



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/1^{as}/285/2018

EXPEDIENTE: TJA/1^{as}/285/2018

ACTOR:

Unipolares y Espectaculares del Norte, S.A. de C.V., por conducto de [REDACTED] en su carácter de administrador único.

AUTORIDAD DEMANDADA:

Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

TERCERO INTERESADO:

No existe.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:

[REDACTED]

CONTENIDO:

Antecedentes -----	1
Consideraciones Jurídicas -----	2
Competencia -----	2
Precisión del acto impugnado -----	3
Existencia del acto impugnado -----	3
Causas de improcedencia y de sobreseimiento -----	4
Parte dispositiva -----	31

Cuernavaca, Morelos a diecinueve de junio del dos mil diecinueve.

Resolución definitiva dictada en los autos del expediente número TJA/1^{as}/285/2018.

Antecedentes.

1. UNIPOLARES Y ESPECTACULARES DEL NORTE, S.A. DE C.V., por conducto de [REDACTED] en su carácter de administrador único, presentó demanda el 28 de noviembre del 2018, la que fue admitida el 10 de diciembre del 2018.

Señaló como autoridad demandada:

- a) SUBPROCURADORA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS.

Como actos impugnados:

- I. *"La orden de inspección ordinaria y oficio de comisión de fecha seis de noviembre del dos mil dieciocho, suscrita por la M. en D. [REDACTED] en su carácter Subprocuradora (sic) de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos".*

Como pretensión:

"1) Solicitó a ese Tribunal de Justicia Administrativa, declare ilegal y en consecuencia decreta la nulidad de la orden de inspección y oficio de comisión que se impugna".

2. La autoridad demandada compareció a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra.
3. La parte no desahogó la vista dada con la contestación de demanda y no amplió su demanda
4. El juicio de nulidad se desahogó en todas sus etapas y con fecha 26 de abril de 2019, se turnaron los autos para resolver.

Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 116

fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso B), fracción II, inciso a) y la disposición transitoria Segunda, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Precisión del acto impugnado.

6. La parte actora señaló como actos impugnados los que se precisaron en el párrafo 1.I.

Existencia del acto impugnado.

7. La existencia del primer acto impugnado, se acredita con la documental pública, copia certificada de la orden de inspección ordinaria del 06 de noviembre de 2018, emitida por la autoridad demandada Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, dirigida al propietario, representante legal, responsable, encargado o trabajador del bien inmueble, ubicado en [REDACTED] Morelos, visible a hoja 53 a 55 del proceso¹, en la que consta que la autoridad demandada ordenó realizar una visita de inspección ordinaria en el inmueble antes citado, con el objeto de verificar:

A) Si el lugar visitado se ejecutan obras o actividades sujetas a la autorización en materia de impacto ambiental en términos de los artículos 38, fracción VI, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, y 17, inciso f), del Reglamento de la Ley de Equilibrio

¹ 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.

Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelós en Materia de Evaluación del Impacto y Riesgo Ambiental.

B) Que el inspeccionado exhiba la autorización en materia de impacto ambiental, en términos de los artículos 38, fracción VI, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, y 17, inciso f), del Reglamento de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos en Materia de Evaluación del Impacto y Riesgo Ambiental.

8. El **segundo acto impugnado** se acredita con la documental pública, copia certificada del oficio de comisión del 06 de noviembre de 2018, emitida por la autoridad demandada Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, visible a hoja 56 del proceso², en la que consta que la autoridad demandada comisiono a los inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para llevar a cabo una visita de inspección ordinaria en materia de impacto ambiental, por lo que deberían de constituirse personalmente en Calle Apolo número 11, Colonia las Delicias del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Causas de improcedencia y sobreseimiento.

9. 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.

² Ibidem.



10. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, conforme al artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, está dotado de **plena jurisdicción**, es un órgano de control de la legalidad con potestad de anulación y está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en armonía con las disposiciones legales que sean aplicables al caso concreto.
11. 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, 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.
12. Los artículos 17 Constitucional 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 causales de improcedencia del juicio de nulidad sean inaplicables, ni que el sobreseimiento en él, por sí, viola esos derechos.
13. Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijan 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.

