expedido por la Dirección de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a nombre de la parte actora, respecto del establecimiento con razón social Best Buy.**

65. La parte actora en el apartado de fecha de conocimiento de ese acto manifestó conocerlo el día 26 de junio de dos mil dieciocho, al tenor de lo siguiente:

*"V.- La fecha en que se tuvo conocimiento del acto (s) o resolución (es) impugnadas: Para mejor abundamiento respecto a los actos de molestia de las autoridades responsables bajo protesta de decir verdad se manifiesta:*

*[...]*

*Del acto impugnado con número II.-, inciso b); el mismo fue conocido el día veintiséis de Junio de dos mil dieciocho."*

66. Sin embargo, en el hecho primero del escrito de demanda manifiesta que el 14 de marzo de 2014, le fue otorgado el refrendo de 2018 de la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] al tenor de lo siguiente:

Antonieta del Carmen Torpey Cervantes. Tesis de jurisprudencia 253/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de diciembre de dos mil nueve. Novena Época Núm. de Registro: 165594 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Enero de 2010 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 253/2009 Página: 268

*“PRIMERO.- Que desde finales del año dos mil diecisiete soy arrendatario de la PLAZA COMERCIAL AVERANDA, misma que es una persona moral denominada ENCUENTRO AVERANDA, S.A.P.I. DE C.V.; derivado de lo anterior, mi representada realizo todas las gestiones tanto en el año dos mil diecisiete para obtener de las autoridades Ayuntamiento Municipal de Cuernavaca Morelos, por medio de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico en su Dirección de Licencias de Funcionamiento, el documento denominado LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, mismo que me fue otorgado, y refrendado el día catorce de marzo de dos mil dieciocho; LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO” [...]*”.

67. En el escrito con sello de acuse de recibo del 12 de abril de 2018, consultable a hoja 89 del proceso, la parte actora manifestó conocer el refrendo que impugna, pues pretendió subsanar las condicionantes en él establecidas.

68. En esas consideraciones, se desestima la fecha que la parte actora en el escrito de demanda manifestó conocer el acto impugnado citado.

69. El plazo de quince días que establece el artículo 40, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, para interponer la demanda en contra de ese acto impugnado empezó a correr al día hábil siguiente al que lo conoció si se considera el 14 de marzo de 2018, el **jueves 15 de marzo de 2018, feneciendo el día jueves 12 de abril de 2018**, no computándose los días 17, 18, 24, 25, 31 de marzo; 01, 07 y 08 de abril de 2018; por tratarse respectivamente de los días sábados y domingos, por lo que no corrieron los términos y plazos como lo dispone el artículo 35<sup>23</sup> de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplicable; ni el día 19, 26, 27, 28, 29, 30 de marzo; y 10 de abril de 2018, por haberse suspendido las labores para este Tribunal.

<sup>23</sup> Artículo 35.- Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios todos los días del año, excepto los sábados y domingos, el primero de enero, el primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; el tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; el diez de abril, el uno y cinco de mayo, el dieciséis y treinta de septiembre, el uno, dos y el tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre, el uno de diciembre de cada seis años, cuando tome posesión de su cargo el titular del Poder Ejecutivo Federal, el veinticinco de diciembre y aquellos días en que el Tribunal suspenda las labores.



70. Si se considera que conoció el acto el día 12 de abril de 2018, ese plazo comenzó a transcurrir al día hábil siguiente a correr al día hábil siguiente **viernes 13 de abril de 2018, feneciendo el día viernes 04 de mayo de 2018**, no computándose los días 14, 15, 21, 22, 28, 29 de abril de 2018; por tratarse respectivamente de los días sábados y domingos, por lo que no corrieron los términos y plazos como lo dispone el artículo 35 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplicable; ni el día 01 de mayo de 2018, por haberse suspendido las labores para este Tribunal.

71. Atendiendo a la fecha de presentación de la demanda 03 de julio de 2018, como consta en la hoja 01 vuelta del proceso, es incuestionable que fue presentada fuera del plazo de quince días que marca el artículo 40, fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos<sup>24</sup>, **en relación al acto impugnado precisado en el párrafo 9.**

72. Por lo que se concluye que la parte actora consintió de forma tácita ese acto impugnado, en consecuencia se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción X de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que a la letra dice: *"Artículo 37.- El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente: [...] X.- Actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquellos en contra de los cuales no se promueva el juicio dentro del término que al efecto señala esta Ley"*, al haber presentado de forma extemporánea el escrito de demanda **en relación ese acto.**

73. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II<sup>25</sup> de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos,

<sup>24</sup> Artículo 40.- La demanda deberá presentarse:

I. Dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día hábil siguiente en que le haya sido notificado al afectado el acto o resolución impugnados, o haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor de los mismos cuando no exista notificación legalmente hecha.

<sup>25</sup> Artículo 38.- Procede el sobreseimiento del juicio:

[...]

II.- Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley.

decretar el sobreseimiento del juicio en cuanto al acto impugnado precisado en el párrafo 9<sup>26</sup>.

74. Al haberse configurado la causal de improcedencia antes citada, este Pleno se encuentra impedido para pronunciarse en relación a la pretensión de la actora, relacionada con ese acto, precisada en el párrafo 1. **QUINTA**, porque su análisis implica un pronunciamiento de fondo y como ya se determinó, la parte actora consintió de forma tácita el refrendo de la licencia de funcionamiento con registro municipal [REDACTED] que se otorgó de forma condicionada el 14 de marzo de 2018.

