



EXPEDIENTE: TJA/2ºS/72/2025.

PARTE ACTORA: [REDACTED]
[REDACTED], en representación de
la persona moral denominada
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

AUTORIDADES DEMANDADAS:
Director de Licencias de
Funcionamiento, de la Secretaría
de Desarrollo Económico y Turismo
del Ayuntamiento de Cuernavaca,
Morelos.

PONENTE: Magistrado
Guillermo Arroyo Cruz.

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** Agustín Villalobos
Salgado.

Cuernavaca, Morelos; a once de febrero de dos mil veintiséis.

VISTOS para resolver en definitiva los autos del expediente
administrativo **TJA/2ºS/072/2025**, promovido por la persona moral
denominada [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED],
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], en contra del **Director de
Licencias de Funcionamiento, de la Secretaría de Desarrollo
Económico y Turismo del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos**,
lo que se hace al tenor de los siguientes:

RESULTANDOS

1. Presentación de la demanda. Mediante escrito presentado el
cuatro de marzo del dos mil veinticinco, ante la Oficialía de Partes
Común de este Tribunal, compareció la moral actora
promoviendo demanda de nulidad en contra de la autoridad
demandada, narró como hechos de su demanda, los que expresó
en el capítulo correspondiente, mismos que en obvio de

repeticiones innecesarias aquí se tienen por íntegramente reproducidos, como si a la letra se insertasen; expresó las razones por las que impugnó los actos; ofreció sus pruebas y concluyó con sus puntos petitorios.

2. Acuerdo de admisión y emplazamiento. Por auto de fecha siete de marzo de dos mil veinticinco, se admitió a trámite la demanda ordenándose formar y registrar en el libro de Gobierno correspondiente, con las copias simples se ordenó emplazar a la autoridad demandada, para que dentro del término de diez días diera contestación a la demanda, con el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se le tendría por precluido su derecho y por contestado en sentido afirmativo los hechos directamente atribuidos. Se concedió la suspensión para efectos de que, las cosas se mantuvieran en el estado en que se encontraban al momento de presentar la demanda, concretamente para que la demandada se abstuviera de iniciar procedimiento administrativo alguno, por medio del cual se pretendiera revocar, suspender o clausurar la negociación mercantil o restringir el derecho a ejercer el comercio.

3. Contestación a la demanda. Practicado el emplazamiento de ley, mediante acuerdo de fecha veintiocho de marzo de dos mil veinticinco, se tuvo a la autoridad demandada dando contestación en tiempo y forma a la demanda; en ese mismo, se ordenó dar vista a la parte actora, asimismo, se le hizo de su conocimiento del término legal para ampliar su demanda.

4. Juicio a prueba. Por acuerdo de fecha diez de julio de dos mil veinticinco, toda vez que la parte actora no desahogó la vista ni amplió su demanda, y por así permitirlo el estado procesal, se ordenó abrir juicio a prueba.

5. Ofrecimiento de Pruebas. Por auto de fecha dos de septiembre de dos mil veinticinco, se acordó sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes, por lo tanto, se señaló fecha para el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos.



6. Audiencia de ley. El día trece de octubre de dos mil veinticinco, se llevó a cabo el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos prevista en el artículo 83, de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos, citándose a las partes para oír sentencia definitiva, la cual se dicta en los siguientes términos:

CONSIDERANDOS

I.-Competencia. Este Tribunal en Pleno es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 116 fracción V de la Constitución Federal; 109 bis de la Constitución Local; 1, 3, 7, 84, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos; 1, 4, 16, 18, inciso B), fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Morelos.

II.-Fijación del acto impugnado. En términos de lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de la materia, se procede a hacer la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos en el presente juicio.

Así tenemos que, la actora señaló como acto impugnado lo siguiente:

"a) La omisión y/o negativa de la autoridad demandada, de refrendar para el ejercicio fiscal 2025, la Licencia de Funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] la cual se me expidió para explotar el giro de [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en el domicilio ubicado en Teopanzolco número [REDACTED] Colonia Jardines de Reforma, Delegación Antonio Barona, de Cuernavaca, Morelos".

