



TJA

MUNDO

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

JUICIO DE NULIDAD

Expediente:

TJA/4ªSERA/JDN-280/2023.

Actora:

[REDACTED], a
través de su administrador único [REDACTED]
[REDACTED]
posteriormente fue representada por
[REDACTED] y [REDACTED]
[REDACTED] como Presidenta
de la sociedad y Secretario del Consejo
de Administración, respectivamente.

Autoridad demandada:

Director de Verificación Normativa de la
Dirección General de Política Municipal
de la Secretaría del Ayuntamiento de
Cuernavaca, Morelos; y otro.

Magistrado ponente:

Manuel García Quintanar.

Cuernavaca, Morelos; a veinticinco de junio de dos mil
veinticinco.

SENTENCIA dictada en el juicio de nulidad identificado con el
número de expediente TJA/4ªSERA/JDN-280/2023, promovido
por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] a través de
su administrador único [REDACTED]
posteriormente fue representada por [REDACTED]

y [REDACTED], como Presidenta de la sociedad y Secretario del Consejo de Administración, respectivamente, en contra del DIRECTOR DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; y JEFE DE DEPARTAMENTO DE VERIFICACIÓN ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.

GLOSARIO

Actos impugnados

La actora señaló como actos impugnados:

“La resolución de fecha primero de diciembre de dos mil veintitrés, dentro del procedimiento administrativo número [REDACTED] dictada por el licenciado [REDACTED], en su carácter de Director de Verificación Normativa en Funciones de Notificador de la Dirección de Verificación Normativa del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

La orden de visita de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.

El acta de visita de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.

La boleta de infracción con folio [REDACTED]

La orden de verificación con folio [REDACTED]

El acta de verificación con folio [REDACTED].”

Actora o demandante

[REDACTED]
a través de su administrador único [REDACTED]
[REDACTED] posteriormente fue
representada por [REDACTED] y
[REDACTED], como Presidenta
de la sociedad y Secretario del Consejo de
Administración, respectivamente.



**Autoridad
demandada**

Director de Verificación Normativa de la Dirección General de Política Municipal de la Secretaría del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos; y Jefe de Departamento de Verificación adscrito a la Dirección de Verificación Normativa de la Dirección General de Política Municipal de la Secretaría del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

Constitución Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Local

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Código Procesal Civil

Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

**Ley de Justicia
Administrativa o Ley
de la materia**

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Ley Orgánica

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

Código Fiscal

Código Fiscal para el Estado de Morelos.

**Ley de Procedimiento
Administrativo**

Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.

**Bando de Policía y
Buen Gobierno**

Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

**Tribunal u órgano
jurisdiccional**

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito presentado el día ocho (8) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), [REDACTED], a través de su administrador único [REDACTED], posteriormente fue representada por [REDACTED] y [REDACTED], como Presidenta de la sociedad y Secretario del Consejo de

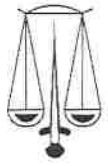
Administración, respectivamente, promovió juicio de nulidad en contra del DIRECTOR DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; y JEFE DE DEPARTAMENTO DE VERIFICACIÓN ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS. Señalando como actos impugnados:

- *La resolución de fecha primero de diciembre de dos mil veintitrés, dentro del procedimiento administrativo número [REDACTED] dictada por el licenciado [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en su carácter de Director de Verificación Normativa en Funciones de Notificador de la Dirección de Verificación Normativa del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.*
- *La orden de visita de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.*
- *El acta de visita de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.*
- *La boleta de infracción con folio [REDACTED]*
- *La orden de verificación con folio [REDACTED]*
- *El acta de verificación con folio [REDACTED]*

Para tal fin, narró los hechos que son antecedentes de la demanda, expresó las razones por las que impugna los actos, y ofreció los medios de prueba que fueron agregados al expediente que hoy se resuelve.

