

EXPEDIENTE: TJA/1<sup>as</sup>S/12/2018

**ACTORA:**

**PROMOTORA NACIONAL AGROPECUARIA MEXICANA, S.A. DE C.V.**, representada por [REDACTED] en su carácter de apoderado legal.

**AUTORIDAD DEMANDADA:**

**SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL DE CUAUTLA, MORELOS Y OTROS.**

**TERCERO PERJUDICADO:**

**NO EXISTE.**

**MAGISTRADO PONENTE:**

[REDACTED]

**SECRETARIA PROYECTISTA:**

[REDACTED]

**TABLA DE CONTENIDO:**

|   |    |
|---|----|
| <b>1. ANTECEDENTES</b> -----  | 2  |
| <b>2. RAZONES JURÍDICAS</b> -----   | 2  |
| 2.1: Competencia -----  | 2  |
| 2.2: Precisión del acto impugnado -----   | 3  |
| 2.3: Causales de improcedencia -----  | 3  |
| 2.3.1. Análisis de la fracción XVI, del artículo 37, en relación con el artículo 12, fracción II, inciso a) de la ley de la materia ----- | 5  |
| 2.4. Análisis de la controversia -----  | 7  |
| 2.4.1. Precisión del acto impugnado -----   | 7  |
| 2.4.2. Razones de impugnación -----   | 7  |
| 2.4.3. Análisis de la razón de impugnación de mayor beneficio -----   | 8  |
| 2.4.4. Pretensiones -----   | 13 |
| <b>3. PARTE DISPOSITIVA</b> -----   | 14 |
| 3.1. Competencia -----  | 14 |
| 3.2. Sobreseimiento -----   | 14 |
| 3.3. Ilegalidad del acto impugnado -----  | 15 |
| 3.4. Nulidad lisa y llana -----   | 15 |
| 3.5. Levantamiento de la suspensión -----   | 15 |
| 3.6. Notificación -----   | 15 |

Cuernavaca, Morelos a catorce de agosto del dos mil dieciocho.

Resolución definitiva dictada en los autos del expediente número TJA/1<sup>as</sup>S/12/2018.

## 1.- ANTECEDENTES:

1.1. Por escrito presentado el 22 de enero de 2017, PROMOTORA NACIONAL AGROPECUARIA MEXICANA, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de apoderada legal, demandó la nulidad del acto impugnado.

1.2. Se admitió la demanda, por lo que se ordenó emplazar a las autoridades demandadas. La suspensión del acto se le concedió<sup>1</sup>.

1.3. Las autoridades demandadas SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL Y DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS, AMBOS DE CUAUTLA, MORELOS, contestaron la demanda<sup>2</sup>.

1.4. Se le tuvo por perdido el derecho a la autoridad demandada DIRECTOR OPERATIVO DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS DE CUAUTLA, MORELOS, para contestar la demanda, teniéndole por contestados en sentido afirmativo los hechos de la demanda<sup>3</sup>.

1.5. Se ordenó abrir el juicio a prueba por el término común de cinco días para las partes<sup>4</sup>.

1.6. Se acordó que ninguna de las partes ofreció, ni ratificó prueba alguna dentro del término probatorio concedido, por lo que se le tuvo por perdido el derecho que pudieron haber ejercitado para dicho fin<sup>5</sup>, para la mejor decisión del presente juicio con fundamento en el último párrafo del artículo 391 del Código Procesal Civil del Estado de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de la materia, este Tribunal tomará en cuenta todos y cada uno de los documentos que exhibió en autos.

1.7. La Audiencia de Ley, se llevó a cabo el 22 de junio de 2018, con fundamento en la fracción V, del artículo 83 de la Ley de la materia, se citó a las partes para oír sentencia definitiva, misma que hoy se pronuncia:

## 2. RAZONES JURÍDICAS:

### 2.1. COMPETENCIA.

El 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 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3, 7, 84, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

<sup>1</sup> Hoja 61 a 66 vuelta.