14. Las causales 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 respectivo³.

15. La autoridad demandada hizo valer la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, sustentándola en el sentido de que la parte actora no acredita que los actos impugnados le afecten derechos subjetivos, ni lesionan sus intereses jurídicos, porque pretende acreditar la propiedad del inmueble con una constancia de alineamiento y número oficial, emitida por la Dirección de Revisión, y Autorización de Proyectos del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, la que no resulta idónea para acreditar la propiedad, ni el interés jurídico del actor, lo que se debe acreditar con prueba fehaciente al afirmar que es propietario.

16. La parte actora en el presente juicio de nulidad está reclamando la afectación a la titularidad de un derecho subjetivo

³ Ilustran lo anterior las tesis con el rubro:

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. 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

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE 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. 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.).



(interés jurídico), y no la afectación a su esfera jurídica (interés legítimo).

17. Al señalar que es propietaria del bien inmueble ubicado en [REDACTED] Municipio de Cuernavaca, Morelos, lugar donde el 06 de noviembre del 2018, se realizó la visita de inspección ordenada por la autoridad demandada, al tenor de lo siguiente:

VII. HECHOS QUE DAN MOTIVO A LA DEMANDA:

1.- Con fecha seis de noviembre de dos mil dieciocho, se constituyeron en el domicilio de mi representada [REDACTED] Municipio de Cuernavaca, Morelos, personal que con la orden de inspección ordinaria de fecha seis de noviembre del dos mil dieciocho, suscrita por el M. en D. [REDACTED] en su carácter de Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, irrumpieron en dicho domicilio aludiendo a que harán una visita de inspección, aun y cuando se les dijo que el número de domicilio marcado en esa orden era incorrecto.

[...]

VIII. PRUEBAS:

A fin de acreditar todos y cada uno de los extremos vertidos en el presente escrito inicial de demanda, ofrezco las siguientes probanzas:

[...]

. **DOCUMENTAL PÚBLICA.**- Consistente en copia de la constancia de alineamiento y número oficial expedido por la directora general de permisos y licencias del ayuntamiento del municipio de Cuernavaca, probanza que tiene como fin acreditar el carácter de mi representada la moral denominada "Unipolares y Espectaculares del Norte, S.A. de C.V. propietaria de la casa habitación ubicada en [REDACTED] Municipio de Cuernavaca, Morelos, y que se relaciona con todos y cada uno de los extremos a que se hace referencia en el presente escrito".

18. El artículo 1º, primer párrafo y 13, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establecen textualmente:

"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 derechos⁴ 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 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".

19. De ahí que el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, protege a los intereses de los particulares en dos vertientes:

20. La primera, contra actos de la autoridad administrativa Municipal o Estatal que afecten sus derechos subjetivos (interés jurídico); y,

21. 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).

22. En materia administrativa el interés legítimo y el jurídico tienen connotación distinta, ya que el primero tiene como finalidad, permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos

⁴ Interés jurídico.



administrativos, no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo, mientras que en el interés jurídico se requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, esto es el interés legítimo, supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

23. El interés legítimo debe de entenderse como aquel interés de cualquier persona, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico, es decir es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica.

24. Los particulares con el interés legítimo, tienen un interés en que la violación del derecho o libertad sea reparada, es decir, 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.

25. Esto es, el gobernado en los supuestos de que sea titular de un interés legítimo y se considere afectado con el acto de autoridad, puede acudir a la vía administrativa a solicitar que se

declare o reconozca la ilegalidad del acto autoritario que le agravia.

26. No es factible equiparar ambas clases de interés -jurídico y legítimo-, pues la doctrina, la jurisprudencia y 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.

27. 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 de los demás individuos y tiende 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.

28. 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.

29. No obstante lo anterior, 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, que en su parte conducente establece: *“Solo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés [...] o legítimo que funde su pretensión”*, de lo que 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 ha sido emitido por alguna dependencia que integra la Administración Pública Estatal o Municipal, también lo es que además de tener un interés legítimo, es necesario acreditar su interés jurídico, es decir que sufra una afectación de manera directa en su esfera jurídica al emitirse el acto administrativo, como lo señala el artículo 37, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Sirven de orientación por analogía los siguientes criterios jurisprudenciales:

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 jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico⁵.

INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. De acuerdo con los artículos 34 y 72, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo 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, 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 lo Contencioso Administrativo; 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. De esta forma resulta procedente el juicio que intenten los particulares no sólo contra actos de la autoridad administrativa que afecten sus derechos subjetivos (interés jurídico), sino también y de manera más amplia, frente a violaciones que no lesionen propiamente intereses jurídicos, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada, al requerir un interés legítimo como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también comprende por mayoría de razón al referido interés jurídico, al resultar aquél de mayores alcances que éste⁶.

⁵ Contradicción de tesis 69/2002-S5. 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

⁶ Contradicción de tesis 69/2002-S5. 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



30. Al controvertir la autoridad demandada el interés jurídico de la actora, esto es, que sea que propietaria del inmueble ubicado en [REDACTED] del Municipio de Cuernavaca, Morelos (lugar que se ordenó se realizara una inspección ordinaria); la parte actora debió acreditar su interés jurídico, entendido este como el derecho que le asiste a un particular para impugnar un acto administrativo que considera ilegal, esto es, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por un acto administrativo, ocasionando un perjuicio a su titular, lo que significa que debe ser titular de un derecho protegido por una norma jurídica concreta, esto es, debe de acreditar que es propietaria del inmueble citado, en términos de lo dispuesto por el artículo 384⁷ en relación con el artículo 386⁸ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, con la finalidad de tener por acreditado su interés jurídico para impugnar los actos.

31. Por lo que se requería que exhibiera en el proceso la documental con la que acreditara la propiedad que dice tiene sobre el inmueble, debido a que los actos impugnados no están dirigidos a su persona, ni en la instrumental de actuaciones consta elemento fehaciente que acredite que se dirigieron a ella.

A lo anterior sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

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.

⁷ “Artículo 384.- Sólo los hechos controvertidos o dudosos están sujetos a prueba; el Derecho lo estará únicamente cuando se funde en usos o costumbres o se apoye en leyes o jurisprudencia extranjeras, siempre que de estas dos últimas esté comprometida su existencia o aplicación. El Tribunal recibirá los informes oficiales que las partes obtengan del Servicio Exterior Mexicano”.

⁸ Artículo 386.- Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. Así, 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.

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. CARGA DE LA PRUEBA. La carga procesal que establecen los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley de Amparo, consistente en que el promovente del juicio de garantías debe demostrar su interés jurídico, no puede estimarse liberada por el hecho de que la autoridad responsable reconozca, en forma genérica, la existencia del acto, en virtud de que una cosa es la existencia del acto en sí mismo y otra el perjuicio que éste pueda deparar a la persona en concreto⁹.

32. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del artículo 86 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹⁰, se procede a valorar las pruebas ofrecidas y que fueron desahogadas en autos, para determinar si se encuentra aprobado o no que la parte actora es la propietaria del inmueble citado.

33. A la parte actora le fueron admitidas, las siguientes probanzas:

I. La documental, copia simple de la constancia de alineamiento y número oficial número 10, del 28 de marzo de 2018, visible a hoja 11 del proceso, en el que consta que el Director de Revisión y autorización de Proyectos y Directora General de Permisos y Licencias, ambos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, extendió el 28 de marzo de 2018, la constancia de alineamiento y número oficial respecto del bien inmueble con

⁹Amparo en revisión 2695/84. Catálogo de Sorpresas, S.A. de C.V. Cinco votos. 26 de febrero de 1990. Ponente: Samuel Alba Leyva. Secretario: Manuel Baraibar Constantino. Amparo en revisión 1756/96. Bebidas Purificadas de Acapulco, S.A. de C.V. 23 de octubre de 1996. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Germán Martínez Hernández. Amparo en revisión 1976/99. Inmuebles Stor, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2000. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Martha Llamile Ortiz Brena. Amparo en revisión 676/2000. Cerámica Nacesa, S.A. de C.V. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Martha Llamile Ortiz Brena. Amparo en revisión 640/2000. Benavides de Reynosa, S.A. de C.V. 10 de enero de 2001. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña. Tesis de jurisprudencia 1/2002. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de seis de febrero de dos mil dos, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.