SEGUNDO. Por acuerdo de fecha trece (13) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)¹, se admitió la demanda ordenando el

¹ Fojas 41 a 48.



emplazamiento a las autoridades demandadas DIRECTOR DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; y JEFE DE DEPARTAMENTO DE VERIFICACIÓN ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, concediéndole el plazo de diez días hábiles para dar contestación y exhibiera copia certificada del expediente administrativo del cual emana el acto impugnado. Se concedió la suspensión del acto impugnado, para el efecto de que no se ejecutara la resolución impugnada, hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia que se dicte en este juicio o se emita resolución que la levante o modifique.

TERCERO. Por auto de fecha treinta (30) de enero de dos mil veinticuatro (2024)², se tuvo por contestada en tiempo y forma la demanda por parte de las autoridades demandadas. Se ordenó dar vista a la parte demandante, para que en el plazo de tres días manifestara lo que a su derecho correspondiera, apercibida que de no hacerlo se tendría por perdido su derecho para hacerlo. Asimismo, se ordenó hacer saber a la actora que contaba con un plazo de quince días hábiles para ampliar su demanda.

CUARTO. Con fecha diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)³, se tuvo por desahogada la vista dada a la actora de tres días.

² Fojas 441 a 443.

³ Foja 460.

QUINTO. El veinticinco (25) de junio de dos mil veinticuatro (2024)⁴, se tuvo por apersonados de la parte actora a [REDACTED] y [REDACTED] en su carácter de Presidenta de la Asociación y Secretario del Consejo de Administración, respectivamente.

SEXTO. Mediante acuerdo de fecha catorce (14) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), se determinó que la parte actora no había ampliado su demanda; así mismo, se abrió la dilación probatoria por el plazo común de cinco días hábiles.⁵

SÉPTIMO. Por acuerdo de tres (3) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)⁶, la Sala Especializada Instructora proveyó las pruebas de las partes.

OCTAVO. La audiencia se verificó el día veintidós (22) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)⁷; se hizo constar la comparecencia de la representante procesal de la actora y la incomparecencia injustificada de las autoridades demandadas. Al no existir cuestiones incidentales pendientes por resolver, se procedió al desahogo de las pruebas ofrecidas; posteriormente se pasó a la etapa de alegatos, haciéndose constar que las partes sí ofrecieron sus alegatos. Por auto de fecha veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro (2024)⁸, se citó a las partes para oír sentencia definitiva. Actuación que fue notificada por medio de lista que se publicó el doce de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)⁹.

⁴ Foja 487.

⁵ Foja 491.

⁶ Fojas 503 a 506.

⁷ Fojas 526 a 528.

⁸ Foja 539.

⁹ Foja 540.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

I. COMPETENCIA.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, funcionando en Pleno, es competente para conocer y fallar la presente controversia. La competencia por **materia** se surte a favor de este Tribunal por la naturaleza jurídica del objeto del litigio —orden de verificación, acta de verificación, boleta de infracción, orden de visita, acta de visita y resolución de fecha uno (1) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)—; ya que en este juicio de nulidad los actos impugnados son de carácter administrativo. La competencia por **territorio** se da porque las autoridades a quien se les imputan los actos —DIRECTOR DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; y JEFE DE DEPARTAMENTO DE VERIFICACIÓN ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS—, realizan sus funciones en el municipio de Cuernavaca, Morelos; lugar donde ejerce su jurisdicción este Tribunal. La competencia por **grado** no es aplicable, toda vez que el juicio contencioso administrativo es de una sola instancia.

Esto con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 fracción V, de la *Constitución Federal*; 109 Bis de la *Constitución Local*; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso B), fracción II, inciso a), de la *Ley Orgánica*; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la *Ley de Justicia Administrativa*; las dos últimas

disposiciones estatales publicadas el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

II. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS.

Previo a abordar lo relativo a la certeza de los actos impugnados, resulta necesario precisar cuáles son, en términos de lo dispuesto por los artículos 42 fracción IV y 86 fracción I de la *Ley de Justicia Administrativa*; debiendo señalarse que para tales efectos se analiza e interpreta en su integridad la demanda de nulidad¹⁰, sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su ilegalidad¹¹; así mismo, se analizan los documentos que anexó a su demanda¹², a fin de poder determinar con precisión el acto que impugna la actora.