Demandó como pretensiones, las que a continuación se transcriben:

"A) Se condene a la autoridad demandada a refrendar a mi representada la Licencia de

Funcionamiento, para el ejercicio fiscal 2025, y los años subsecuentes.

B) Desaplicar en favor de mi representada el artículo 91, fracción VI, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos."

Atendiendo a los actos impugnados, este Tribunal Pleno, precisa que será materia de análisis sobre la legalidad o ilegalidad, la omisión reclamada, respecto al refrendo de la licencia de funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] la cual se expidió a la moral para explotar el giro de [REDACTED] y [REDACTED] en el domicilio ubicado en Teopanzolco número 504, Colonia Jardines de Reforma, Delegación Antonio Barona, de Cuernavaca, Morelos.

III.- Causales de Improcedencia. Ahora bien, para abordar este punto, es de precisar que, las causales de improcedencia por ser de orden público, deben analizarse preferentemente las aleguen o no las partes, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 parte *in fine*¹ de la Ley de la materia, en concordancia con lo establecido en el siguiente criterio jurisprudencial de aplicación análoga, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

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

*De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las **causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio** y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; **de tal manera que si en la revisión se***

¹ Artículo 37.- (...) El Tribunal deberá analizar de oficio si concurre alguna causal de improcedencia de las señaladas en este artículo, y en su caso, decretar el sobreseimiento del juicio respectivo.

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



"2026, Año de Margarita Maza Parada".

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

El énfasis es propio.

Así tenemos que la autoridad demandada, al contestar la demanda, hizo valer las causas de improcedencia establecidas en el artículo 37, fracciones III y XIV, de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos; en razón de que, la omisión demandada no le causa perjuicio al interés jurídico o legítimo de la demandante, ya que la licencia de funcionamiento con Registro Municipal [REDACTED] de fecha cuatro de abril de dos mil veinticuatro, se le otorgó condicionada al cumplimiento de la presentación del uso de suelo.

Así mismo, argumenta la demandada que, la moral no exhibió documento alguno con el cual acreditara que se encontraba en trámite la licencia de uso de suelo.

Analizadas las causas de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada, este Tribunal Pleno, considera que las mismas no se actualizan. En razón de que, contrario a lo que sostiene, la moral demandante sí cuenta con interés jurídico para demandar la nulidad de la omisión reclamada, atendiendo a que, fue la propia autoridad quien expidió a su favor, la licencia de funcionamiento para el ejercicio fiscal 2024, la cual, si bien es cierto fue condicionada, también es cierto que eso no es obstáculo para dejar de tener interés jurídico y acudir a demandar la omisión.

Bajo esas circunstancias, al no advertir causa de improcedencia de manera oficiosa, es que se analizara la legalidad o ilegalidad de la omisión reclamada.

IV.-Análisis sobre la configuración de la omisión. El artículo 1 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos, establece que: *"...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...".

Por su parte el artículo 18 apartado B) fracción II inciso b) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, aplicable al presente asunto, establece que este Tribunal es competente para conocer de "...a) Los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, **omisión**, resolución o actuación 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...".

En ese sentido, la omisión jurídica es un estado pasivo y permanente, parcial o absoluto, cuyo cambio se exige en proporción a un deber derivado de una facultad que habilita o da competencia a la autoridad.

Luego, si se trata de actos omisivos, la carga de la prueba recae, por regla general, en las autoridades, pero esto aplica cuando, teniendo conocimiento, están obligadas a actuar y no lo hacen, lo que se traduce en una abstención de actuar con base en sus atribuciones.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 1a. XXIV/98, señaló que para la existencia de la omisión debe considerarse si existe una condición de actualización que coloque a la autoridad en la obligación de proceder que exige el gobernado; en estos casos, su deber es en proporción al supuesto normativo incumplido, es decir, el presupuesto de la omisión es la facultad normativa que habilita a las autoridades y las constriñe a actuar en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine, ya que sólo pueden omitirse conductas, fáctica y legalmente probables, donde el

Estado teniendo conocimiento de un acto o hecho no acata la facultad normativa.