<sup>2</sup> Hoja 99 a 99 vuelta, 106 y 106 vuelta.

<sup>3</sup> Hoja 107 y 107 vuelta.

<sup>4</sup> Hoja 126.

<sup>5</sup> Hoja 127 a 129.

publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514 el 19 de julio de 2017; 1, 16, 18, inciso B), fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial "Tierra y Libertad" número 5514 el 19 de julio de 2017.

## 2.2. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

La parte actora señaló como acto impugnado:

*"La resolución emitida mediante oficio número [REDACTED] por el Director Operativo de Protección Civil y Bomberos de Cuautla, Morelos, C. [REDACTED] en fecha tres de enero del año dos mil dieciocho".*

Se acreditan con la documental pública, cédula de notificación con firma autógrafa del Director de Protección Civil y Bomberos de Cuautla, Morelos, dirigida a Pronamex, S.A. de C.V., visible a hoja 45 y 54 vuelta de autos<sup>6</sup>, relativa a la resolución impugnada del 03 de enero de 2018, emitida por la autoridad demandada Director de Protección Civil y Bomberos de Cuautla, Morelos, a través de la cual determinó imponer al propietario y/o representante de Pronamex, S.A. de C.V., una sanción económica por 1720 unidades de medida y actualización, por no haber dado cumplimiento a las medidas de seguridad como son la licencia de funcionamiento de 2017; por falta de la: constancia de protección civil de cada ejercicio fiscal; programa interno de protección civil elaborado por consultor externo por parte de Protección Civil Estatal de Morelos; póliza de seguro contra incendios y daños a terceros vigente; constancia de capacitación de uso y manejo de extintores; constancia de capacitación de primeros auxilios; dictamen eléctrico realizado por un perito experto en la materia; dictamen eléctrico realizado por un perito experto en la materia; dictamen estructural realizado por un perito experto en la materia; por no comparecer con justa causa cuando fue citado legal y oportunamente; y no comparecer en tiempo y forma.

## 2.3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

Con fundamento en los artículos 37, y 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, este Tribunal analizará de oficio las causales de improcedencia del presente juicio, por ser una cuestión de orden público y por ende de estudio preferente; sin que por el hecho de que esta autoridad admitiera la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causales de improcedencia que se actualicen.

Se aplica por orientación al presente juicio de nulidad:

<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.

**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU EXAMEN OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA VERIFICAR LA ACTUALIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAUSALES RELATIVAS SI NO LAS ADVIRTIÓ Y LAS PARTES NO LAS INVOCARON.** Conforme al artículo 202, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, las causales de improcedencia deben analizarse aun de oficio, lo que debe entenderse en el sentido que se estudiarán tanto las que hagan valer las partes como las que advierta el tribunal que conozca del asunto durante el juicio, lo que traerá como consecuencia el sobreseimiento, de conformidad con el artículo 203, fracción II, del mismo ordenamiento y vigencia, ambas porciones normativas<sup>4</sup> de contenido idéntico al texto vigente de los artículos 8o., último párrafo y 9o., fracción II, respectivamente, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tanto, la improcedencia del juicio contencioso administrativo pueden hacerla valer las partes, en cualquier tiempo, hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente; pero este derecho de las partes es también una carga procesal si es que se pretende vincular al tribunal del conocimiento a examinar determinada deficiencia o circunstancia que pueda actualizar el sobreseimiento. En ese contexto, las causales de improcedencia que se invoquen y las que advierta el tribunal deben estudiarse, pero sin llegar al extremo de imponerle la carga de verificar, en cada asunto, si se actualiza o no alguna de las previstas en el artículo 202 del código en mención, en virtud de que no existe disposición alguna que, en forma precisa, lo ordene. Así las cosas, si existe una causal de improcedencia que las partes pretendan se declare, deben asumir la carga procesal de invocarla para vincular al tribunal y, sólo entonces, tendrán el derecho de exigir el pronunciamiento respectivo<sup>7</sup>.