La actora señaló como actos impugnados en su demanda:

“La resolución de fecha primero de diciembre de dos mil veintitrés, dentro del procedimiento administrativo número [REDACTED] dictada por el licenciado [REDACTED] en su carácter de Director de Verificación Normativa en Funciones de Notificador de la Dirección de Verificación Normativa del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

La orden de visita de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.

El acta de visita de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.

La boleta de infracción con folio [REDACTED]

¹⁰ **DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.** Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Pág. 32. Tesis de Jurisprudencia. Número de registro 900169.

¹¹ **ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE EXAMINARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS CALIFICATIVOS QUE EN SU ENUNCIACION SE HAGAN SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD.** Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 18 Tercera Parte. Pág. 159. Tesis de Jurisprudencia 9.

¹² **DEMANDA EN EL JUICIO NATURAL. EL ESTUDIO INTEGRAL DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS.** Novena Época. Registro: 178475. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, mayo de 2005. Materia(s): Civil. Tesis: XVII.2c.C.T. J/6. Pág na: 1265.

La orden de verificación con folio [REDACTED]

El acta de verificación con folio [REDACTED]

Por razón de método, en primer lugar, se debe resolver respecto la existencia o inexistencia de los actos impugnados, ya que, de no existir, por razones de lógica, resultaría ocioso ocuparse de cualquier causa de improcedencia, u ocuparse del estudio de fondo de la controversia planteada, en otras palabras, para el estudio de las causales de improcedencia, o de fondo, primeramente, se debe tener la certeza de que es cierto el acto u omisión impugnados.

La existencia de los actos impugnados quedó demostrada con los documentos originales que exhibió la actora, en la que consta la orden de verificación, acta de verificación, boleta de infracción, orden de visita, acta de visita y resolución de fecha uno (1) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), que impugnó la parte actora. Documentos que pueden ser consultados en las páginas 28 a 40 del proceso. Documentos públicos que tiene pleno valor probatorio de conformidad con los artículos 437, fracción VII, y 491, del *Código Procesal Civil*, aplicado supletoriamente a la *Ley de la materia*.

III. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y DE SOBRESEIMIENTO.

Con fundamento en los artículos 37 último párrafo, 38 y 89 primer párrafo, de la *Ley de Justicia Administrativa*, 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.

La autoridad demandada, opuso las causas de improcedencia previstas en las fracciones III y XVI, del artículo 37 de la *Ley de Justicia Administrativa*. Dijeron que se configuran porque la actora no demuestra su interés jurídico o legítimo; es decir, la afectación a esos derechos. Además, las actuaciones administrativas, la resolución y la imposición de la sanción, devienen de un procedimiento de verificación administrativa por violaciones al Reglamento de Construcción del Municipio de Cuernavaca, Morelos, donde la autoridad determinó con base en sus facultades, imponer una sanción por no contar al momento de la visita de verificación con la licencia de uso de suelo ni el oficio de ocupación.

No se configuran las causas de improcedencia opuestas.

Porque la actora sí tiene interés legítimo y jurídico para demandar, ya que le están imponiendo una sanción administrativa, al no contar con la licencia de uso de suelo y el oficio de ocupación; y demostró, con la escritura 29,221, ser representante legal de la ESTACIÓN DE SERVICIO BUENAVISTA, S. A.¹³

Además, las facultades de las autoridades demandadas serán analizadas en esta sentencia.

Hecho el análisis correspondiente a cada una de las causales de improcedencia y sobreseimiento contempladas en

¹³ Fojas 24 a 26.

los ordinales 37 y 38 de la *Ley de Justicia Administrativa*, no se encontró que se configure alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento en el presente juicio de nulidad.

