



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Expediente:

TJA/1^{ra}S/187/2019

Actor:

[REDACTED]

Autoridad demandada:

Director de Industria y Comercio del
Ayuntamiento de Cuautla, Morelos y otras.

Tercero perjudicado:

No existe

Magistrado ponente:

[REDACTED]

Secretario de estudio y cuenta:

Salvador Albavera Rodríguez

Contenido

I. Antecedentes.....	1
II. Consideraciones Jurídicas.....	4
Competencia.....	4
Causas de improcedencia y de sobreseimiento.....	5
III. Parte dispositiva.....	19

Cuernavaca, Morelos a dieciocho de marzo del año dos mil veinte.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número TJA/1^{ra}S/187/2019

I. Antecedentes.

1. [REDACTED] presentó demanda el 11 de julio del 2019, la cual admitida el 07 de agosto del 2019.

Señaló como autoridades demandadas al:

- ALT 13
- a) Director de Industria y Comercio del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.
 - b) Inspector Fiscal Verificador del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.
 - c) Notificador del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.

Como actos impugnados:

- I. El contenido de la orden de visita, con folio [REDACTED] de fecha veinte de junio del año Dos mil Diecinueve, firmados por el DIRECTOR DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL AYUNTAMIENTO DE CUAUTLA, MORELOS y el Notificados (sic) habilitado de la Dirección de Inspección Fiscal, ambos del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.
- II. El apercibimiento de clausura contenido de la orden de visita, de fecha 20 de junio del año Dos mil Diecinueve, con número de folio: [REDACTED] firmados por el DIRECTOR DE INDUSTRIA Y COMERCIO y el Notificador habilitado. Ambos del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.
- III. La imposición de multa, que pretende imponerme la demandada.
- IV. El requerimiento y cobro de la Licencia de Uso de Suelo, Licencia de funcionamiento y constancia de protección civil, que me requiere la demandada.
- V. El requerimiento y cobro de la Licencia de Uso de Suelo, Licencia de funcionamiento y constancia de protección civil, que me requiere la demandada.
- VI. Sanción que pretende imponerme la demandada.



**VII. El cobro ilegal por expedición de licencia de funcionamiento que pretende la demandada.
(sic)**

Como pretensiones:

- A.** Se declaren por este Tribunal nulos e improcedentes: la orden de visita, con folio [REDACTED] de fecha veinte de junio del año Dos mil Diecinueve, firmados por el DIRECTOR DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL AYUNTAMIENTO DE CUAUTLA, MORELOS y el Notificados (sic) habilitado de la Dirección de Inspección Fiscal, ambos del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.
- B.** Se deje sin efectos la orden de visita, con folio [REDACTED] de fecha veinte de junio del año dos mil diecinueve, firmados por el DIRECTOR DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL AYUNTAMIENTO DE CUAUTLA, MORELOS y el Notificador habilitado de la Dirección de Inspección Fiscal, ambos del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.
- C.** Se ordene por este Tribunal que es improcedente la infracción número de folio [REDACTED] y acta de notificación folio [REDACTED], firmados por el Inspector [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] de la Dirección de Desarrollo Urbano Obras y Servicios Públicos Municipales del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos. (sic)
- D.** Se declare nula e improcedentes (sic) la multa por falta de licencia de funcionamiento que emitan las demandadas derivada de la presente acción.
- E.** Se declare nulo e improcedente el cobro por expedición de la Licencia de Funcionamiento que pretende la demandada.
- F.** Se declare nulo e improcedente el cobro por expedición de la Licencia de Uso de Suelo que pretende la demandada.

G. Se declare e improcedente el cobro por expedición de la Constancia de Protección Civil.

H. Se declare nula e improcedente el apercibimiento de clausura por falta de licencia de funcionamiento que emitan las demandadas derivada de la presente acción.

(sic)

2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio contestando la demanda entablada en su contra.

3. La actora no desahogó la vista dada con la contestación de demanda; ni ejerció su derecho de ampliar la demanda.

4. El juicio de nulidad de desahogó en todas sus etapas. Con fecha 09 de diciembre de 2019, se llevó a cabo la audiencia de Ley, en la que se desahogaron las pruebas y se declaró cerrada la instrucción, quedando el expediente en estado de resolución.