¹⁰ Artículo 86. Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formulismo alguno; pero deberán ser redactadas en términos claros y precisos y contener:

[...]

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- II. El examen de valoración de las pruebas que se hayan ofrecido y desahogado en autos;



clave catastral [REDACTED] ubicado en [REDACTED] en la que se estableció como propietario la parte actora, sin embargo, no es dable otorgarle valor probatorio para tener por acreditado que la parte actora es la propietaria del inmueble en que se ordenó realizar la inspección ordinaria, es decir, el ubicado en [REDACTED] Municipio de Cuernavaca, Morelos, porque se refiere a un domicilio distinto, es decir, al ubicado en [REDACTED] Delegación [REDACTED] y para el caso sin conceder que se trate del mismo domicilio, esa documental debió de corroborarse con otra prueba, atendiendo a los criterios que se han establecido como sistemas para la valoración de pruebas, en tratándose de documentos aportados en copias fotostáticas simples, que consisten en tener por auténticas siempre que se cotejen con su original, de no ser así, la copia fotostática simple, aun no siendo objetada por las partes, alcanza el valor únicamente de presunción, careciendo por sí misma de valor probatorio, cuando su autenticidad no pueda corroborarse con otros medios probatorios.

Sirven de orientación a lo anterior, los criterios jurisprudenciales:

COPIAS FOTOSTÁTICAS SIN CERTIFICAR. SU VALOR PROBATORIO QUEDA AL PRUDENTE ARBITRIO JUDICIAL COMO INDICIO. La jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Volumen II, página 916, número 533, con el rubro: "COPIAS FOTOSTÁTICAS. SU VALOR PROBATORIO.", establece que conforme a lo previsto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el valor de las fotografías de documentos o de cualesquiera otras aportadas por los descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de certificación, queda al prudente arbitrio judicial como indicio. La correcta interpretación y el alcance que debe darse a este criterio jurisprudencial no es el de que las copias fotostáticas sin certificar carecen de valor probatorio, sino que debe considerarse que dichas copias constituyen un medio de prueba reconocido por la ley cuyo valor queda al prudente arbitrio del juzgador como indicio. Por tanto, no resulta apegado a derecho negar

todo valor probatorio a las fotostáticas de referencia por el solo hecho de carecer de certificación, sino que, considerándolas como indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretende probar y a los demás elementos probatorios que obren en autos, a fin de establecer como resultado de una valuación integral y relacionada de todas las pruebas, el verdadero alcance probatorio que debe otorgárseles¹¹.

COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS MISMAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador. Por lo tanto en ejercicio de dicho arbitrio cabe considerar que las copias de esa naturaleza, que se presentan en el juicio de amparo, carecen por sí mismas, de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran adminiculados con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho que se pretende demostrar. La anterior apreciación se sustenta en la circunstancia de que como las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.¹²

De la valoración que se realiza en términos del artículo 490¹³ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano

¹¹ Amparo en revisión 1066/95. Mario Hernández Garduño. 19 de enero de 1996. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 602/97. Amador Salceda Rodríguez. 20 de junio de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Amparo en revisión 2645/97. Autobuses México, Toluca, Zinacantepec y Ramales, S.A. de C.V. 20 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fortunata F. Silva Vásquez. Amparo en revisión 874/98. Antonio Castro Vázquez. 28 de agosto de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López. Amparo en revisión 143/99. Derivados de Gasa, S.A. de C.V. 11 de febrero del año 2000. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Tesis de jurisprudencia 32/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de marzo del año dos mil. Nota: La tesis 533 a que se hace mención, aparece publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 916. Novena Época. Registro: 192109. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Abril de 2000, Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 32/2000. Página: 127

¹² Octava Época, Registro: 207434, Instancia: Tercera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989, Materia(s): Común, Tesis: 3a. 18, Página: 379, Genealogía: Informe 1988, Segunda Parte, Tercera Sala, tesis 75, página 123. Informe 1989, Segunda Parte, Tercera Sala, tesis 13, página 78. Gaceta número 13-15, Enero-Marzo de 1989, página 45. Apéndice 1917-1995, Cuarta Parte, Tercera Sala, Tomo VI, tesis 193, página 132.