IV. DEFENSAS Y EXCEPCIONES.

La autoridad demandada opuso como defensas y excepciones en su contestación de demanda, las siguientes:

1. FALTA DE ACCIÓN Y DERECHO. *Que deriva del hecho de que la autoridad que contesta no ha dado lugar a instaurar el presente juicio al haber actuado de manera legal en el ejercicio de sus funciones.*

2. LA DE FALSEDAD. *Que deriva del hecho de que el actor señala manifestaciones contrarias a la verdad, al pretender la interpretación de dispositivos legales claros en su integración a su conveniencia.*

3. LA DE OSCURIDAD DE LA DEMANDA. *Que deriva del hecho de que la parte actora no expresa los fundamentos de su pretensión, por lo que su acción resulta ineficaz.*

4. LAS DEMÁS QUE SE DERIVEN DE LA PRESENTE CONTESTACIÓN. *En todo lo que beneficie a la autoridad que represento.*

5. LA DE NON MUTATI LIBELI. *Consistente en el hecho de que la parte actora no podrá modificar en perjuicio de esta autoridad que represento, los términos de su demanda inicial, con la que pretenda válida (sic) o modificar la litis o trate de pruebas de perfección con la que intente demostrar hechos no narrados en el escrito inicial de demanda al haber precluido la oportunidad procesal para ello.*

Es **infundada** la expresión legal de FALTA DE ACCIÓN Y DERECHO o *SINE ACTIONE AGIS*.

Esta expresión no constituye propiamente hablando una excepción, a pesar de que a menudo se asocia con ella. Porque la excepción es una defensa que el demandado presenta en un juicio. Su objetivo puede ser retardar el curso de la acción o incluso destruirla. Por ejemplo, una excepción podría alegar

prescripción, falta de legitimación o algún otro motivo legal para invalidar la demanda.

Sine actione agis, no es una excepción en el sentido tradicional. Se refiere a la simple negación del derecho ejercitado por el actor. Cuando alguien alega "*sine actione agis*", está afirmando que el actor carece de acción legal para presentar la demanda. En otras palabras, niega que el demandante tenga derecho a llevar el caso ante el tribunal.

Como se adelantó es **infundada** esta expresión, porque la legitimación se la concedió la misma autoridad demandada al iniciar el procedimiento de verificación normativa el veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023) y concluirlo con la resolución del uno (1) de diciembre de dos mil veintitrés (2023) y su notificación respectiva, respecto al establecimiento comercial actor.¹⁴

La excepción de FALSEDAD, es **inatendible**, porque lo que manifiesta la autoridad demandada, en el sentido de que el actor señala manifestaciones contrarias a la verdad, al pretender la interpretación de dispositivos legales claros en su integración a su conveniencia; es materia de análisis en el fondo de este asunto y no en este apartado de defensas y excepción.

La excepción de OSCURIDAD DE LA DEMANDA, es **infundada**.

La excepción de oscuridad y defecto legal en una demanda se refiere a una forma de defensa que puede ser

¹⁴ Fojas 41 a 47.

presentada por el demandado en un proceso judicial. Esta excepción apunta a cuestionar la claridad y corrección legal de la demanda presentada por la parte actora.

Cada uno de estos aspectos consiste en:

1) Oscuridad: Se alega que la demanda es oscura, confusa o ambigua, lo que impide al demandado comprender adecuadamente los hechos que se le imputan y las pretensiones concretas que se dirigen en su contra. La falta de claridad atenta contra el derecho de defensa.

2) Defecto legal: Se cuestiona que la demanda tenga defectos legales, es decir, que no cumpla con los requisitos formales y sustanciales exigidos por la ley para su admisibilidad. Esto puede incluir falta de competencia del juzgado, legitimación procesal inadecuada, omisión de presupuestos procesales, etc.

Es **infundada**, porque la demanda fue admitida tal y como se señaló en el apartado de antecedentes de la presente resolución, de conformidad al numeral "Segundo"; lo que resulta que dicho escrito de demanda cumplió con los requisitos establecidos en la *Ley en la materia*.

Es **infundada** la expresión *NON MUTATIS LIBELI*.