Así, el conocimiento de la autoridad que la constriñe a actuar se divide en tres hipótesis:

1) Que ésta sea consecuencia de un acto previo que la origine, es decir, la autoridad lo conoce directamente y sólo espera ejecución por ya existir el presupuesto que fáctica y legalmente la habilitan y constriñen, por ejemplo ante la existencia de un fallo o determinación judicial la omisión de ejecutar, entregar, pagar o liberar;

2) Los casos donde no tenga como presupuesto una condición, por ejemplo ante una falta o accidente de tránsito, un delito flagrante, una contingencia ambiental son hechos que la autoridad conoce o debe conocer por razones notorias, en estos, la obligación se especifica en proporción al hecho y a la consecuencia normativa prevista; y,

3) Los actos que requieren de una solicitud, petición o condición, siendo aquellos que prevén la existencia de requisitos previos de impulso del gobernado, para actualizar las facultades y el conocimiento directo de la autoridad, por ejemplo cuando ésta requiere algún tipo de formulario, pago o bien una solicitud, que son requisitos o condiciones para que el Estado actúe. En este tenor, en la medida que va dependiendo de la omisión y sus presupuestos como facultad normativa y conocimiento de la autoridad, podrá establecerse su existencia.

Sentado lo anterior, tenemos que, la moral demandante, reclama de la autoridad demandada; Director de Licencias de Funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, la omisión y/o negativa de refrendar la licencia de funcionamiento número [REDACTED] para el ejercicio fiscal 2025, para explotar el giro de

Las razones de impugnación arriba sintetizadas, son fundadas y suficientes para declarar la existencia de la omisión impugnada, y como consecuencia de ello la ilegalidad de la misma, al no refrendar la licencia de funcionamiento, dado que impone requisitos que el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, no exige para el refrendo, como es la licencia de uso de suelo.

En efecto, son fundadas las razones de impugnación, ya que, condicionar el refrendo de la licencia de funcionamiento a la exhibición de la licencia de uso de suelo, transgrede el derecho de la demandante para ejercer el comercio.

Esto es así, ya que, de autos se advierte que, la autoridad demandada otorgó a la moral demandante licencia de funcionamiento, para el ejercicio fiscal 2023, y para el ejercicio fiscal, autorizó el refrendo. Por lo que, si fue la propia demandada quien otorgó la licencia de funcionamiento, a la moral sin haber exhibido la licencia de uso de suelo, incorporó a la esfera jurídica de la moral demandante el derecho de refrendar en los años subsiguientes.

Por lo tanto, la autoridad demandada no puede aplicar en perjuicio de la moral actora, el artículo 91, fracción VI, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, ya que, con ello, restringe derechos que previamente ya habían sido reconocidos, lo que contraviene el artículo 1º de la Constitución Federal.

Esto es así, porque ciertamente como lo refiere la actora, el derecho humano que vulnera la demandada al no permitirle realizar el refrendo, se encuentra en el artículo 5º de la Constitución Federal, el cual establece la libertad de ejercer el comercio siempre que sea lícito.

También, la demandante sostiene que exigir la licencia de uso de suelo para otorgar el refrendo es ilegal e inconstitucional, en razón de que, el origen de la licencia de Uso de Suelo se encuentra en el Reglamento de Construcción del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Lo cual, también es fundado, porque el artículo 55, del Reglamento antes citado, establece que:

"...DEL DICTAMEN DE USO DEL SUELO. Antes de la Solicitud de Licencia de Construcción, el propietario, poseedor o arrendatario de un predio o inmueble, deberá obtener el Dictamen de Uso del Suelo que emita la Secretaría, de acuerdo al PDUCC, previo pago de los derechos establecidos en la Ley de Ingresos vigente para el Municipio de Cuernavaca, cuando se trate de...

...

II.- LA FACTIBILIDAD DE USO DEL SUELO: Es el documento previo al Dictamen de Uso del Suelo que expide la Secretaría por el cual determina la orientación sobre el Uso del Suelo permitido en los diferentes predios del Municipio, así como las Normas y Lineamientos que deberá sujetarse el Proyecto, en cuanto a densidad de población, coeficientes de ocupación, utilización del suelo y otros, sujetándose en todo momento al PDUCC., los requisitos para obtener esta Factibilidad de Uso del Suelo son: a).- Solicitud que se tramitará con el Plano Catastral actualizado del Predio; b).- Croquis de localización y manifestación del uso que se pretende dar; y c).- Información del uso actual en su caso.