II

II. 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 A), fracción XV, 18 inciso B), fracción II, inciso a), y la disposición transitoria Segunda, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos²; porque atribuye el acto impugnado a una dependencia que pertenece a la administración pública municipal de Cuernavaca, Morelos, como es la Dirección de Gobernación,

¹ 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.

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



Normatividad y Comercio en Vía Pública de la Dirección General de Gestión Política de la Secretaría del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

Causas de improcedencia y de sobreseimiento.

6. 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.

7. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos de lo establecido por el artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción y está dotado de **plena jurisdicción**, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

8. Al ser un Tribunal de pleno derecho tiene facultades para asumir jurisdicción al conocer el juicio de nulidad interpuesto por la parte actora y estudiar las causas de improcedencia que se advierten de autos.³

9. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa, entre otras cuestiones, que en este país todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia,

³ Época: Décima Época. Registro: 2001206. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro X, Julio de 2012, Tomo 3. Materia(s): Común. Tesis: VII.2o.C. J/1 (10a.). Página: 1756. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. AL SER UN ÓRGANO DE PLENO DERECHO TIENE FACULTADES PARA REASUMIR JURISDICCIÓN AL CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA EL AUTO QUE DESECHA O TIENE POR NO INTERPUESTA LA DEMANDA DE GARANTÍAS Y ESTUDIAR LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA QUE SE ADVIERTEN DE AUTOS.

favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

10. Los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 (garantías judiciales) y 25, numeral 1 (protección judicial), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de las personas a que se les administre justicia, el acceso a ésta y a contar con un recurso sencillo y rápido, o efectivo, **de ninguna manera** pueden ser interpretados en el sentido de que las causas de improcedencia del juicio de nulidad sean inaplicables, ni que el sobreseimiento en él, por sí, viola esos derechos.

11. Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes, es claro que en ellas también pueden establecerse las condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión debatida.

12. Por tanto, las causas de improcedencia establecidas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, tienen una existencia justificada, en la medida en que, atendiendo al objeto del juicio, a la oportunidad en que puede promoverse, o bien, a los principios que lo regulan, reconocen la imposibilidad de examinar el fondo del asunto, lo que no lesiona el derecho a la administración de justicia, ni el de contar con un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro medio de defensa efectivo; pues la obligación de garantizar ese "recurso efectivo" no implica soslayar la existencia y aplicación de los requisitos procesales que rigen al medio de defensa respectivo.

13. Ilustra lo anterior las tesis con los rubros: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA."⁴; "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE

⁴ Época: Décima Época. Registro: 2005717. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo I: Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.). Página: 487. Tesis de jurisprudencia 10/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha siete de febrero de dos mil catorce.
Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación



A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."⁵; "SOBRESEIMIENTO EN LOS JUICIOS. EL DERIVADO DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NO ENTRAÑA, PER SE, EL DESCONOCIMIENTO AL DERECHO DE TODO GOBERNADO A UN RECURSO EFECTIVO, EN TÉRMINOS DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."⁶ y "DERECHOS HUMANOS. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESA MATERIA NO PERMITE CONSIDERAR QUE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SEAN INAPLICABLES Y, POR ELLO, SE LESIONE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA."⁷

14. Las autoridades demandadas opusieron las causas de improcedencia y sobreseimiento previstas en las fracciones III y XV del artículo 37 y fracción II del artículo 38, ambos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

15. Este Tribunal que en Pleno resuelve, considera que sobre los actos impugnados **se configura** la causal de improcedencia establecida en el artículo 37, **fracción III**, en relación con los artículos 1º, primer párrafo y 13 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que disponen:

"Artículo 1. En el Estado de Morelos, toda persona tiene derecho a controvertir los actos, omisiones, resoluciones o cualquier otra actuación de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados, que afecten sus derechos e intereses legítimos conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, los Tratados Internacionales y por esta ley.

...

Artículo 13. Sólo podrán intervenir en juicio quienes tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico, los

y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 03 de marzo de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

⁵ Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de abril del dos mil catorce. Número 2a./J. 56/2014 (10a.). Pendiente de publicarse.