Non mutatis libeli es una expresión jurídica que proviene del latín que significa "*sin cambiar el libelo*". Es un principio procesal que prohíbe a las partes en un procedimiento judicial modificar o transformar la sustancia de sus peticiones o sus elementos sin dar oportunidad al adversario de oponerse a estas

rovedades de manera efectiva y en igualdad de condiciones.

En el caso, no existe variación en los hechos, ni en las razones de impugnación, ni pretensiones, ni pruebas ofertadas por la actora, ya que tienen relación directa con el acto impugnado, el cual fue plasmado en su escrito inicial de demanda. Así mismo, no existe en el proceso ningún escrito o ampliación de demanda que haya realizado la parte actora, a través del cual esté variando lo que asentó en su demanda.

En relación con “*las demás que se deriven de la presente contestación*”, este Tribunal, después de analizar el contenido integral de la contestación de demanda, no observa que la autoridad demandada haya opuesto alguna otra; por tanto, es **infundado** lo que manifiesta la autoridad demandada.

Además, corresponde a esta última hacer valer de manera precisa las excepciones o defensas que considere aplicables; esto de conformidad al artículo 45¹⁵ de la *Ley de la materia*.

V. FIJACIÓN DE LA LITIS.

En términos de lo previsto en la fracción I del artículo 86 de la *Ley de Justicia Administrativa*, la controversia a dilucidar en el presente juicio se centra en determinar si los actos impugnados fueron emitidos conforme a derecho, a la luz de las razones de impugnación hechas valer por la demandante.

¹⁵ **Artículo 45.** Admitida la demanda, se correrá traslado de ella a las autoridades demandadas o al particular cuando el actor sea una autoridad administrativa, para que dentro del término de diez días contesten la demanda, interpongan las causales de improcedencia que consideren y hagan valer sus defensas y excepciones. En igual término deberá producir contestación a la demanda, en su caso, el tercero interesado cuando exista

Por lo tanto, la carga de la prueba de la ilegalidad de los actos impugnados le corresponde a la parte actora. Esto conforme a lo dispuesto por el artículo 386 del *Código Procesal Civil* de aplicación complementaria a la *Ley de Justicia Administrativa*, 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.

VI. RAZONES DE IMPUGNACIÓN.

El actor, manifestó **tres razones de impugnación** en su demanda; sin embargo, se analizará la que le da mayor beneficio, que es la segunda razón de impugnación, que señala esencialmente:

La demandante argumenta que las autoridades demandadas no tienen competencia para emitir los actos impugnados.

Por su parte, las **autoridades demandadas** sostuvieron la legalidad de los actos impugnados y su competencia para emitirlos.

ANÁLISIS.

Es fundada la segunda razón de impugnación, y procedentes las tesis que señala con los rubros: *“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL*

QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.” Y “COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.”

De la jerarquía normativa que existe en el Municipio, está en primer orden los Bandos de Policía y Gobierno, después los reglamentos y circulares, disposiciones administrativas y demás disposiciones aplicables. Esto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4 y 61 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos*, que establecen:

“Artículo *4.- Los Municipios del Estado, regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establecen los derechos humanos, esta Ley, los ordenamientos federales y estatales, **bandos municipales**, reglamentos y circulares, disposiciones administrativas y demás disposiciones aplicables. Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio y población, así como en lo concerniente a su organización política y administrativas, con las limitaciones que señalen las propias Leyes.

Los Ayuntamientos están facultados para elaborar, aprobar y publicar compendios municipales que comprendan toda la reglamentación vigente aplicable en el ámbito municipal.

Artículo 61.- Para efectos de esta Ley se entiende por:

I. Bando de Policía: Las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el orden y la seguridad pública;

II. Bando de Gobierno: las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales;

III. Reglamento Interior: El conjunto de normas que estructura la organización y el funcionamiento de cada Ayuntamiento;

IV. Reglamento: El conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o a la aplicación de las leyes o disposiciones en materia municipal;

V. Circulares: Las disposiciones de carácter general y orden interno que contengan criterios, principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de la administración pública municipal; y

VI. Disposiciones administrativas de observancia municipal: Las normas que no teniendo las características de los bandos, reglamentos y circulares, sean dictadas en razón de una urgente necesidad y que afectan a los particulares.”