III.- EL DICTAMEN DE USO DEL SUELO: Se expedirá una vez que se determine procedente el Proyecto propuesto, la Secretaría emitirá por escrito previo análisis y pago de derechos respectivo, la aprobación del Uso del Suelo (Dictamen), el cual incluirá las condicionantes que requiera el Proyecto por su magnitud, estructura, imagen o impacto

urbano o social. Los requisitos para obtener el Dictamen de Uso del Suelo son: a).- Visto Bueno ambiental otorgado por la Dirección de Ordenamiento Ecológico; b).- Solicitud manifestando el uso que se pretende dar; c).- Acreditación de la propiedad o posesión; d).- Dos copias de anteproyecto o proyecto ejecutivo con croquis de localización; y e).- Plano Catastral actualizado verificado en campo."

Así mismo, el artículo 58, del mismo Reglamento de Construcción, establece:

"...DE LOS REQUISITOS PARA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. La solicitud de Licencia de Construcción, deberá ser suscrita por el propietario o poseedor, la que en su caso deberá contener la responsiva de un Director Responsable de Obra y en su caso por el Corresponsable, será presentada por duplicado en las formas que expida la Secretaría y acompañada de la siguiente documentación:

...

1.- Cuando se trate de obra nueva:

...

d).- Dictamen de Uso del Suelo en su caso; ..."

Preceptos de los que se puede apreciar que, el objetivo de la Licencia de Uso de Suelo, es el de Controlar el Uso del suelo, las densidades de población y la intensidad de utilización de los predios (COS. y CUS.), motivo por el cual, fue la propia autoridad quien otorgó la licencia de funcionamiento primigenia, de la que se han derivado los refrendos, ergo, es inexacto que para el refrendo se exija a la demandante la licencia de uso de suelo.

Por lo tanto, la autoridad demandada no puede aplicar en perjuicio de la demandante el artículo 91, fracción VI, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, porque con ello, se restringe el derecho a ejercer el comercio de



ésta, además de que dicho precepto no se refiere a los requisitos para el refrendo de la licencia de funcionamiento.

En ese orden de ideas, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4, fracciones II y III, de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos, se declara la nulidad lisa y llana de la omisión de la demandada de refrendar la licencia de funcionamiento de la moral demandante.

V. Análisis de las pretensiones. La actora demandó como pretensiones, las que a continuación se transcriben:

"A) Se condene a la autoridad demandada a refrendar a mi representada la Licencia de Funcionamiento, para el ejercicio fiscal 2025, y los años subsecuentes.

Atendiendo a las consideraciones por las cuales se decretó la nulidad lisa y llana de la omisión, se condena a la autoridad demandada a refrendar a la moral demandante, la licencia de funcionamiento para el ejercicio fiscal 2025, y los subsecuentes ejercicios fiscales, sin exigir el requisito de la exhibición de la licencia de suso de suelo, en razón de que, el mismo, no se contempla para los refrendos, dado que, si fue la propia autoridad que otorgó en 2023 la licencia de funcionamiento sin cumplir con ese requisito, fue bajo su mas estricta responsabilidad, y no puede ahora sujetarla al cumplimiento del mismo.

B) Desaplicar en favor de mi representada el artículo 91, fracción VI, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos."

Con fundamento en lo que disponen los artículos 1° y 133, de la Constitucional Federal, ejerciendo el control de regularidad constitucional, este Tribunal Pleno, considera que, la autoridad demandada debe desaplicar el artículo arriba citado, en favor de la moral, ya que, para el refrendo no se exige el cumplimiento del

requisito mencionado en la fracción correspondiente, además de que, dicha exigencia, vulnera el artículo 5º de la Constitución Federal, pues, restringe el derecho a ejercer el comercio de la moral demandante, cuando se le condiciona o exigen requisitos no contemplados para el refrendo.