¹³ Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena. La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el



de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, a todas y cada una de las probanzas que les fueron admitidas a las partes, en nada le beneficia a la actora para tener por acreditado que es propietaria del inmueble ubicado en [REDACTED]

[REDACTED] Morelos (lugar donde se ordenó practicar la visita de inspección ordinaria), porque no corroboran el contenido de la documental que se valora.

Sirve de orientación la siguiente tesis:

COPIA FOTOSTATICA SIMPLE DE UN DOCUMENTO. SI ESTA CONCATENADA CON OTROS ELEMENTOS PROBATORIOS, PUEDE FORMAR CONVICCION. Si bien una copia fotostática simple carece de valor probatorio pleno, no puede negarse que es un indicio y, como tal, incapaz por sí solo de producir certeza; sin embargo, como todo indicio, cuando la fotostática se encuentra adminiculada con otros elementos probatorios, su correlación lógica y enlace natural con la verdad que se busca, puede formar convicción en el juzgador¹⁴.

II.- La documental pública, copia simple de la escritura pública número 40 del 18 de abril de 2013, pasada ante la fe del Titular de la Notaría Pública número 74 en ejercicio del Distrito Notarial de Saltillo, consultable a hoja 12 a 22 del proceso, en la que consta que se protocolizó el acta de asamblea general ordinaria de accionistas de la parte actora, celebrada el 20 de marzo de 2013.

34. A la autoridad demandada le fueron admitidas, las siguientes probanzas:

I.- La documental pública, copia certificada de la orden de inspección ordinaria del 06 de noviembre de 2018, emitida por la autoridad demandada Subprocuradora de Inspección y

procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

¹⁴ Amparo en revisión 737/95. Petróleos Mexicanos. 20 de octubre de 1995. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo. No. Registro: 200,696. Tesis aislada. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Noviembre de 1995. Tesis: 2a. CI/95. Página: 311

Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, dirigida al propietario, representante legal, responsable, encargado o trabajador del bien inmueble, ubicado en [REDACTED] de Cuernavaca, Morelos, visible a hoja 53 a 55 del proceso, en la que consta que la autoridad demandada ordenó realizar una visita de inspección ordinaria en el inmueble citado, con el objeto de verificar: A) Si en el lugar visitado se ejecutan obras o actividades sujetas a la autorización en materia de impacto ambiental en términos de los artículos 38, fracción VI, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, y 17, inciso f), del Reglamento de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos en Materia de Evaluación del Impacto y Riesgo Ambiental; B) Que el inspeccionado exhiba la autorización en materia de impacto ambiental, en términos de los artículos 38, fracción VI, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, y 17, inciso f), del Reglamento de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos en Materia de Evaluación del Impacto y Riesgo Ambiental.

II. La documental pública, copia certificada del oficio de comisión del 06 de noviembre de 2018, emitida por la autoridad demandada Subprocuradora de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, visible a hoja 56 del proceso, en la que consta que la autoridad demandada comisionó a los inspectores adscritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para llevar a cabo una visita de inspección ordinaria en materia de impacto ambiental, por lo que deberían de constituirse personalmente en [REDACTED] Municipio de Cuernavaca, Morelos.

III.- La documental copia certificada del acta de inspección ordinaria número [REDACTED] del 06 de noviembre de 2018, consultable a hoja 57 a 61 del proceso, con la que se demuestra que los inspectores adscritos a la

Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos, se constituyeron físicamente y legalmente en el domicilio ubicado en [REDACTED] Municipio de Cuernavaca, Morelos, practicando la inspección ordenada.

35. Las probanzas de las partes que se valoran en términos del artículo 490¹⁵ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en nada le benefician a la parte actora porque de su alcance probatorio no quedó demostrado que es propietaria del inmueble ubicado en [REDACTED] Municipio de Cuernavaca, Morelos.

36. Por lo que no es dable otórgales valor probatorio a las documentales citadas para tener por acreditado el interés jurídico de la parte actora para promover el presente juicio.