Las autoridades demandadas SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL Y DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS, AMBOS DE CUAUTLA, MORELO, hicieron valer las mismas causales de improcedencia previstas por el artículo 37, fracción XIV, y XVI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

<sup>7</sup> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 210/2006. Director General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República. 6 de septiembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez. Revisión fiscal 634/2010. Subdirectora de lo Contencioso, en suplencia por ausencia de la Directora Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 31 de marzo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales. Revisión fiscal 608/2010. Subdirectora de lo Contencioso, en suplencia por ausencia de la Directora Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otra. 7 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González. Revisión fiscal 662/2010. Subdirectora de lo Contencioso, en suplencia por ausencia de la Directora Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 28 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales. Revisión fiscal 83/2011. Directora Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 6 de mayo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: José Pablo Sáyago Vargas. Novena Época Núm. de Registro: 161614. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Julio de 2011 Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/100. Página: 1810

La autoridad demandada DIRECTOR OPERATIVO DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS DE CUAUTLA, MORELOS, al no contestar la demanda no hizo valer ninguna causal de improcedencia por la cual se pueda sobreseer el juicio.

### **2.3.1. ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN XVI, DEL ARTÍCULO 37, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO a) DE LA LEY DE LA MATERIA.**

El estudio de las causales de improcedencia que hicieron valer las autoridades demandadas previstas por el artículo 37, fracción XIV y XVI, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, resulta **innecesario**, pues realizado el análisis exhaustivo de los autos, este Tribunal de oficio en términos del artículo 37, último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>8</sup>, 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) de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por las razones que se precisaran más adelante, por tanto, su estudio no cambiaría el sentido de la resolución.

A lo anterior sirve de apoyo por analogía la siguiente tesis:

**CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO, ASI COMO DE LOS DEMAS AGRAVIOS.** Al estimarse que en el juicio de garantías se surte una causal de improcedencia y que debe sobreseerse en el mismo con apoyo en los artículos relativos de la Ley de Amparo, resulta innecesario el estudio de las demás que se aleguen en el caso y de los restantes agravios, porque no cambiaría el sentido de la resolución<sup>9</sup>.

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 del segundo acto impugnado.

Por cuanto a las autoridades demandadas **SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL Y DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS, AMBOS DE CUAUTLA, MORELOS.**

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SEPTIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 497/92. Sociedad Cooperativa de Autotransportes de la Sierra Nahuatl de Zongolica, Veracruz, S.C.L. 28 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Uribe García. Secretario: Augusto Aguirre Domínguez. Amparo en revisión 289/92. Joel Gómez Yáñez. 2 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Tomás Enrique Ochoa Moguel. Secretaria: Adela Muro Lezama. Octava Época, Tomo X-October, pág. 293. No. Registro: 216,878. Tesis aislada. Materia(s): Común. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XI, Marzo de 1993. Tesis: Página: 233

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.

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.

De la instrumental de actuaciones tenemos que la resolución impugnada fue emitida por la autoridad demandada DIRECTOR OPERATIVO DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS DE CUAUTLA, MORELOS, como se determinó en la razón jurídica 2.2.

Debe entenderse como autoridad emisora del acto, a aquélla que suscribe la resolución o el acto impugnado.

Sirve de orientación, la siguiente tesis jurisprudencial que se transcribe:

**SOBRESEIMIENTO. ES IMPROCEDENTE DECRETARLO EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE AMPARO, SI NÉGADO 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.** En el supuesto de que las autoridades negaran el acto que les fue atribuido, sin que la parte quejosa hubiese aportado prueba en contrario, y de las constancias procesales se demuestra que una diversa autoridad aceptó el mismo, esto es, que el acto reclamado sí existe, no resulta lógico ni jurídico sostener que éste, considerado como una determinación de la autoridad responsable que puede afectar la esfera jurídica del quejoso, sólo exista respecto de algunas autoridades y no en relación con otras, es decir, tal hipótesis se actualizaría sólo cuando todas las autoridades señaladas como responsables negaran la existencia del acto que se les atribuye y en autos no se demuestre lo contrario, pero no si se acredita que los actos reclamados sí existen, respecto de alguna autoridad. Consecuentemente si no se demuestra la intervención de ciertas autoridades en el juicio de amparo, se actualizará la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 11, ambos de la Ley de Amparo, pues si no emitieron, dictaron, publicaron ni ejecutaron el acto que se reclama, no puede considerárseles como responsables en el juicio de amparo, por tanto, se deberá sobreseer