Esto es así, ya que el derecho fundamental a la libertad de trabajo, en su dimensión conocida como libertad de profesión o de comercio, tutela que las personas físicas o jurídicas se dediquen a la actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, sus conocimientos o su esfuerzo físico. Siendo aplicable a este respecto la tesis con número de registro 2017613, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: VI.2o.P.11 K 10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 57, Agosto de 2018, Tomo III, página 2647, Tipo: Aislada.

CONTROL DIFUSO. ALEJERCERLO, EL JUEZ ORDINARIO NO PUEDE REALIZAR EL ESTUDIO DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA, VÍA INCIDENTAL, BAJO PRETEXTO DE SU INAPLICACIÓN EX OFFICIO.

Con fundamento en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente varios 912/2010, implementó un modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad, en donde se establece que el control difuso del que conozcan los tribunales federales, es decir, Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y tribunales administrativos, como los tribunales locales, sean judiciales, administrativos y electorales,



"2026, Año de Margarita Maza Parada".

puede tramitarse vía incidente, pero esta forma, no implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente. Bajo este contexto, aun cuando en dicho modelo, los Jueces locales pueden realizar el control difuso incidentalmente, éste se refiere, a una técnica al alcance del Juez para ejercer un control de constitucionalidad al interior de un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza; de lo que se colige que al utilizar el término "incidente", no puede interpretarse como que la solicitud de inaplicación de un artículo por inconstitucional, debe estudiarse en un incidente no especificado, pues bastará con que el Juez considere que la norma no tiene méritos de ser inaplicada, mencionando que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso, pudiendo realizar lo anterior en la parte considerativa de la resolución emitida, que es lo que debe considerarse en forma incidental y no el hecho de que posterior a su aplicación por el Juez ordinario, se plantee la inaplicación de la norma mediante un incidente innominado bajo argumentos de inconveniencia o inconstitucionalidad. Sobre esta base, la vía incidental no es el medio idóneo para tratar el tema de inconstitucionalidad de una norma ya aplicada, so pretexto del estudio de inaplicación ex officio, pues al promover dicho medio de defensa, se provocará que el tema total, o la litis central, se vuelva la inconstitucionalidad de una norma y, entrar al estudio de dicha inconstitucionalidad en el incidente, se equipararía al control concentrado, que sólo pueden ejercerlo los órganos del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL
DEL SEXTO CIRCUITO.

*Amparo en revisión 323/2017. 25 de enero de 2018.
Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Rafael Aragón.
Secretaria: Silvia Galindo Andrade.*

*Nota: La ejecutoria relativa al expediente varios
912/2010 citada, aparece publicada en el
Semnario Judicial de la Federación y su Gaceta,
Décima Época, Libro I, Tcmo 1, octubre de 2011,
página 313.*

*Esta tesis se publicó el viernes 17 de agosto de 2018
a las 10:25 horas en el Semnario Judicial de la
Federación.*

Cumplimiento que deberán llevar a cabo las autoridades demandadas en el plazo improrrogable de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución e informar dentro del mismo plazo su cumplimiento a la Segunda Sala de este Tribunal, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se procederá en su contra conforme a lo establecido en los artículos 90 y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

A dicho cumplimiento están sujetas las autoridades administrativas, que en razón de sus funciones deban intervenir en el cumplimiento de esta resolución.

Ilustra lo anterior, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. *Aun cuando las autoridades no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, pero en razón de sus funciones deban tener intervención en el*



cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de dicha sentencia protectora, y para que logre vigencia real y eficacia práctica.

Lo anterior con fundamento en los artículos 1, 3, 85, 86 y 89, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO.- Este Tribunal es **competente** para conocer y fallar el presente asunto, en los términos precisados en el considerando I de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se declara la existencia de la omisión impugnada a la autoridad demandada y como consecuencia de ello la ilegalidad de la misma; por lo que se declara la nulidad lisa y llana de la misma.

TERCERO.- Se condena a la autoridad demandada; Director de Licencias de Funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a refrendar previo el pago de los derechos que ello implique, la licencia de funcionamiento a la moral demandante, correspondiente a los ejercicios fiscales 2025 y los subsecuentes.