75. El estudio de las causales de improcedencia que hicieron valer las autoridades demandadas antes precisadas previstas por el artículo 37, fracciones III y XVI, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **resulta innecesario**, pues hecho el análisis exhaustivo de los presentes autos de oficio en términos del último párrafo del artículo citado, se determina que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción XVI, en relación con el artículo 12, fracción II, inciso a) y XVI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, respecto de los actos impugnado que resulta procedente su análisis de fondo.

76. Por cuanto a las autoridades demandadas **SECRETARIO DE DESARROLLO SUSTENTABLE; SECRETARIO; SECRETARIO DE TURISMO Y DESARROLLO ECONÓMICO; DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN POLÍTICA; H. AYUNTAMIENTO REPRESENTADO POR EL SÍNDICO MUNICIPAL; Y LA COORDINACIÓN DE INSPECCIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE, TODOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.**

<sup>26</sup> Sirve de orientación el criterio jurisprudencial con el rubro "ACTOS CONSENTIDOS TACITAMENTE" No. Registro: 204,707. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Agosto de 1995. Tesis: VI.2o. J/21. Página: 291



77. La Ley de Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en su artículo 18, inciso B), fracción II, inciso a) establece que el Pleno de este Tribunal es competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión o resolución de carácter administrativo o fiscal, que, en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la Administración Pública Estatal, o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales en perjuicio de los particulares.

78. El artículo 12, fracción II, inciso a) de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece que son partes en el juicio, los demandados, teniendo este carácter, la autoridad omisa o la que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal, o a la que se le atribuya el silencio administrativo, o en su caso, aquellas que las sustituyan.

79. De la instrumental de actuaciones tenemos que los actos impugnados precisado en los párrafos 1.I. inciso A) y 1.I. inciso C) fueron emitidos por el **DIRECTOR DE GOBERNACIÓN, NORMATIVIDAD Y COMERCIO EN VÍA PÚBLICA DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.**

80. El acto impugnado precisado en el párrafo 7 lo emitió el **DIRECTOR DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.**

81. Como se determinó en los párrafos del 11, 13 y 07 respectivamente.

82. Debe entenderse como autoridad emisora del acto, a aquélla que suscribe la resolución o el acto impugnado<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Sirve de orientación, la tesis jurisprudencial con el rubro: **SOBRESEIMIENTO. ES IMPROCEDENTE DECRETARLO EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE AMPARO, SI NEGADO EL ACTO RECLAMADO POR ALGUNA O VARIAS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES SE DEMUESTRA SU EXISTENCIA RESPECTO DE OTRA U OTRAS, PUES LA CAUSAL QUE SE ACTUALIZA ES LA PREVISTA EN LA DIVERSA FRACCIÓN III DEL PRECEPTO Y LEY CITADOS.** QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Novena

83. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>28</sup>, se decreta el sobreseimiento en relación a las autoridades demandadas **SECRETARIO DE DESARROLLO SUSTENTABLE; SECRETARIO; SECRETARIO DE TURISMO Y DESARROLLO ECONÓMICO; DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN POLÍTICA; H. AYUNTAMIENTO REPRESENTADO POR EL SÍNDICO MUNICIPAL; Y LA COORDINACIÓN DE INSPECCIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE, TODOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**, al no tener el carácter de autoridades ordenadoras o ejecutoras de esos actos impugnados.

84. Debe analizarse el fondo de los actos impugnados:

*"A) La nulidad lisa y llana del acto administrativo consistente en la BOLETA DE INFRACCIÓN COMERCIO ESTABLECIDO con número de folio [REDACTED] de fecha diecinueve de Junio del dos mil dieciocho, por su indebida fundamentación y motivación.*

[...]

*C) La nulidad lisa y llana del acto administrativo BOLETA DE INFRACCIÓN COMERCIO ESTABLECIDO con número de folio [REDACTED] de fecha veintiséis de Junio del dos mil dieciocho por su indebida fundamentación y motivación. "*

85. En relación a la autoridad demandada **DIRECTOR DE GOBERNACIÓN, NORMATIVIDAD Y COMERCIO EN VÍA PÚBLICA DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**.

86. Y el acto impugnado:

Época, Registro: 177141, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXII, Septiembre de 2005, Materia(s): Común, Tesis: I.5o.P. J/3, Página: 1363.

<sup>28</sup> Artículo 38.- Procede el sobreseimiento del juicio:

II.- Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciera alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley.

El oficio número [REDACTED] del 28 de junio de 2018, emitido por el Director de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

87. En relación a la autoridad demandada **DIRECTOR DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.**

### Análisis de la controversia.

88. Se procede al estudio de fondo de los actos impugnados que se precisaron en los párrafos **1.I. inciso A), 1.I. inciso C) y 7**, los cuales aquí se evocan en inútil reproducción.

### Litis.

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

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

leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.<sup>29</sup>

**91.** Por lo tanto, **la carga de la prueba le corresponde a la parte actora.** Esto administrado a lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece, en la parte que interesa, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

### **Razones de impugnación.**

**92.** La parte actora en la primera razón de impugnación manifiesta que los actos impugnados, consistentes en las boletas de infracción comercio establecido que impugna, son violatorias de los derechos humanos de seguridad jurídica y debido proceso, porque no se encuentran ajustados a los extremos legales contenidos en las normas vigentes al cual están obligadas todas las autoridades.

**93.** La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación manifiesta que son legales las boletas de infracción comercio establecido porque fueron emitidas debidamente fundadas y motivadas.