en términos del artículo T4, fracción III, y no de la IV, del mismo ordenamiento<sup>10</sup>.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>11</sup>, se decreta el sobreseimiento en relación a las autoridades demandadas **SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL Y DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS, AMBOS DE CUAUTLA, MORELOS**, al no tener el carácter de autoridades ordenadoras o ejecutoras.

Debe analizarse el fondo del acto impugnado en relación a la autoridad demandada **DIRECTOR OPERATIVO DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS DE CUAUTLA, MORELOS**.

## 2.4. ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA.

### 2.4.1. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

Se procede al estudio de fondo del acto impugnado:

*"La resolución emitida mediante oficio número [REDACTED] por el Director Operativo de Protección Civil y Bomberos de Cuautla, Morelos, C. [REDACTED] en fecha tres de enero del año dos mil dieciocho".*

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 85 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la **litis** del presente juicio se constriñe a la **legalidad** del acto impugnado.

En el Estado de Morelos, los actos de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, y las resoluciones producidas por organismos descentralizados estatales o municipales, gozan de **presunción de legalidad**, en términos de lo que dispone el artículo 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.

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.

### 2.4.2. RAZONES DE IMPUGNACIÓN.

<sup>10</sup> QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Novena 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.So.P. J/3, Página: 1363.

<sup>11</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.

Las razones de impugnación que vertió la parte actora en contra del acto impugnado, pueden ser consultadas a hoja 06 y 51 de los autos.

Las cuales no se transcriben de forma literal, pues el deber formal y material de exponer los argumentos legales que sustenten esta resolución, así como examinar las cuestiones efectivamente planteadas, que respectivamente establecen los artículos 85 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y 105, 106 y 504 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria al juicio de nulidad, no depende de la inserción material de los aspectos que forman la litis, sino de su adecuado análisis.

Es aplicable por analogía, en lo conducente, la tesis jurisprudencial cuyo contenido es:

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.**

De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."<sup>12</sup>

**2.4.3. ANÁLISIS DE LA RAZÓN DE IMPUGNACIÓN DE MAYOR BENEFICIO.**

Dado el análisis en conjunto de lo expresado por la parte actora en las razones por las que se impugna el acto que demanda, se procede al examen de aquellas que traigan mayores beneficios.

<sup>12</sup> Novena Época. Registro: 164618. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXI, Mayo de 2010. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 58/2010. Página: 830. Contradicción de tesis 50/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Noveno Circuito, Primero en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 21 de abril de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores. Tesis de jurisprudencia 58/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de mayo de dos mil diez.

A lo anterior sirve de apoyo por analogía, el siguiente criterio jurisprudencial:

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.** De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional<sup>13</sup>.

La parte actora en la primera razón de impugnación manifiesta que la resolución impugnada viola en su perjuicio lo dispuesto los derechos humanos establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como las garantías de acceso a la justicia, legalidad y debido proceso previstas en los artículos 1, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que se violenta el artículo 14 Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiéndose tomar como derecho protector del juicio, debido a que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

---

<sup>13</sup> Contradicción de tesis 37/2003-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy siete de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil cinco. Registro No. 179367. Localización: . Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Febrero de 2005. Página: 5. Tesis: P./J. 3/2005. Jurisprudencia. Materia(s): Común

Manifiesta que no se ha iniciado algún procedimiento en su contra Promotora Nacional Agropecuaria Mexicana, S.A. de C.V., por lo que se dejaron de observar las formalidades esenciales del procedimiento y formalidades al dictar la resolución impugnada, pues este Tribunal comprobó que en contra de quien se inició el procedimiento fue Pronamex, S.A. de C.V., y no en su contra, siendo ella la única y legítima propietaria de la negociación ubicada en [REDACTED]