CUARTO.- Se condena a la autoridad demandada a desaplicar el artículo 91, fracción VI, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, a favor de la moral, y como consecuencia de ello, no exigir el requisito de licencia de uso de suelo, para efectos del refrendo correspondiente.

QUINTO.- Se concede el plazo de diez días a la demandada para dar cumplimiento a la sentencia, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se procederá en su contra conforme a lo establecido

en los artículos 90 y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, y en su oportunidad, **archívese** el presente asunto como definitiva y totalmente concluido.

Así por mayoría de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **GUILLERMO ARROYO CRUZ** Titular de la Segunda Sala de Instrucción y ponente en el presente asunto; Magistrada **MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO**, Titular de la Primera Sala de Instrucción, Magistrada **VANESSA GLORIA CARMONA VIVEROS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado **MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; Magistrado **JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas, Magistrada **KARLA SOCORRO REYES REYES**, Titular de la Sexta Sala en Instrucción, Magistrada **CLARA ELIZABETH SOTO CASTOR**, Titular de la Séptima Sala de Instrucción quien emite voto particular, ante **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



**MAGISTRADO PRESIDENTE
GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN**



**MAGISTRADA
MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN.**



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA/2ºS/072/2025

**MAGISTRADA
VANESSA GLORIA CARMONA VIVEROS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN**

**MAGISTRADO
MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

**MAGISTRADO
JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CERESO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

**MAGISTRADA
KARLA SOCORRO REYES REYES
TITULAR DE LA SEXTA SALA DE INSTRUCCIÓN**

**MAGISTRADA
CLARA ELIZABETH SOTO CASTOR
TITULAR DE LA SÉPTIMA SALA DE INSTRUCCIÓN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**

"2026, Año de Margarita Maaza Parada".

La presente hoja corresponde a la sentencia de fecha once de febrero de dos mil veintiséis, emitida por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dentro del juicio de nulidad TJA/2ºS/072/2025, promovido por la persona moral denominada [REDACTED] en contra del Director de Licencias de Funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos. Conste.

AVS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA TITULAR DE LA SÉPTIMA SALA DE INSTRUCCIÓN, CLARA ELIZABETH SOTO CASTOR, DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS; EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/2ªS/072/2025, PROMOVIDO POR [REDACTED] EN REPRESENTACIÓN DE LA PERSONA MORAL DENOMINADA “[REDACTED]” EN CONTRA DEL DIRECTOR DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y TURISMO DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.

A manera de antecedente, es oportuno reconocer que se tuvo como acto impugnado el siguiente:

“a) La omisión y/o negativa de la autoridad demandada, de refrendar para el ejercicio fiscal 2025, la Licencia de Funcionamiento con número de registro municipal [REDACTED] la cual se me expidió para explotar el giro de Clínica Veterinaria, [REDACTED] en el domicilio ubicado en Teopanzolco número 504, Colonia Jardines de Reforma, Delegación Antonio Barona, de Cuernavaca, Morelos”.

Demandando las siguientes pretensiones:

“A) Se condene a la autoridad demandada a refrendar a mi representada la Licencia de Funcionamiento, para el ejercicio fiscal 2025, y los años subsecuentes.

B) Desaplicar en favor de mi representada el artículo 91, fracción VI, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos.”.

Resolución del asunto

El proyecto señala:

“Son fundadas las razones de impugnación, ya que, condicionar el refrendo de la licencia de funcionamiento a la exhibición de la licencia de uso de suelo, transgrede el derecho de la demandante para ejercer el comercio.

Por lo tanto, la autoridad demandada no puede aplicar en perjuicio de la demandante el artículo 91, fracción VI, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, porque con ello, se restringe el derecho a ejercer el comercio de ésta, además de que dicho precepto no se refiere a los requisitos para el refrendo de la licencia de funcionamiento.

El artículo 91, fracción VI, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, que dispone:



“...Para que el H. Ayuntamiento otorgue a los particulares licencia o permiso para el desempeño de una actividad comercial, industrial o de servicio o para el funcionamiento de instalaciones abiertas al público se requiere presentar los siguientes datos y documentos:

...

VI.- Constancia de acreditación del uso del suelo de conformidad con la legislación aplicable expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos Municipales; ...”