⁶ Época: Décima Época. Registro: 2006083. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Publicación: viernes 28 de marzo de 2014 10:03 h. Materia(s): (Constitucional). Tesis: I.7o.A.15 K (10a.). SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

⁷ Época: Décima Época. Registro: 2004217. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: III.4o. (III Región) 14 K (10a.). Página: 1641. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

titulares de un derecho subjetivo público; e interés legítimo quien alegue que el acto reclamado viola sus derechos y con ello se produce una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Artículo 37. *El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:*

...

III. Actos que no afecten el interés jurídico o legítimo del demandante;

..."

16. La doctrina concibe al **interés legítimo** como una institución mediante la cual se faculta a todas aquellas personas que, sin ser titulares del derecho lesionado por un acto de autoridad; es decir, sin ser titulares de un derecho subjetivo tienen, sin embargo, un interés en que la violación del derecho o libertad sea reparada. En otras palabras, implica el reconocimiento de la legitimación del gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normatividad, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad.

17. Para abordar este asunto, se tomará el criterio de interpretación funcional, a través de la utilización del tipo de argumento **De Autoridad**.

18. La interpretación funcional, atiende a los fines de la norma, más allá de su literalidad o su sistematicidad. La decisión jurisdiccional se justificará considerando siete tipos de argumentos:

- a. Teleológico, si se considera la finalidad de la ley.
- b. Histórico, tomando como base lo que otros legisladores dispusieron sobre la misma hipótesis o analizando leyes previas.
- c. Psicológico, si se busca la voluntad del legislador histórico concreto de la norma a interpretar.
- d. Pragmático, por las consecuencias favorables o desfavorables que arrojaría un tipo de interpretación.



- e. A partir de principios jurídicos, que se obtengan de otras disposiciones o del mismo enunciado a interpretar.
- f. Por reducción al absurdo, si una forma de entender el texto legal implica una consecuencia irracional; y
- g. **De autoridad**, atendiendo a la doctrina, la **jurisprudencia** o al derecho comparado.⁸

19. Se toma como argumento *De Autoridad* el emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la contradicción de tesis 69/2002-SS, de la cual surgió la tesis de **jurisprudencia** con número **2a./J. 141/2002**, porque **en esta tesis desarrolla lo que debe entenderse por interés jurídico e interés legítimo**; la tesis tiene el siguiente rubro y texto:

"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera

⁸ Juan José Olvera López y otro. "Apuntes de Argumentación Jurisdiccional". Instituto de la Judicatura Federal. México. 2006. Pág. 12.

jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.”⁹

20. Las características que permiten identificarlo son:

- a) Si prospera la acción, ello se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante.
- b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo.
- c) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del particular.
- d) El titular del interés legítimo tiene un interés propio y distinto de otros gobernados, consistente en que los actos de la administración pública, que incidan en el ámbito de ese interés propio, se ajusten a derecho.
- e) Es un interés cualificado, actual y real, y no potencial o hipotético, por lo cual se le estima como un interés jurídicamente relevante.
- f) La anulación del acto de autoridad produce efectos en la esfera jurídica del gobernado.

21. El Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, permitió el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico); es decir, con esta determinación se amplía el número de gobernados que pueden acceder al juicio de nulidad en defensa de sus intereses.

22. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado las diferencias entre el interés jurídico, el interés simple y la mera facultad: Se ha entendido que el interés jurídico corresponde al

⁹ Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 141/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos. No. Registro: 185,377, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, diciembre de 2002, Tesis: 2a./J. 141/2002, Página: 241



derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho, y supone la conjunción de dos elementos inseparables: a) una facultad de exigir; y, b) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia. De tal manera que tendrá legitimación sólo quien tenga interés jurídico y no cuando se tenga una mera facultad o potestad, o se tenga un interés simple, es decir, cuando la norma jurídica objetiva no establezca a favor del individuo alguna facultad de exigir.

23. Es así que con meridiana claridad se advierte que **no es factible equiparar ambas clases de interés** -jurídico y legítimo-, pues la doctrina, la jurisprudencia y el Congreso del Estado que expidió la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, así lo han estimado, al señalar que mientras el **interés jurídico** requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el **interés legítimo** supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

24. **El interés legítimo** es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de la persecución de sus propios fines generales, incidan en el ámbito de su interés propio, aunque la actuación de que se trate no les ocasione, en concreto, un beneficio o servicio inmediato.