**94.** La razón de impugnación del actor **es fundada**, atendiendo a que la parte actora da los hechos y este Tribunal debe aplicar el derecho.

**95.** El artículo 112 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, establece que el H.

---

<sup>29</sup> Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.) Página: 2239. "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL."



Ayuntamiento, en todo tiempo está facultado en el ámbito de su competencia para ordenar el control, la inspección y la vigilancia de la actividad comercial que realicen los particulares, observando las formalidades esenciales del procedimiento:

*“ARTÍCULO 112.- El H. Ayuntamiento, en todo tiempo esta facultado en el ámbito de su competencia para ordenar el control, la inspección y la vigilancia de la actividad comercial que realicen los particulares, observando las formalidades esenciales del procedimiento”.*

96. Por lo que la autoridad demandada previamente a la emisión de las boletas de infracción comercio establecido impugnadas debieron observar el procedimiento que establece el artículo 142 bis del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Cuernavaca, Morelos, para la aplicación de la sanción, que es al tenor de lo siguiente:

*“Artículo 142 bis.- En el procedimiento para la aplicación de las sanciones que señale este Bando se observarán las siguientes reglas:*

*I.- Se notificarán por escrito al presunto infractor, los hechos constitutivos de la infracción, para que dentro del plazo de cinco días hábiles, conteste, aporte pruebas y alegue su derecho;*

*II.- Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Autoridad Municipal resolverá, valorando las pruebas aportadas y considerando las razones alegadas en defensa, dentro de un plazo de treinta días hábiles, y*

*III.- La resolución se comunicará al interesado en forma fehaciente.*

*Para el caso en que por su propia naturaleza se tenga que realizar desahogo de pruebas, se estará a las reglas que indica la Ley de Procedimiento administrativo del Estado de Morelos”.*

97. Lo que no aconteció, pues en el juicio de nulidad la autoridad demandada no acreditó que se le notificó por escrito a la parte actora, los hechos constitutivos de la infracción que se encontraron en la diligencia de supervisión, para que dentro del plazo de cinco días hábiles, contestara, aportara pruebas y alegara lo que a su derecho correspondía; que se haya dictada la

resolución correspondiente dentro del plazo de treinta días hábiles, en la que se valorara las pruebas aportadas y considerando las razones alegadas en defensa; y que la resolución se le notificó a la parte actora; por el contrario la autoridad demandada, impuso como sanción las boletas de infracción comercio establecido que impugna la parte actora, lo que genera su ilegalidad, pues la autoridad debió observar las formalidades previstas por el artículo 142 bis del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Cuernavaca, Morelos, a efecto de poder aplicar la sanción a través de las boletas de infracción comercio establecido, a fin de garantizar una adecuada y oportuna defensa de la parte actora.

98. Las boletas de infracción que se has venido hablando, dan origen a la imposición inmediata de una sanción consistente en una multa, esto es así, porque del contenido de la boleta de infracción comercio establecido se desprende que se fundamentó entre otro en el ordinal 212 de Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, el cual refiere a la multa administrativa que constituye una sanción, en términos del artículo 133, fracción II del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

99. Por lo que la autoridad demandada debió observar el procedimiento que establece el artículo 142 bis del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Cuernavaca, Morelos, antes de emitir las boletas de infracción comercio establecido impugnadas<sup>30</sup>.

100. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del numeral 4 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: "*Artículo 4. Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte la defensa del particular y trascienda al sentido de la*

---

<sup>30</sup> Sirve de orientación el criterio jurisprudencial con el rubro "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO". Novena Época. Registro: 200234. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Diciembre de 1995. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 47/95. Página: 13



*resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso”, se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** de las boletas de infracción comercio establecido números 2412 y 2390, respectivamente del 19 y 26 de junio de 2018.*

**101.** La parte actora en relación al oficio impugnado número [REDACTED] del 28 de junio de 2018, lo impugna por violaciones formales y de fondo.

**102.** Las cuales, por cuestión de método, se analizarán en el mismo orden; es decir primero las violaciones formales y después las de fondo; esto atendiendo a las tesis jurisprudenciales que sirven de orientación que continuación se transcriben:

**AMPARO. DISTINCIÓN Y PRELACIÓN EN EL ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES QUE LEGALMENTE SE PUEDEN ADUCIR EN ÉL, DERIVADAS DE PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO.** De acuerdo a la naturaleza de las violaciones que pueden aducirse en el juicio de amparo en contra de actos de autoridad jurisdiccional o derivados de procedimientos seguidos en forma de juicio, la técnica que rige para el juicio de garantías ha motivado una clasificación tripartita de ellas, como son las **procesales, formales y de fondo**. Las violaciones **procesales** son aquellas en las que se plantean transgresiones relacionadas con la ausencia de presupuestos de esa índole o bien que se hubieren cometido durante la sustanciación del procedimiento generador de los actos reclamados, con infracción a las normas que regulan la actuación de los sujetos de la relación jurídico-procesal, que son, el juzgador, las partes y los terceros auxiliares en su caso. Por su parte, las violaciones de índole **formal** son aquellas que se cometen al momento de pronunciarse la resolución o acto reclamado, que no atañen directamente al estudio realizado en ella sobre las cuestiones sustanciales o de fondo, ni tampoco a los presupuestos procesales o infracciones cometidas durante el desarrollo del procedimiento relativo, sino que se refieren a vicios concernientes al continente de dicha resolución, o a omisiones o incongruencias cometidas en la misma. Así, en los conceptos de violación formales, vinculados con la resolución reclamada, considerada como un acto jurídico, pueden plantearse omisiones consistentes en falta absoluta de fundamentación o motivación del acto reclamado, o bien, abstenciones de carácter parcial cometidas en el propio acto,