37. Por tanto, no se desprende que los actos impugnados le afecten la esfera jurídica de la parte actora, no causándole perjuicio alguno, por lo que en consecuencia no se encuentra acreditado su interés jurídico, al no quedar acreditada la existencia lógica jurídica entre el derecho protegido por la Ley a su favor, por lo que la ley no le faculta a demandar a la autoridad demandada sobre los actos impugnados, en consecuencia se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹⁶.

¹⁵ Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena.

La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

¹⁶ 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;

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

[...].

38. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹⁷, se decreta el sobreseimiento del juicio en cuanto al acto impugnado en relación a las autoridades demandadas.

39. Al haberse actualizado la citada causal de improcedencia, se hace innecesario abordar el estudio del fondo de los actos impugnados y la pretensión relacionada con esos actos precisada en el párrafo 1.1).

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, el criterio jurisprudencial que a continuación se cita:

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de anulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo¹⁸.

40. Además la causal de improcedencia que se analiza también se actualiza porque cualquier persona podrá promover ante este Tribunal un juicio, cuando se sienta agraviado en su esfera jurídica por un acto administrativo que ha sido emitido por alguna dependencia que integra la Administración Pública Estatal o Municipal, también lo es que además de tener un interés legítimo, es necesario acreditar su interés jurídico, es decir que sufra una afectación de manera directa en su esfera jurídica al emitirse el acto administrativo, como lo señala el artículo 37, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, cuando se trate de una actividad reglamentada.

¹⁷ 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.

¹⁸ Amparo directo 412/90. Emilio Juárez Becerra. 23 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Amparo directo 359/92. Grupo Naviero de Tuxpan, S. A. de C. V. 14 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Amparo directo 154/93. Antonio Lima Flores. 6 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 189/93. José Pedro Temolzin Brais. 6 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 349/93. José Jerónimo Cerezo Vélez. 29 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Nota: Tesis VI.2o.J/280, Gaceta número 77, pág. 77; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII-Mayo, pág. 348.



41. Cuando se trate de obtener una sentencia que permita la realización de actividades reglamentadas, no es suficiente contar con un interés legítimo, sino que se requiere la exhibición de la concesión, licencia, permiso o manifestación que se exija para la realización de tales actividades (interés jurídico), pues debe acreditarse que se han satisfecho previamente los requisitos que establezcan los ordenamientos correspondientes, a fin de demostrar que se tiene el derecho a reclamar las violaciones que se aduzcan con motivo de dichas actividades reglamentadas en relación con el ejercicio de las facultades con que cuentan las autoridades.

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

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). Si bien es cierto que para la procedencia del juicio de nulidad basta que la demandante acredite cualquier afectación a su esfera personal para estimar acreditado el interés legítimo, también lo es que ello no acontece tratándose de actividades reglamentadas, pues para ello debe demostrar que tiene interés jurídico como lo establece el párrafo segundo del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Esto es, cuando se trate de obtener una sentencia que permita la realización de actividades reglamentadas, no es suficiente contar con la titularidad de un derecho, sino que se requiere la exhibición de la licencia, permiso o manifestación que se exija para la realización de tales actividades (interés jurídico), pues debe acreditarse que se han satisfecho previamente los requisitos que establezcan los ordenamientos correspondientes, a fin de demostrar que se tiene el derecho de reclamar las violaciones que se aduzcan con

motivo de dichas actividades reglamentadas en relación con el ejercicio de las facultades con que cuentan las autoridades¹⁹.

42. El artículo 1º de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, regula no solo el interés legítimo, sino también el interés jurídico, respecto de los actos administrativos que afecten derechos de los particulares (derechos subjetivos).

43. Los actos impugnados se emitieron con motivo de una actividad reglamentada, toda vez que en el acta de inspección ordinaria número [REDACTED] del 06 de noviembre de 2018, consultable a hoja 57 a 61 del proceso, los inspectores hicieron constar que en domicilio ubicado en [REDACTED] Municipio de Cuernavaca, Morelos, exista una construcción.