25. **El interés legítimo** existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones de conseguir un determinado beneficio, sin que sea necesario que quede asegurado de antemano que forzosamente haya de obtenerlo, ni que deba tener apoyo en un precepto legal expreso y declarativo de derechos. Así, la **afectación al interés legítimo** se acredita cuando la situación de hecho creada o que pudiera crear el acto impugnado pueda ocasionar un perjuicio, siempre que éste no

sea indirecto sino resultado inmediato de la resolución que se dicte o llegue a dictarse.

26. De lo anterior, fácilmente se advierte que **para la procedencia** del juicio administrativo en términos de los artículos 1 y 13, de la vigente Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente para este propósito (presupuesto de admisibilidad o procedencia), que sea o no titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los **presupuestos de admisibilidad** de la acción ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de **legitimación para ejercer la acción**, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

27. Lo anterior es así, ya que —se insiste—, el **interés legítimo** a que aluden tales preceptos es una institución que permite constituir como actor en el juicio contencioso administrativo a aquella persona que resulte afectada por un acto de autoridad cuando el mismo no afecte un derecho reconocido por el orden jurídico, pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

28. De manera que **el juicio de nulidad** ante este Tribunal, **protege a los intereses de los particulares en dos vertientes**: la primera, contra actos de la autoridad administrativa que afecten sus derechos subjetivos (**interés jurídico**); y, la segunda, frente a violaciones a su esfera jurídica que no lesionan intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, debido, en este último caso, a su peculiar situación en el orden jurídico (**interés legítimo**).¹⁰

29. Refuerzan lo anterior, las siguientes tesis jurisprudenciales que se aplican por identidad de razón, las cuales tienen los

¹⁰ La argumentación relacionada con el interés legítimo fue tomada y adaptada de la ejecutoria pronunciada en la contradicción de tesis número 69/2002-SS, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de enero del año 2003.



siguientes rubros: *"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"*¹¹ e *"INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL."*¹²

30. Al ser el interés legítimo un presupuesto procesal, es por lo que este Tribunal Colegiado considera que en el juicio de nulidad que nos ocupa, el actor **sí tiene interés legítimo**, porque, la Orden de Visita que exhibió con su demanda y que puede ser consultada en la página 9 del proceso, está dirigida a la actora

31. Por lo tanto, la actora cuenta con interés legítimo para demandar, porque la Orden de Visita de fecha 20 de junio de 2019, fue dirigida a ella.

32. No obstante, si bien es cierto que el artículo 13 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece que podrán intervenir en un juicio que se tramite ante este Tribunal cualquier persona que tenga un interés legítimo, mismo que en su parte conducente establece: *"Sólo podrán intervenir en juicio quienes tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión"*, se desprende que cualquier persona podrá promover ante este Tribunal un juicio, cuando se sienta agraviado en su esfera jurídica por un acto administrativo que haya sido emitido por alguna dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados; **también lo es**, que además de tener un interés legítimo, **es necesario que la parte actora acredite en el presente juicio su interés jurídico**,

¹¹ Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 141/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos. No. Registro: 185,377, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, diciembre de 2002, Tesis: 2a./J. 141/2002, Página: 241.

¹² Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 142/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos. Novena Época, Registro: 185376, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, diciembre de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 142/2002, Página: 242.

para reclamar el acto impugnado, como es en el caso de este juicio de nulidad, **al tratarse de actividades reglamentadas**¹³.

33. Las pretensiones del actor fueron transcritas en los párrafos **1. A.**, **1. B.**, **1. C.**, **1. D.**, **1. E.**, **1. F.**, **1. G.** y **1. H.**, y en ellas solicita que se declaren nulos e improcedentes los actos que impugna; se dejen sin efectos la orden de visita; se ordene que es improcedente la infracción número de folio 030 y el acta de notificación folio 0714 (sic); se declare nula e improcedente la multa y cobro de la licencia de funcionamiento; se declare nulo e improcedente el cobro por expedición de licencia de Uso de Suelo y la constancia de Protección Civil; se declare nulo e improcedente el apercibimiento de clausura por falta de licencia de funcionamiento.