al momento de su dictado, como pueden ser la falta de examen de uno o varios puntos litigiosos, la falta de valoración de una o varias pruebas o la falta de examen de uno o varios agravios, aspectos éstos que se traducen en una falta de congruencia que generalmente deriva en una falta de motivación del acto de autoridad en el aspecto omitido. Finalmente, los conceptos de violación vinculados con el fondo de la cuestión debatida son aquellos mediante los cuales se combaten las consideraciones del acto reclamado relacionadas directamente con los aspectos sustanciales, objeto y materia de la controversia, ya sea que se refieran al aspecto fáctico que subyace en el asunto o bien al derecho aplicado y a su interpelación. La distinción entre los diferentes tipos de violaciones enumeradas, resultan de singular trascendencia, pues en el caso de que en determinado asunto se aduzcan infracciones de las tres clases, o a dos de ellas, el estudio a realizarse debe respetar un orden y prelación lógicos, dado que de resultar fundadas las primeras, esa circunstancia impide el análisis de las restantes; o bien, si sólo se alegan cuestiones formales y de fondo, la procedencia de los conceptos de violación que se hagan valer en el amparo atinentes a aquéllas, excluyen el estudio de estas últimas.”<sup>31</sup>

**VIOLACIONES PROCESALES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ORDEN QUE PUEDE EMPLEARSE PARA SU ESTUDIO.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley de Amparo, en el juicio de garantías uniinstancial pueden plantearse fundamentalmente dos tipos de violaciones, a saber: las de índole procesal, cometidas durante la sustanciación del juicio o referidas a transgresiones cometidas en la resolución reclamada, vinculadas con el examen de uno o varios **presupuestos procesales**, y las perpetradas en el acto reclamado por defectos en el contenido de éste, por falta de fundamentación o motivación, o porque sea incompleto o incongruente. Por ello, **lo primero que conviene destacar de la demanda a fin de determinar el orden de estudio a seguir respecto de los conceptos de violación hechos valer por el promovente de la acción constitucional, es si las cuestiones planteadas son violaciones procesales que se cometieron durante la sustanciación del juicio y que trascendieron al resultado del**

<sup>31</sup> Novena Época, Registro: 177379, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXII, Septiembre de 2005, Materia(s): Común, Tesis: I.6o.C.80 K, Página: 1410

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.  
Amparo en revisión 4616/2004. Banco Santander Mexicano, S.A. de C.V., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander Serfín, División Fiduciaria. 2 de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández de Mosqueda. Secretario: Ricardo Mercado Oaxaca.



**fallo**, o si giran en torno a violaciones cometidas en el propio acto reclamado como cuestión de fondo. En ese tenor, hay casos en que sin mayor problema es dable establecer que si el concepto de violación de carácter procesal es el único planteado en la demanda de garantías, debe analizarse negando o concediendo al quejoso el amparo solicitado para que se subsane la infracción procesal, por ser la única cuestión controvertida en el juicio constitucional. **En cambio, si se plantean varios aspectos conceptuales de naturaleza procesal, es conveniente que se examinen de la infracción más antigua a la más reciente en fecha y en ese orden sean desestimadas, o bien, si alguna resulta fundada se ordene subsanarla y se determine si es el caso o no de examinar las restantes, incluso, se pondere si es viable que si otra violación diversa es fundada se ordene a la autoridad responsable subsanarlas a la vez, pues de esta manera se acatan los principios de economía procesal y de exhaustividad, así como la garantía constitucional que consagra el derecho a una justicia pronta y expedita. A su vez, si se expresan conceptos de violación de naturaleza adjetiva y otros de fondo, es conveniente que sea el mismo orden cronológico el que impere en el estudio de unos y otros, de acuerdo a las reglas anteriormente determinadas, para que en el caso de que sean desestimados en su totalidad los primeros, se analicen posteriormente los segundos y se resuelva lo que en derecho corresponda, dado el orden y la sucesión de los actos que se realizan para la composición del litigio y que se van agotando de uno en uno; en la inteligencia de que estos lineamientos sólo deben considerarse como orientadores para una correcta y eficaz forma de abordar el estudio de las violaciones indicadas, que de ningún modo deben considerarse invariables o inalterables, porque de acuerdo a la naturaleza y causas específicas del problema planteado, habrá casos de excepción, como por ejemplo, el relativo al de la prescripción opuesta en un juicio natural que se considera fundada, en que conforme al sentido común, este motivo de inconformidad de carácter sustancial debe examinarse antes que las violaciones de naturaleza adjetiva, ya que lo contrario propiciaría el retardo en la resolución del asunto y la promoción innecesaria de ulteriores juicios de amparo.<sup>32</sup> (Lo resaltado es de este Tribunal)**

**103. Las violaciones de forma o formales, son las que se cometen al momento de pronunciarse la resolución, pero que no**

<sup>32</sup> TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, Novena Época, Registro: 183169, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Septiembre de 2003, Materia(s): Común, Tesis: XXI.3o. J/S, Página: 1309.

atañen directamente al estudio que se realice sobre las cuestiones sustanciales o de fondo, ni en relación con los presupuestos procesales o con las infracciones cometidas durante el desarrollo del procedimiento.