En la segunda razón de impugnación la parte actora manifestó que nunca fue debidamente notificada de algún procedimiento administrativo seguido en su contra, siendo ella la única dueña y propietaria de la negociación ubicada en [REDACTED]

[REDACTED] que por ello que sus representantes se enteraron de la resolución administrativa de fecha 03 de enero de 2018, que pronunció el Director Operativo de Protección Civil y Bomberos de Cuautla, Morelos, dentro del procedimiento administrativo con número de oficio [REDACTED] a través de la cual se le impone una sanción económica. Que tal conocimiento fue con motivo de que en la referida fecha se presentó una persona que dijo ser trabajador de la Dirección de Protección Civil y Bomberos de Cuautla, Morelos, dejando original de la resolución de 03 de enero de 2018, siendo en esa fecha que se enteró de la resolución.

Que debe declararse la nulidad de la resolución impugnada porque la notificación y emplazamiento del procedimiento administrativo se llevó a cabo con Pronamex, S.A. de C.V. y no en su contra Promotora Nacional Agropecuaria Mexicana, S.A. de C.V., por lo que existe una violación a las formalidades del procedimiento.

Promotora Nacional Agropecuaria Mexicana, S.A. de C.V., jamás conoció de algún procedimiento administrativo instruido en su contra, infringiéndose con ello lo dispuesto por el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación.

En la cuarta razón de impugnación manifiesta que la resolución impugnada es violatoria de los derechos humanos consagrados en los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no fue notificada de algún acto de la Dirección de Protección Civil y Bomberos de Cuautla, Morelos, ni mucho menos conoció de algún procedimiento administrativo seguido en su contra, en consecuencia no podía dar cumplimiento a las medidas de seguridad señaladas en el resultando II de la resolución impugnada, porque la notificación y emplazamiento se llevó a cabo con Pronamex, S.A. de C.V. y no con ella, por tal razón las actuaciones de las que emana la resolución, se realizaron sin cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, porque esa actuación se llevó a cabo con una persona que no es su representante legal.

La autoridad demandada no hizo valer ninguna defensa a las razones de impugnación de la parte actora, al no haber contestado la demanda, por lo que por auto del 23 de febrero de 2018<sup>14</sup>, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 47<sup>15</sup> de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se le tuvo por contestados en sentido afirmativo todos y cada uno de los hechos contenidos en la demanda.

**Son fundadas** las razones de impugnación de la parte actora:

Al haberse decretado que los hechos de la demanda son ciertos, por no contestar la demanda la autoridad demandada, en consecuencia, consintió las irregularidades que señaló la actora en las razones de impugnación; por ello, es ilegal la resolución impugnada y se declara su nulidad lisa y llana, toda vez que este Pleno no cuenta con el sustento documental que pueda revertir lo aseverado por la actora.

De la valoración que se realiza a la instrumental de actuaciones en términos de lo dispuesto por el artículo 490 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos, no quedó acreditado por la autoridad demandada con prueba fehaciente e idónea que la parte actora conoció del inicio del procedimiento administrativo que se originó con motivo de la inspección en materia de seguridad que se llevó a cabo en el establecimiento ubicado en Avenida Revolución número 77, de la Colonia Año de Juárez en Cuautla, Morelos, que afirmó la parte actora es de su propiedad, lo cual se tiene por cierto al no controvertirlo la autoridad demandada al no haber contestado la demanda, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 360, primer párrafo y 368, último párrafo, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, que disponen:

*"Artículo 360.- El demandado formulará la contestación de la demanda dentro del plazo de diez días, refiriéndose a cada una de las pretensiones y a los hechos aducidos por el actor en la demanda, admitiéndolos o negándolos expresando los que ignore por no ser propios o refiriéndolo como considere que ocurrieron. Cuando el demandado aduzca hechos o derechos incompatibles con los señalados por el actor en la demanda se tendrá por contestada en sentido negativo de estos últimos. El silencio y las evasivas harán que se tengan por admitidos los hechos y el derecho sobre los que no se suscitó controversia, la negación de los hechos no entraña la admisión del Derecho, salvo lo previsto en la parte final del artículo 368.*

[...]