34. El actor funda su pretensión en que es propietaria del establecimiento comercial con giro de estética, con razón social "Liz", que se ubica en calle [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] Morelos; que el día en que fue realizada la visita tenía 12 días de haber iniciado a trabajar; que seis meses antes de la apertura, lo trató de abrir, pero por cuestiones económicas y personales lo abandonó; que solamente se rotuló y no se apertura el establecimiento comercial; pero en la fecha indicada (12 de junio de 2019), se abrió al público para ver si se puede mantener abierto o definitivamente lo cierra.

35. Es decir, alega que tiene un derecho subjetivo porque es propietaria del establecimiento comercial con giro de estética, con razón social "Liz", que se ubica en [REDACTED] [REDACTED]

36. En esta hipótesis, la actora deber comprobar, además de su interés legítimo, el interés jurídico; toda vez de que realiza una actividad comercial que está reglamentada por el Bando de Policía Gobierno Municipal de Cuautla, Morelos, ya que en sus artículos 259, 260, 262, 274 y 331, dispone:

¹³ No. Registro: 172,000, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Julio de 2007, Tesis: 1.7o.A. J/36, Página: 2331. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TRATÁNDOSE DE ACTIVIDADES REGLAMENTADAS, PARA QUE EL PARTICULAR IMPUGNE LAS VIOLACIONES QUE CON MOTIVO DE ELLAS RESIENTA, ES NECESARIO ACREDITAR NO SÓLO EL INTERÉS LEGÍTIMO SINO TAMBIÉN EL JURÍDICO Y EXHIBIR LA LICENCIA, PERMISO O MANIFESTACIÓN QUE SE EXIJA PARA REALIZAR AQUÉLLAS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)



“Artículo 259.- El ejercicio de las actividades a que se refiere éste Capítulo se sujetará a lo dispuesto por Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, Ley de Mercados del Estado de Morelos, la Ley de Ingresos Municipal, el presente Bando de Policía y Gobierno Municipal, los Reglamentos aplicables y demás disposiciones dictadas por el Ayuntamiento.

Artículo 260.- Es competencia del Ayuntamiento, a través de la Dirección de Industria y Comercio: el empadronamiento, expedición, control, reubicación, cancelación y revocación, de las cédulas de empadronamiento de locatarios de los mercados municipales, licencias y permisos de funcionamiento de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios que operen en el municipio.

Artículo 262.- Del mismo modo es facultad del Ayuntamiento, por conducto de la Dirección de Industria y Comercio, la inspección y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos relativos a su actividad y las atribuciones que le correspondan de conformidad con los Reglamentos aplicables, quedando facultada dicha dependencia para sancionar a aquellos que no cumplan con la normatividad vigente en la materia.

Artículo 274.- Se requerirá de licencia o permiso de la Autoridad Municipal para:

- I. Ejercer cualquier actividad comercial, industrial, de servicios o para el funcionamiento de establecimientos destinados a la presentación de espectáculos o diversiones públicas, turísticas, transporte y demás consideradas por otros ordenamientos;
- II. Colocar toda clase de anuncios en la vía o área pública y en propiedades privadas, debiendo cumplir con lo estipulado en el Reglamento respectivo;
- III. Para utilizar áreas o lugares públicos;
- IV. Para la construcción, uso específico del suelo, alineamiento de predios, número oficial del bien inmueble, conexiones de agua potable y drenaje, demoliciones, excavaciones con motivo de la realización de alguna obra, y
- V. Para realizar eventos públicos de cualquier tipo, sean de carácter religioso, político, cultural o educativo.

Artículo 331.- El incumplimiento o violación a los preceptos contenidos en el presente Bando de Policía y Gobierno Municipal, serán sancionados de acuerdo a lo dispuesto en sus propios Reglamentos, en la Ley de Ingresos Municipales en vigor y en caso de no encontrarse regulada la sanción será de la siguiente forma:

- I. Amonestación o apercibimiento por una sola ocasión;
- II. Multa hasta por el equivalente a 1000 días de salario mínimo general como máximo y cuando menos 50 días de salario mínimo general vigente en el Estado, en la fecha en la que se aplique la sanción;
- III. Suspensión temporal por 7 siete días o cancelación del permiso, licencia o concesión;
- IV. Clausura definitiva, sólo por causas reiteradas;

- V. Retención de mercancías, instrumentos u objetos materiales de la infracción, hasta por 7 siete días;
- VI. Demolición de las construcciones realizadas sin licencia;
- VII. Arresto hasta por 36 horas;
- VIII. Despido;
- IX. Trabajo en favor de la comunidad; y
- X. Las demás previamente establecidas en el presente ordenamiento legal y en otros ordenamientos.
- Para el caso de las sanciones que el Contralor Municipal, previo proceso pueda imponer a los servidores públicos municipales, corresponde a las fracciones I, II, III, VIII, IX y X."