**104.** Por lo que en los conceptos de violación formales, vinculados con la resolución impugnada, pueden plantearse omisiones consistentes en falta absoluta de fundamentación o motivación del acto reclamado, o bien, abstenciones de carácter parcial cometidas en la propia resolución, al momento de su dictado, como pueden ser la falta de examen de uno o varios puntos litigiosos, la falta de valoración de una o varias pruebas o la falta de examen de uno o varios agravios, aspectos éstos que se traducen en una falta de congruencia que generalmente deriva en una falta de motivación del acto de autoridad en el aspecto omitido.

**105.** La parte actora en la primera razón de impugnación manifiesta que da una respuesta negativa a la solicitud de ampliación de giro de la licencia de funcionamiento del establecimiento con razón social Best Buy, con domicilio ubicado en [REDACTED] Plaza Averanda, [REDACTED] sin otorgar el fundamento legal, por lo que deja en total estado de indefensión, por lo que no se encuentra fundada y motivada.

**106.** En la segunda razón de impugnación en relación al citado oficio manifiesta que violenta los derechos humanos consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que la autoridad demandada no funda ni motiva su actuar en la normatividad a que corresponde el acto, omitiendo ajustar el hecho con la hipótesis legal, sin establecer la norma que funde su manifestación unilateral, manifestado un criterio que dice lastima su esfera jurídica. Que debe declararse la nulidad del acto por la falta de fundamentación y motivación, porque no se encuentra ninguna razón jurídica respaldada por las leyes vigentes que fundamenten la motivación de su resolución;



sin los requisitos exigidos tanto por el derecho subjetivo como por la jurisprudencia y menos aún con los requisitos mínimos de los procedimientos administrativos, porque en su primer párrafo reconoce que sí se realizó el refrendo de la licencia de funcionamiento en tiempo y forma del expediente [REDACTED] del 14 de marzo de 2018, cumplimentando las condicionantes exigidas para el efecto de su efectivo refrendo, porque con fecha 12 de abril de 2018, presentó escrito dando cumplimiento a las condicionantes como son el oficio de ocupación correspondiente a la licencia de uso de suelo y el acta de inspección de la Dirección General de Protección Civil del Municipio de Cuernavaca, en donde la autoridad señala que cuenta con las medidas básicas de seguridad solicitadas por la misma autoridad. Que dentro de las documentales ofrecidas dentro del expediente a cargo de la Dirección de Licencias de Funcionamiento con número [REDACTED] se encuentra presentado el oficio de ocupación que pertenece a su arrendador Encuentro Averanda, S.A.P.I de C.V., con razón social Plaza Averanda, que se encuentra identificado con el número catastral [REDACTED] que indica el predio al cual ésta dirigido, lo mismo sucede con el oficio licencia de uso de suelo dirigido a la misma persona moral autorizando centro comercial Averanda, con el mismo número catastral, lo que le da correspondencia efectiva entre ambos documentos, aún cuando uno no es vinculante de otro, como lo quiera hacer ver sin fundamentación la autoridad demandada, documentos que fueron entregados con anticipación a los treinta días con los que contaba y presentados el 12 de abril de 2018, dando cumplimiento a las condicionantes de la licencia de funcionamiento, lo que deja vigente esa licencia, pero al contestar de manera negativa su solicitud la deja en estado de indefensión, porque no funda ni motiva la razón de su actuar. La autoridad demandada dice que le niega la ampliación de giro y le solicita nuevamente la presentación de los documentos, intentando revocar la licencia de funcionamiento y su refrendo otorgado el 14 de marzo de 2018, sin considerar que esos actos tienen la vigencia de un año calendario. No existe ningún artículo o norma que respalde la negativa: la autoridad demandada no

fundamenta ni motiva su actuar, obligando a presentar nuevamente la documental que ya obra en el expediente [REDACTED] de la Dirección de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, violentando los derechos humanos de seguridad jurídica y debido proceso.

**107.** La autoridad demandada como defensa a las razones de impugnación de la parte actora manifiesta que son inoperantes, improcedentes y falsos, porque tiene que cumplir con los requisitos señalados en el artículos 91, de la Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, y una vez cumplidos se le pueda otorgar la licencia de funcionamiento sin condicionantes para poder desempeñar su actividad comercial para lo cual ha sido solicitada, de lo contrario se estaría causando perjuicio al interés social y contraviniendo el orden público, en razón de que se trasgreden los derechos de todos los comerciantes cumplidos, pues han cumplido con los requisitos establecidos por el artículo mencionado. Que pretende impugnar el oficio manifestando que es improcedente e infundado, con la única intención de obtener un beneficio propio, violando todo ordenamiento jurídico para que así pueda instalar su negocio sin la autorización del giro de venta de herramienta y centro de servicio, lo cierto es que presentó un oficio de ocupación que no corresponde a la licencia de uso de suelo, porque el oficio de ocupación fue extendido el 09 de octubre de 2017 y la licencia de uso de suelo el 26 de octubre de 2017, por lo que extendió primero el oficio de ocupación y posterior la licencia de uso de suelo, además que la licencia de uso de suelo indica que es para el desarrollo del proyecto en donde se autorizó el centro comercial Averanda y el oficio de ocupación indica que es parcial y para plaza comercial en ocho niveles con vialidades y estacionamiento, por lo que no corresponde el oficio de ocupación con el uso de suelo incumplimiento con los artículos 89 y 91 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos. Que el acto impugnado es legal porque fue emitido debidamente fundado y motivado, cumpliendo en todo momento con los requisitos que exigen los artículos 14, 16 y 17

Constitucionales, por lo que no debe nulificarse el oficio impugnado porque se encuentra apegado a derecho.