**Artículo 368.- [...]**

*Se presumirán confesados los hechos que la demanda que se dejen de contestar [...]"*.

<sup>14</sup> Consultable a hoja 107 y 107 vuelta.

<sup>15</sup> Artículo 47.- Si el demandado no produce contestación a la demanda incoada en su contra dentro del plazo concedido para tal efecto, el Tribunal declarará precluido su derecho para hacerlo, teniendo por contestada la demanda en sentido afirmativo únicamente respecto de los hechos que le hayan sido directamente atribuidos, salvo prueba en contrario.

En el resultando I de la resolución impugnada del 03 de enero de 2018<sup>16</sup>, la autoridad demandada precisó que se llevó a cabo la inspección en materia de seguridad, al establecimiento con razón social Pronamex, S.A. de C.V., ubicado en [REDACTED]

[REDACTED] lo que genera la ilegalidad de la resolución impugnada, pues la inspección se llevó a cabo el domicilio de la parte actora con la persona moral denominada Pronamex, que es distinta a la parte actora Promotora Nacional Agropecuaria Mexicana, S.A. de C.V., por tanto, se concluye que no conoció el inicio del procedimiento, por lo que se transgredió en su perjuicio el derecho fundamental de debido proceso previsto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues antes de emitir la resolución impugnada debió notificar a la parte actora el inicio del procedimiento y sus consecuencias, debió darle la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y alegar lo que a su derecho corresponda, a fin de garantizar una adecuada y oportuna defensa de la actora, lo que no aconteció en el presente caso, toda vez que la autoridad demandada no instauró en su contra el procedimiento, en el que se le hubiese dado la oportunidad de defenderse, por lo que incumple el derecho fundamental de seguridad jurídica, de audiencia y de legalidad.

Sirven de orientación los siguientes criterios jurisprudenciales, que a la letra dicen:

**AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.** De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una

<sup>16</sup> Consultable a hoja 54 y 54 vuelta.

resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas<sup>17</sup>.

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado<sup>18</sup>.

#### 2.4.4. PRETENSIONES.

La parte actora solicitó como primera pretensión:

<sup>17</sup> SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 3077/2001. Comité Particular Agrario del núcleo de población ejidal que de constituirse se denominaría "Miguel de la Madrid Hurtado", del Municipio de Tamiahua, Estado de Veracruz, por conducto de su Presidente, Secretario y Vocal. 10 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Amparo directo 131/2005. Huizar Cleaner de México, S.A. de C.V. 11 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Elizabeth Arrañaga Pichardo. Amparo en revisión 47/2005. Eleazar Loa Loza. 5 de octubre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Amparo directo 107/2006. Armando Huerta Muñiz. 26 de abril de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Amparo directo 160/2008. Presidente, Secretario y Tesorero del Comisariado Ejidal del Nuevo Centro de Población Ejidal "Coyamitos y anexos", Municipio de Chihuahua del Estado de Chihuahua. 25 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Luis Huerta Martínez. Novena Época. Registro: 169143. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo : XXVIII, Agosto de 2008. Materia(s): Común. Tesis: I.7o.A. J/41. Página: 799

<sup>18</sup> Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo. Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. No. Registro: 200,234 Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Diciembre de 1995. Tesis: P./J. 47/95. Página: 133

*"a).- Que se declara le nulidad de la resolución emitida mediante oficio número [REDACTED] por el Director Operativo de Protección Civil y Bomberos de Cuautla, Morelos, C. [REDACTED] en fecha tres de enero del año dos mil dieciocho.*

**Resulta procedente** atendiendo a los razonamientos vertidos en la razón jurídica 2.4.3. de la presente resolución, en consecuencia con fundamento en lo previsto en la fracción II, del artículo 4, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que en su parte conducente establece: *"Artículo 4.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por la leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso",* se declara la ilegalidad y como consecuencia la **NULIDAD LISA Y LLANA** de la resolución del 03 de enero de 2018, con número de oficio [REDACTED] emitida por la autoridad demandada DIRECTOR OPERATIVO DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS DE CUAUTLA, MORELOS, lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

La segunda pretensión de la parte actora:

*"b).- Que no se lleve a cabo la ejecución de la resolución combatida, hasta en tanto se resuelva en definitiva el presente juicio [...]"*.