37. El interés jurídico, **no fue acreditado por la actora**, toda vez que de la instrumental de actuaciones tenemos que le fueron admitidas las siguientes pruebas:

- a) Original de la Orden de Visita de fecha 20 de junio de 2019, suscrita por el Director de Industria y Comercio del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos y por el Notificador Habilitado. Documento público que, al ser valorada conforme a la lógica y la experiencia, demuestra que existe una orden de visita a nombre de [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] respecto del establecimiento comercial denominado "LIZ", con el giro de Estética. Que esta orden fue firmada de recibido por la actora a la 1:32 P. M., del día 20 de junio de 2019.¹⁴
- b) Copia de la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral a favor de [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] Documento que, al ser valorado conforme a la lógica y la experiencia, demuestra que la actora fue registrada en el año 2009.
- c) Escrito de fecha 04 de julio de 2019, suscrito por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] dirigido al PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE CUAUTLA, MORELOS, por medio del cual avisa a la autoridad municipal que inició sus actividades mercantiles y solicita se le expida de forma gratuita la Licencia de Funcionamiento de su establecimiento con giro de estética, con la denominación "LIZBETH", en el domicilio

¹⁴ Página 09. Así mismo, está su copia simple en la página 08 del proceso.



ubicado [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] Así mismo, se le expida la licencia de uso de suelo y la constancia de protección civil, realizando el cobro conforme a su capacidad económica y del valor invertido en el establecimiento mercantil.

38. Pruebas que al ser analizadas de forma individual y en su conjunto, conforme a la lógica y la experiencia, no está demostrado que la actora tenga interés jurídico para demandar, toda vez que no exhibió la Licencia de Funcionamiento vigente de su establecimiento; ni exhibió la licencia de funcionamiento vigente que amparara el giro de "Estética"; para demostrar su legal funcionamiento.

39. Además de que no prueba con ellas que haya comparecido ante las oficinas que ocupa la Dirección de Industria y Comercio del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, Morelos y haya tramitado, previamente a la visita que le fue realizada el día 20 de junio de 2019, la licencia o permiso correspondiente para ese giro comercial, ni tampoco demostró que la demandada le hubiese negado esa licencia o permiso.

40. No pasa desapercibido que a través del escrito de fecha 04 de julio de 2019, suscrito por [REDACTED] [REDACTED] dirigido al PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE CUAUTLA, MORELOS, por medio del cual avisa a la autoridad municipal que inició sus actividades mercantiles y solicita se le expida de forma gratuita la Licencia de Funcionamiento de su establecimiento con giro de estética, con la denominación "LIZBETH", en el domicilio ubicado en [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] se le expida la licencia de uso de suelo y la constancia de protección civil, realizando el cobro conforme a su capacidad económica y del valor invertido en el establecimiento mercantil. Que a través de este escrito solicitó se le expidiera la Licencia de Funcionamiento de su establecimiento comercial; sin embargo, este escrito es de fecha posterior a la visita que le fue realizada el día 20 de junio de 2019. Al contrario, hace prueba plena en su contra de que no cuenta con la licencia de funcionamiento que le fue requerida en la multicitada visita.

41. En el presente juicio de nulidad la actora tenía la carga procesal de demostrar fehacientemente la afectación a su interés jurídico, el cual no puede inferirse a base de presunciones.¹⁵

42. Por estas consideraciones jurídicas, este Pleno considera que la actora no demostró tener interés jurídico en el presente asunto y así poder obtener la nulidad del acto impugnado, por lo que es inconcuso que carece de interés jurídico para acudir ante este Tribunal a hacer valer su pretensión.