**108.** Las razones de impugnación de la parte actora son fundadas.

**109.** La parte actora por escrito con sellos de acuse de recibo del 22 de junio del 2018, consultable a hoja 120 del proceso<sup>33</sup>, la parte actos por conducto de su representante legal, solicitaron a la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico y Dirección de Licencias de Funcionamiento, ambos del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, la ampliación de giro que abarque la venta de herramientas y centro de servicio, adjuntando acta constitutiva; poder notarial e identificación oficial; alta de Hacienda; licencia de funcionamiento 2018, emitida a su favor con registro municipal número [REDACTED] licencia de uso de suelo a nombre de Encuentro Averanda, S.A.P.I. de C.V., con número de folio [REDACTED] expediente [REDACTED] del 09 de octubre de 2017; oficio de ocupación a nombre de Encuentro Averanda, S.A.P.I. de C.V., con número de folio [REDACTED] y número expediente [REDACTED] del 09 de octubre de 2017; licencia de uso de suelo con número de folio [REDACTED] y expediente [REDACTED] del 26 de octubre de 2017; y acuse de ingreso ante la Contraloría Municipal, relativo a la queja en contra de servidores públicos de la Dirección de Gobernación, Normatividad y Comercio en Vía Pública, del 22 de junio de 2018, con número de folio [REDACTED]

**110.** La autoridad demandada Director de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, emitió el oficio impugnado, cuyo contenido es:

"[...]"

<sup>33</sup> Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.

En atención a su escrito recibido en esta Dirección a mi cargo de fecha 22 de junio del presente año, mediante el cual solicita se le autorice ampliación el giro de la licencia de funcionamiento expedida a favor de su representada, la persona moral denominada Best Buy Stores, S. de R.L. de C.V., ubicado en

[REDACTED] Cuernavaca, Morelos; al respecto le informo:

Se realizó un análisis del expediente con registro municipal número [REDACTED] correspondiente al negocio de su representada, ubicado en [REDACTED]

[REDACTED] con actividad venta de aparatos eléctricos, electrónicos, electrodomésticos, línea blanca, telefonía celular, motocicletas, sonido, computo, audio y video; observando que con fecha 14 de marzo del presente año, se autorizó la revalidación anual 2018 condicionada a presentar en un no mayor (sic) a treinta días el Oficio de Ocupación correspondiente a la Licencia de Uso de Suelo ingresada y Visto Bueno de la Dirección General de Protección Civil Municipal, por lo anterior y para estar en condiciones de autorizar el aumento de actividad a la Licencia de Funcionamiento en necesario presentar la siguiente documentación:

- . Presentar Oficio de Ocupación correspondiente a la Licencia de Uso de Suelo de fecha 26 de octubre del año 2017, con número de expediente [REDACTED] dando así cumplimiento a la Condicionante Permanente plasmada en su inciso e) de la Licencia de Uso de Suelo antes mencionado.
- . Cédula de Notificación de la Dirección General de Protección Civil Municipal, con el cual señale que se cumplen con las medidas de seguridad básicas para su funcionamiento.
- . Formato de Modificación al Padrón, debidamente llenado y firmado en original en dos juegos.
- . Identificación oficial del apoderado o representante legal, acompañando con documento que acredite su personalidad,
- . Fotografías del local (interior y Exterior) y
- . Licencia de Funcionamiento actualizada y sin condicionante de documento pendientes a presentar, (sic)

Sin otro particular, quedo de Usted.

[...]"

111. Como se observa el oficio impugnado no contiene la negativa para autorizar el aumento de giro que solicitó, como lo afirma la parte actora, sino que informa a la parte actora los documentos que debe exhibir para otorgar la ampliación de giro que solicitó.

112. El oficio impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado como lo hace valer la parte actora, entendiéndose por lo primero como el señalamiento de los preceptos legales aplicables al caso y por lo segundo, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tuvo en consideración la autoridad para emitir su acto, haciendo necesario además que exista adecuación entre los primeros y los segundos, para que se configure la hipótesis normativa, circunstancias que deben darse conjuntamente, lo que no aconteció, pues la autoridad demandada no señaló los motivos, causas o circunstancias por las que solicita a la parte actora el oficio de ocupación correspondiente a la licencia de uso de suelo de fecha 26 de octubre del año 2017, con número de expediente [REDACTED] para dar cumplimiento a la condicionante permanente plasmada en el inciso e) de la licencia de uso de suelo citada, toda vez que en la instrumental de actuaciones se acreditó que cuenta con el oficio de ocupación número [REDACTED] del 09 de octubre de 2017, consultable a hoja 110 del proceso, otorgado por el Secretario de Desarrollo Sustentable del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, concedió a favor de Encuentro Averanda, S.A., Promotora de Inversión de C.V.; cédula de notificación de la Dirección General de Protección Civil Municipal, en la cual señale que se cumplen las medidas de seguridad básicas para su funcionamiento; formato de modificación al padrón, debidamente llenado y firmado en original en dos juegos; identificación oficial del apoderado o representante legal, acompañado con documentación que acredite su personalidad; fotografías del local interior y exterior; y licencia de funcionamiento actualizada y sin condicionante de

documentos pendientes de presentar; ni el ordenamiento legal que resultó aplicable a la solicitud de esos documentos para concederle a la parte actora la ampliación de giro para la venta de herramientas y el centro de servicio.