44. La parte actora en el presente juicio debió acreditar su interés jurídico, entendido este como el derecho que le asiste a un particular para impugnar un acto administrativo que considera ilegal, esto es, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por un acto administrativo, ocasionando un perjuicio a su titular, lo que significa que la parte actora debe ser titular de un derecho protegido por una norma jurídica concreta, pues los actos que impugna la parte actora fueron emitidos con motivo de una actividad reglamentada,

45. La parte actora debió acreditar en el juicio de nulidad, que cuentan con la licencia de construcción que autoriza a la parte a realizar obras de construcción en el inmueble referido.

¹⁹ SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión contencioso administrativa 70/2005. Directora Ejecutiva de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. 17 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Revisión contencioso administrativa 110/2005. Jefe Delegacional, Director General Jurídico y de Gobierno y Subdirector de Calificación de Infracciones, autoridades dependientes del Gobierno del Distrito Federal en la Delegación Tlalpan. 3 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Revisión contencioso administrativa 8/2007. Director General Jurídico y de Gobierno en la Delegación Xochimilco y otras. 7 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García. Revisión contencioso administrativa 14/2007. Director General Jurídico y de Gobierno en Tláhuac. 14 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Laura Iris Porras Espinosa. Revisión contencioso administrativa 34/2007. Francisco Javier Álvarez Rojas, autorizado de las autoridades demandadas pertenecientes a la Delegación Tlalpan del Gobierno del Distrito Federal. 16 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez. Novena Época. Registro: 172000. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo : XXVI, Julio de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.7o.A. J/36. Página: 2331

46. El artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el ámbito reglamentario como facultad de los Ayuntamientos, en todo lo relativo a su organización, funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos del a) al e), al tenor de lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores”.

47. Lo que significa que queda para el ámbito reglamentario de los Ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal, por lo que pueden adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida municipal, su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, atendiendo a sus características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

48. A las Legislaturas Estatales les corresponde expedir las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes, es decir, las normas que emita el Legislativo podrán suplir la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios; sin embargo, serán de aplicación temporal y su eficacia estará sujeta a que los Municipios emitan sus propios reglamentos.



49. Esto es, al Estado a través del Poder Legislativo, le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado, y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

50. En otras palabras, el Municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular en aquellas materias en las que ya lo hizo el Estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal.

51. Por lo que la disposición legal que se ha venido hablando, establece la competencia reglamentaria del Municipio que implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo, a fin de que la administración pública municipal cuente con un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, entre otras, de cada Municipio.

52. El artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, no sólo faculta a los Municipios a expedir bandos, sino también reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general que tienen las siguientes características:

a) Se trata de verdaderos ordenamientos normativos, esto es, tienen la característica de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.

b) Normalmente no se trata de ordenamientos rígidos, toda vez que pueden ser modificados o derogados por el propio Ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.

No obstante, lo anterior los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber:

1) Los bandos y reglamentos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; y,

2) Deben versar sobre materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente a los Municipios.

53. Bajo este tenor, se advierte que los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

a) El reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona de manera similar a los reglamentos derivados de la fracción I del artículo 89²⁰ de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

²⁰ Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.



54. Los particulares efectúan muchas actividades que el Municipio no puede ignorar, por lo que, de conformidad con las leyes federales o locales existentes sobre cada materia específica, debe encauzarlas jurídicamente de manera apropiada por ser un órgano de gobierno electo democráticamente, a fin de que exista orden y gobernabilidad en el ámbito del Municipio.

55. Por ello, será habitual el establecimiento de derechos y obligaciones de los particulares en diferentes reglamentos y bandos de policía y gobierno en materias como la recolección de basura, por lo que cuando se pretenda ejercer esa actividad, debe de observarse el Bando de Policía y Buen Gobierno de cada Municipio o los Reglamentos que regulen esa actividad, que se hayan expedido con la facultad reglamentaria que les fue concedida a los Ayuntamientos por el artículo 115 fracción II, de nuestra Carta Magna, al ser reglamentos autónomos.