Quedó satisfecha por auto de fecha 23 de enero de 2018<sup>19</sup>, pues se le concedió la suspensión de la resolución impugnada para que las autoridades demandadas se abstuvieran de ejecutar la sanción impuesta en la resolución del 03 de enero de 2018.

Al haberse declarado la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, resulta innecesario analizar las demás razones de impugnación, porque en nada variaría el sentido de la presente determinación, además que, con los alcances de la presente sentencia, se ve colmado lo que pretende el actor.

Al resolverse el fondo del asunto resulta procedente levantar la suspensión concedida a la parte actora.

### **3. PARTE DISPOSITIVA:**

**3.1.** Este Tribunal es competente para conocer y resolver del presente juicio de nulidad, en términos de lo señalado en la razón jurídica 2.1. de la presente resolución.

**3.2.** Se decreta el sobreseimiento del presente juicio promovido por **PROMOTORA NACIONAL AGROPECUARIA MEXICANA, S.A. DE C.V.**, representada por [REDACTED] en su carácter de apoderada legal, en relación al acto impugnado que demandada a la **SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO**

<sup>19</sup> Consultable a hoja 61 a 66 vuelta.

**MUNICIPAL Y DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS, AMBOS DE CUAUTLA, MORELOS**, con fundamento en el artículo 38, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por actualizarse la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XVI, del artículo 37, en relación con el artículo 12, fracción II, inciso a) de la citada Ley, con apego a lo razonado en la razón jurídica 2.3.1. de la presente resolución.

3.3. La parte actora **PROMOTORA NACIONAL AGROPECUARIA MEXICANA, S.A. DE C.V.**, representada por [REDACTED] en su carácter de apoderada legal, probó la ilegalidad del acto impugnado.

3.4. Se declara **LA NULIDAD LISA Y LLANA** de la resolución del 03 de enero de 2018, con número de oficio [REDACTED] emitida por la autoridad demandada **DIRECTOR OPERATIVO DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS DE CUAUTLA, MORELOS**, de conformidad con los razonamientos vertidos en la razón jurídica 2.4.3. Y 2.4.4. de la presente resolución.

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

**3.6. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.**

Por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos: Magistrado Presidente **Dr. en D.** [REDACTED] Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado **M. en D.** [REDACTED], Titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en el presente asunto; **Licenciado** [REDACTED] Secretario de Acuerdos adscrito a la Segunda Sala y Encargado de Despacho de la Segunda Sala de Instrucción<sup>20</sup>; Magistrado **Licenciado** [REDACTED] Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; Magistrado **M. en D.** [REDACTED] Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas en términos del artículo 4, fracción I y artículo séptimo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos publicada en el periódico oficial "Tierra y Libertad" número 5514 el 19 de julio de 2017; ante la Licenciada [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

[REDACTED]  
**TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN**

<sup>20</sup> Con fundamento en los artículos 28 y 70 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

**MAGISTRADO**

[REDACTED]  
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN.

ENCARGADO DE DESPACHO DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN.

[REDACTED]  
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN.

**MAGISTRADO**

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

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

**SECRETARIA GENERAL**

[REDACTED]  
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/185/12/2018 relativo al juicio-administrativo, promovido por PROMOTORA NACIONAL AGROPECUARIA MEXICANA, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de apoderado legal, en contra de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL DE CUAUTLA, MORELOS Y OTROS, misma que fue aprobada en pleno del catorce de agosto del dos mil dieciocho.  
DOY FE