De lo anterior, podemos advertir que se declaró que la demandada incurrió en una omisión, criterio del cual disiento.

Fundamentación y motivación del presente voto

En el presente asunto, quedó acreditado que a la parte actora se le expidió en el año 2024 una licencia de funcionamiento para el establecimiento de una **clínica veterinaria**; sin embargo, dicha autorización **no constituye un derecho absoluto ni incondicionado**, pues su vigencia y refrendo se encuentran sujetos al cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad municipal aplicable, entre los cuales destaca de manera esencial **la compatibilidad del giro con el uso de suelo autorizado**.

Requisito para refrendar que a la letra dice:

“ESTA LICENCIA DEBERA SER REFRENDADA EN LOS MESES DE ENERO A MARZO DE CADA AÑO, SE CONDICIONA A NO HACER USO DE LA VÍA PÚBLICA Y A PRESENTAR EN UN PLAZO NO MAYOR A 60 DÍAS A PARTIR DE LA FECHA DE AUTORIZACION O REFRENDO LA DOCUMENTACION PENDIENTE CONSISTENTE EN: USO DE SUELO ESPECIFICO PARA LA ACTIVIDAD Y DOMICILIO SOLICITADO”

De las constancias que obran en autos se advierte que el inmueble en el que la actora desarrolla sus actividades **conserva un uso de suelo correspondiente al giro de restaurante bar**, sin que exista evidencia de que se haya tramitado y obtenido la modificación o actualización del uso de suelo para permitir legalmente la operación de una clínica veterinaria. Tal circunstancia resulta determinante, pues el uso de suelo constituye un presupuesto indispensable para la expedición y refrendo de licencias de funcionamiento.

En ese sentido, estimo que **la autoridad responsable no se encontraba jurídicamente obligada a refrendar la licencia solicitada**, ya que hacerlo implicaría validar un giro incompatible con el uso de suelo vigente, en contravención al marco normativo municipal y a los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen la actuación administrativa.

Asimismo, debe señalarse que la omisión combatida **no puede calificarse como arbitraria ni carente de motivación**, pues deriva

directamente del incumplimiento de un requisito atribuible a la propia actora, quien, pese a usar un giro distinto, **no acreditó haber regularizado la situación jurídica del inmueble** en cuanto al uso de suelo correspondiente.

Por tanto, considero que **no se actualiza violación alguna a derechos subjetivos de la parte actora**, dado que el refrendo solicitado se encontraba condicionado al cumplimiento de exigencias legales que no fueron satisfechas. En consecuencia, lo procedente era **reconocer la validez de la omisión reclamada** y negar la pretensión de la parte actora.

Por las razones expuestas, formulo el presente voto particular, en el que sostengo que la omisión del Director de Licencias de Funcionamiento, de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Ayuntamiento de Cuernavaca de refrendar la licencia de funcionamiento para el ejercicio fiscal 2025 **es conforme a derecho**.

Sobre estas bases, es que la suscrita, disiento del criterio tomado.

CONSECUENTEMENTE, SOLICITO SE INSERTE EN LA SENTENCIA DE MÉRITO LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE Y DE MANERA TEXTUAL EN LA SENTENCIA.

FIRMA EL PRESENTE ENGROSE: LA MAGISTRADA TITULAR DE LA SÉPTIMA SALA DE INSTRUCCIÓN, **CLARA ELIZABETH SOTO CASTOR**, DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, CON QUIEN ACTÚA Y DA FE.

MAGISTRADA



CLARA ELIZABETH SOTO CASTOR

TITULAR DE SÉPTIMA SALA DE INSTRUCCIÓN



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA/2°S/072/2025

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **CERTIFICA:** que la presente hoja de firmas, corresponde al **voto particular** que formula la Magistrada Titular de la Séptima Sala de Instrucción, **CLARA ELIZABETH SOTO CASTOR**, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; en el expediente número **TJA/2°S/072/2025**, promovido por **Universo** en contra del **Director de Licencias de Funcionamiento, de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos,**; misma que es aprobada en Pleno de fecha once de febrero de dos mil veintiséis. **CONSTE**

"2026, Año de Margarita Maza Parada".