A lo anterior sirve de apoyo los siguientes criterios jurisprudenciales:

REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA. Para precisar la extensión normativa legítima de cada una de las fuentes normativas contempladas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben considerarse varios puntos:

1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado. Estas leyes deben incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, únicamente sobre aspectos que requieran dicha uniformidad;
2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;
3. Es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración

pública municipal no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio; y 4. Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional, esto es, las encargadas de sentar "las bases generales de la administración pública municipal", comprenden esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos incluidos en la reforma de 1999, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado²¹.

LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes

²¹ Controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez. El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 45/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once. Décima Época. Registro: 160764. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 45/2011 (9a.). Página: 302



estatales en materia municipal” debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales²².

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las

²² Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez. El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 133/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco. Novena Época. Registro: 176948. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005, Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 133/2005. Página: 2068

de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios²³.

56. El Municipio de Cuernavaca, Morelos, emitió el Reglamento de Construcción, el cual en su artículo 57, restringió las obras de construcción en predios de propiedad privada, a la obtención de una licencia de construcción, al tenor de lo siguiente:

“Artículo 57.- DE LA NECESIDAD DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. Para ejecutar obras e instalaciones públicas o privadas en la vía pública o en predios de propiedad pública o privada, será necesario obtener Licencia de Construcción, salvo los casos a que se refiere el Artículo 59 del presente Reglamento.

Sin excepción, solo se concederán Licencias a los propietarios o poseedores de los inmuebles, cuando cumplan con cada uno de los requisitos señalados en las disposiciones relativas en este Reglamento”.

57. De lo anterior se advierte que el Municipio de Cuernavaca, Morelos, consideró necesario regular las obras de construcción que se realicen en predios de propiedad privada y en la vía pública a la obtención de la licencia de construcción.

58. La parte actora a fin de acreditar su interés jurídico en el juicio de nulidad en relación los actos impugnados debió haber demostrado en el juicio que cuentan con la licencia de construcción, expedida por la autoridad Municipal competente del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para realizar obras de construcción.

59. La parte actora no acreditada con prueba fehaciente e idónea contar con la licencia de construcción para realizar obras de construcción en el inmueble ubicado en [REDACTED]

²³ Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Novena Época. Registro: 187983. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, Enero de 2002, Materia(s): Constitucional.Tesis: P./J. 132/2001.Página: 1041

Morelos, por lo que carece de interés jurídico para impugnar la orden de inspección ordinaria y oficio de comisión del 06 de noviembre de 2018.

60. De la valoración que se realiza a las pruebas documentales que le fueron admitidas a la parte actora que se precisaron en el párrafo 33.I y 33.II; en términos de lo dispuesto por el artículo 490²⁴ del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

61. En nada le benefician a la actora, pues de su alcance probatorio no se demostró que contara con licencia de construcción para realizar obras de construcción, por tanto, no es dable otórgales valor probatorio para tener acreditado el interés jurídico.

62. Por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

63. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II²⁵ de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se decreta el sobreseimiento del juicio en cuanto a los actos impugnados precisados en el párrafo 1.I. en relación a la autoridad demandada.

Parte dispositiva.

64. Se decreta el sobreseimiento del juicio.

²⁴ Artículo 490.- Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados cada uno de ellos y en su conjunto, racionalmente, por el Juzgador, atendiendo a las leyes de la lógica y de la experiencia, debiendo, además, observar las reglas especiales que este Código ordena. La valoración de las pruebas opuestas se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, se lleguen a una convicción. En casos dudosos, el Juez también podrá deducir argumentos del comportamiento de las partes durante el procedimiento. En todo caso el Tribunal deberá exponer en los puntos resolutivos cuidadosamente las motivaciones y los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

²⁵ 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.

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 Administrativas²⁶; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; Magistrado Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado Doctor en Derecho [REDACTED] Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas²⁷; ante la Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

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

MAGISTRADO PONENTE

[REDACTED]
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

²⁶ 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.

²⁷ *Ibidem*.

MAGISTRADO

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

La Licenciada [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/1ºS/285/2018 relativo al juicio administrativo, promovido por UNIPOLARES Y ESPECTACULARES DEL NORTE, S.A. DE C.V., por conducto de [REDACTED] en su carácter de administrador único, en contra de la SUBPROCURADORA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, misma que fue aprobada en pleno del diecinueve de junio del dos mil diecinueve. DOY FE.

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