43. Siendo menester enunciar, que no se conculca en perjuicio del actor ningún precepto legal, con el hecho de que, el estudio de su interés jurídico se haya dado hasta la emisión de esta sentencia.¹⁶

44. Así mismo, no basta para tener por acreditado el interés jurídico de la actora, la sola presentación de la demanda, pues ello implica únicamente la pretensión de poner en movimiento el órgano jurisdiccional, pero no la comprobación de que los actos impugnados lesionan su interés jurídico.¹⁷

45. Ni era obligación de este Pleno o de la Sala instructora, el allegarse de los medios probatorios para relevarle de la carga a la actora.¹⁸

46. Al haberse configurado la causa de improcedencia que se analiza, lo procedente es **sobreseer** el presente juicio de nulidad

¹⁵ Tesis de Jurisprudencia 16/94. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de tres de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Presidente Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León. Ausente: Carlos de Silva Nava. INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIENTEMENTE.

¹⁶ No. Registro: 178,189, Tesis aislada, Materia(s): Civil, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, junio de 2005, Tesis: I.110.C.133 C, Página: 813. LEGITIMACIÓN AD CAUSAM DEL ACTOR. DEBE EXAMINARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA Y NO A TRAVÉS DE UN INCIDENTE.

¹⁷ No. Registro: 207,223, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, V, Primera Parte, enero a junio de 1990, Tesis: 3a./J. 28/90, Página: 230, Genealogía: Informe 1989, Segunda Parte, Tercera Sala, tesis 164, página 192, Gaceta número 33, septiembre de 1990, página 24, Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, tesis 326, página 219. Tesis de Jurisprudencia 28/90 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el veinte de agosto de mil novecientos noventa. Unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Mariano Azuela Güitrón, Salvador Rocha Díaz e Ignacio Magaña Cárdenas. Ausente: José Antonio Llanos Duarte. INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. A FIN DE TENERLO POR ACREDITADO NO BASTA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RESPECTIVA.

¹⁸ TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 48/2003. Fernando Juanes Marín de Miguel y otros. 21 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Rodríguez Puerto. Secretario: Ignacio Ojeda Cárdenas. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 15, tesis 1a./J. 1/2002, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. CARGA DE LA PRUEBA." y Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, septiembre de 1992, página 291, tesis I.10.A.23 K, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO, PRUEBA DE LA EXISTENCIA DE. CORRESPONDE A LA PARTE QUEJOSA." No. Registro: 183,039. Tesis aislada. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII, octubre de 2003. Tesis: XXVII.6 K. Página: 1030. INTERÉS JURÍDICO, CARGA DE LA PRUEBA. CORRESPONDE AL QUEJOSO ACOMPAÑAR LOS ELEMENTOS DE CONVICCIÓN RELATIVOS Y NO AL JUEZ RECABARLOS DE OFICIO.



con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

47. La actora pretende lo señalado en los párrafos los párrafos 1. A., 1. B., 1. C., 1. D., 1. E., 1. F., 1. G. y 1. H., sin embargo, este Pleno se encuentra impedido jurídicamente para hacer un pronunciamiento al respecto, toda vez que implicaría una decisión que estaría vinculada con el fondo del asunto, lo cual no es posible al haberse sobreseído el presente juicio; además se encuentra impedido para analizar las razones de impugnación, porque ello también implicaría un pronunciamiento de fondo.

48. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89, párrafo segundo, se la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, aplicado en sentido contrario.

III

III. Parte dispositiva.

49. Se sobresee el presente juicio de nulidad.

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 Administrativas¹⁹; magistrado [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], titular de la Tercera Sala de Instrucción; magistrado maestro en derecho [REDACTED], titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas²⁰; ante la licenciada en

¹⁹ 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.

²⁰ *Ibidem*.

derecho [REDACTED] secretaria General de
Acuerdos, quien autoriza y da fe.

~~MAGISTRADO PRESIDENTE~~

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

~~MAGISTRADO PONENTE~~

[REDACTED]
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

[REDACTED]
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

~~MAGISTRADO~~

[REDACTED]
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

~~MAGISTRADO~~

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

~~SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS~~

La Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General
de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos,
da fe: que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del
expediente número **TJA/1^aS/187/2019**, relativo al juicio administrativo
promovido por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en contra de la autoridad
demandada DIRECTOR DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL AYUNTAMIENTO
DE CUAUTLA, MORELOS Y OTRAS; misma que fue aprobada en pleno del
día dieciocho de marzo del año dos mil veinte. CONSTE.