**113.** Por lo que la autoridad demandada a fin de cumplir con el derecho fundamental de legalidad de la parte actora, era necesario que le diera a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones para sustentar por qué consideró necesario requerirle los documentos mencionados y el fundamento legal aplicable, de manera que sea evidente y muy claro para poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa, por lo que al no hacerlo, se determina que el oficio impugnado, no se encuentra fundado, ni motivado, lo que genera su ilegalidad, al no cumplirse las formalidades legales de todo acto administrativo, es decir que se encuentre fundado y motivado.

Sirven de orientación los siguientes criterios jurisprudenciales, aplicables por analogía al caso que nos ocupa, que a la letra dicen:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.** El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente



la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción<sup>34</sup>.

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento<sup>35</sup>.

**114.** Al haber resultado procedente la violación de forma analizadas, es ocioso analizar las violaciones de fondo que alega la parte actora, toda vez que las mismas estarán sujetas a un nuevo pronunciamiento de la autoridad demandada.

**115.** Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del numeral 4 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: "*Artículo 4. Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte la defensa del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación,*

<sup>34</sup> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 447/2005. Bruno López Castro. 1o. de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza. Amparo en revisión 631/2005. Jesús Guillermo Mosqueda Martínez. 1o. de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez. Amparo directo 400/2005. Pemex Exploración y Producción. 9 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales. Amparo directo 27/2006. Arturo Alarcón Carrillo. 15 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Karla Mariana Márquez Velasco. Amparo en revisión 78/2006. Juan Alcántara Gutiérrez. 1o. de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa. No. Registro: 175,082. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Mayo de 2006. Tesis: I.4o.A. J/43. Página: 1531

<sup>35</sup>SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón. Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez. Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina. Amparo directo 7/96. Pedro Viceroy López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz. No. Registro: 203,143. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: VI.2o. J/43. Página: 769

en su caso", se declara la **NULIDAD** del oficio número [REDACTED] del 28 de junio de 2018, emitido por el Director de Licencias de Funcionamiento del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

### Pretensiones.

116. La primera y tercera pretensión de parte actora precisada en el párrafo 1. PRIMERA y 1. TERCERA, quedó satisfecha en términos del párrafo 100, por lo que la parte actora deberá estarse a lo resuelto en ese párrafo.

117. La segunda pretensión de la parte actora precisada en el párrafo 1. SEGUNDA, consistente en:

*"SEGUNDA.- La nulidad lisa y llana del acto administrativo negativa de autorización de la **AUTORIZACIÓN DE AMPLIACIÓN DEL GIRO DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO EMITIDA con número de oficio [REDACTED]***

118. Es improcedente en cuanto solicita la nulidad lisa y llana del oficio mencionado porque resultó fundada la razón de impugnación en la que hizo valer violaciones de forma, por lo que la autoridad demandada deberá purgar tales vicios en el nuevo oficio que emita, a quien no se le puede impedir que lo haga.

119. La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado.

120. La ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta que se ha calificado en la práctica jurisdiccional como lisa y llana que puede deberse a vicios de fondo, de forma o de procedimiento, o incluso, por falta de competencia, según sea la causa por la que el acto impugnado carezca de todo valor jurídico y por ello queda nulificado; y la nulidad para efectos en la que la autoridad



administrativa, en algunos casos se encuentra obligada a revocar la resolución y emitir otra en la que subsanen las irregularidades formales o procesales que provocaron su nulidad.

**121.** La nulidad relativa ocurre normalmente en los casos en que la resolución impugnada se emitió al resolver una petición lo que ocurre en el caso. Si se violó el procedimiento, la resolución debe anularse pero ello tendrá que ser para el efecto de que se subsanen la irregularidad procesal y se emita una nueva. Igual ocurre cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo la falta de fundamentación y motivación provoca su nulidad, que carezca de todo valor jurídico, y la autoridad vinculada a emitir una decisión deberá dictar una nueva resolución fundada y motivada corrigiendo el defecto que tenía la resolución anterior y por el que se anuló.

**122.** Por lo que toca a la nulidad lisa y llana o absoluta, existe una coincidencia con la nulidad para efectos, a saber: la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento.

**123.** Sin embargo, también existen diferencias, según sea la causa de anulación. Si se consideró que la resolución o el acto impugnado debía nulificarse por provenir de un procedimiento viciado, por adolecer de vicios formales, o por carecer de competencia, en principio, pues puede existir algún otro impedimento que no derive de la sentencia, existirá la posibilidad de que se emita una nueva resolución que supere la deficiencia que originó la nulidad.

**124.** La diferencia con la nulidad para efectos es muy clara: en la nulidad absoluta o lisa y llana la resolución o acto que da nulificados y la autoridad no está obligada a emitir una nueva resolución. Habrá ocasiones en que existan los impedimentos aludidos como que no exista autoridad competente, que no existan fundamentos y motivos que puedan sustentarla o que se

hayan extinguido las facultades de la autoridad competente, no obstante que hubieran existido fundamentos y motivos. Solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto, es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre el problema o problemas de fondo debatidos.

**125.** Pretender que una nulidad absoluta o lisa y llana originadas en vicios de forma, considerando que ya decidieron definitivamente el debate y no es posible que se dicte una nueva resolución, es inaceptable, puesto que en estos casos no se juzgó sobre el fondo y ello significa que no puede existir cosa juzgada al respecto.

Sirven de orientación las tesis que a continuación se transcriben:

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS.** En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el examen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal de que se trata, conllevan a determinar la nulidad para efectos, al establecer vicios formales que contrarían el principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso, la fracción III



contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de las garantías de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En el caso de la fracción V, que se refiere a lo que la doctrina reconoce como "desvío de poder", la sentencia tendrá dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionado y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede imponer un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción. Así, de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley.<sup>36</sup>

**NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.** La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad

<sup>36</sup> Novena Época. No. Registro: 194664. Ilustración: Tribunales Colegiados de Circuito. *Jurisprudencia*. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Febrero de 1999. Materia(s): Administrativa. Tesis: VIII.2o. J/24. Página: 455. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos<sup>37</sup>.

**126.** La cuarta pretensión precisada en el párrafo **1. CUARTA**, es inatendible como se precisó en el párrafo **54**.

**127.** La quinta pretensión precisada en el párrafo **1. QUINTA**, es inatendible como se precisó en el párrafo **75**.

**128.** La sexta pretensión, de la parte actora precisada en el párrafo **1. SEXTA**, consistente en:

<sup>37</sup> Contradicción de tesis 15/2006-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 15 de marzo de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras. Novena Época. Registro: 170684. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: P. XXXIV/2007. Página: 26. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número XXXIV/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia porque no resuelve el tema de la contradicción planteada.



*"SEXTA.- El otorgamiento de la ampliación de giro por los conceptos de "VENTA DE HERRAMIENTAS y CENTRO DE SERVICIO", además de las ya autorizadas respecto de la Licencia de Funcionamiento con Número Registral [REDACTED] expedida en favor de mi representada".*

129. Es inatendible, porque al haberse decretado fundada la violación de forma; constituye vicio subsanable, lo que se conoce como vicio de nulidad relativa, lo que impide a este Tribunal el estudio de fondo del aumento de giro que solicito de venta de herramientas y centro de servicio, pues será nuevamente la autoridad demandada atendiendo a los lineamientos que se fijen más adelante, resuelva lo que proceda en relación a la solicitud de ampliación de giro, a quien no se le puede impedir que lo haga, toda vez que será nuevamente la que resuelva lo que proceda, purgando los vicios formales.

130. La séptima pretensión de la parte actora precisada en el párrafo 1. **SÉPTIMA**, consistente en:

*"SÉPTIMA.- Mantener vigente la LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO con razón social: BEST BUY con domicilio [REDACTED]*

*CON NÚMERO DE FOLIO [REDACTED] con giro de VENTA DE APARATOS ELECTRICOS, ELECTRONICOS, ELECTRODOMESTICOS, LINEA BLANCA, TELEFONÍA CELULAR, MOTOCICLETAS, SONIDO, COMPUTO, AUDIO Y VIDEO, expedida por la Dirección de Licencias de Funcionamiento como lo establece el artículo 89 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos."*

131. Es improcedente, porque la parte actora no manifestó razones, causas, circunstancias o motivos, por las cuales este Tribunal debe declarar la vigencia de licencia de funcionamiento, ni demostró con prueba fehaciente e idónea que las autoridades demandadas pretendan revocar o nulificar esa licencia que le fue concedida.

### Consecuencias del fallo.

132. Al haberse declarado la nulidad del oficio número [REDACTED] del 28 de junio de 2018, lo procedente es condenar a la autoridad demandada **DIRECTOR DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**, emita otro oficio fundado y motivado, en el que de contestación a la solicitud de ampliación de giro para la venta de herramientas y centro de servicio realizado por la parte actora en el escrito con sello de acuse de recibo del 22 de junio de 2018.

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

134. A dicho cumplimiento también están obligadas las autoridades administrativas que, aún y cuando no hayan sido demandadas en este juicio y que por sus funciones deban participar en el cumplimiento de esta resolución, a realizar los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta.<sup>38</sup>

135. Al resolverse el juicio, resulta procedente levantar la suspensión del acto concedida a la parte actora.

### **Parte dispositiva.**

136. Sobreseimiento del juicio respecto de los actos precisados en los párrafos 8, 9 y 10.

<sup>38</sup> No. Registro: 172,605, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007, Tesis: 1a./J. 57/2007, Página: 144. "AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO."

137. La parte actora demostró la ilegalidad del acto impugnado, precisado en el párrafo 1.I. inciso A), 1.I. inciso B), 1.I. inciso C) por lo que se declara su nulidad.

138. Se condena a la autoridad demandada **DIRECTOR DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS** y aun a las que no tengan ese carácter que por sus funciones deban participar en el cumplimiento de esta resolución, al cumplimiento de los párrafos 133, 134 y 135.

139. Se levanta la suspensión concedida a la parte actora.

**Notifíquese personalmente.**

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los Integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas<sup>39</sup>; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; Magistrado Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado Doctor en Derecho [REDACTED] CUEVAS, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas<sup>40</sup>; ante la Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

~~MAGISTRADO PRESIDENTE~~

[REDACTED]  
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

<sup>39</sup> En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

<sup>40</sup> *Ibidem.*

**MAGISTRADO PONENTE**

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

La Licenciada [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/1ºS/150/2018 relativo al juicio administrativo, promovido por BEST BUY STORES, S. DE R.L. DE C.V., representado por su apoderada legal [REDACTED] en contra del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos y otros, misma que fue aprobada en pleno del seis de febrero del dos mil diecinueve. D.O.Y.F.S. 10