(Énfasis añadido)

Porque los Bandos de Policía y Gobierno, son las normas expedidas por los Ayuntamientos para garantizar el orden, la seguridad pública, el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales.

Cabe destacar que, tanto la orden de visita domiciliaria, como el acta de verificación domiciliaria y la boleta de infracción a comercio establecido¹⁶, que fueron impugnadas por la actora, se fundaron en el artículo 88 del *Bando de Policía y Buen Gobierno*.

El artículo 88, del *Bando de Policía y Buen Gobierno*, establece en sus párrafos primero y segundo, que:

“ARTÍCULO *88.- Es competencia de la Secretaría encargada del Desarrollo Económico en el municipio, a través de la Unidad Administrativa que corresponda, el expedir, controlar, cancelar o revocar las licencias o permisos para el funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales o de servicios establecidos o que pretendan establecerse en el territorio municipal.

Las autoridades señaladas podrán realizar visitas de inspección, para asegurar que los lugares en donde se ejerza o se pretenda ejercer la actividad económica, cumplan con todos los requisitos que este Bando y demás normatividad aplicable establezcan. Así como llevar a cabo, por conducto del personal de inspección bajo su mando, la inspección, vigilancia y aplicación de sanciones a los establecimientos comerciales, industriales o de servicios que desarrollen su actividad económica en el territorio del municipio.

[...]

¹⁶ Fojas 36 a 40.

(Énfasis añadido)

De una interpretación literal, tenemos que, en el municipio de Cuernavaca, Morelos, es **competencia de la Secretaría encargada del Desarrollo Económico en el municipio, a través de la Unidad Administrativa que corresponda**, el expedir, controlar, cancelar o revocar las licencias o permisos para el funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales o de servicios establecidos o que pretendan establecerse en el territorio municipal. Así mismo, las **autoridades señaladas podrán realizar visitas de inspección, para asegurar que los lugares en donde se ejerza o se pretenda ejercer la actividad económica, cumplan con todos los requisitos que ese Bando y demás normatividad aplicable establezcan. Así como llevar a cabo, por conducto del personal de inspección bajo su mando, la inspección, vigilancia y aplicación de sanciones a los establecimientos comerciales, industriales o de servicios que desarrollen su actividad económica en el territorio del municipio.**

La orden de visita domiciliaria¹⁷, tuvo como propósito verificar lo siguiente:

a) Nombre correcto del propietario, domicilio exacto del establecimiento, giro que desarrolla, nombre, denominación o razón social.

b) Verificar si cuenta con Licencia de Funcionamiento, verificar la venta y/o distribución de bebidas alcohólicas (señalar marcas y presentaciones).

¹⁷ Foja 36.

c) Verificar el consumo de bebidas alcohólicas por parte de menores de edad y/o uniformados; verificar si funciona en horario extraordinario y si cuenta con Licencia de Horario Extraordinario.

d) Verificar si invade la vía pública y si cuenta con el permiso correspondiente.

e) Verificar si cuenta con anuncios colocados en vía pública y si cuenta con el permiso correspondiente.

Es decir, la orden de visita domiciliaria tiene como propósito verificar si la actora tiene licencia de funcionamiento, así como saber datos del funcionamiento de la actividad comercial de la inspeccionada.

Por eso, es inexacto lo que señala el demandante respecto a que la autoridad competente para llevar a cabo esa verificación es la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos Municipales.

Sobre estas bases, se debe determinar quién es la Secretaría encargada del Desarrollo Económico en el municipio de Cuernavaca, Morelos, para saber quién es esa autoridad y su unidad administrativa que tienen la competencia para realizar visitas de inspección, para asegurar que los lugares en donde se ejerza o se pretenda ejercer la actividad económica, cumplan con todos los requisitos que ese Bando y demás normatividad aplicable establezcan. Así como llevar a cabo, por conducto del personal de inspección bajo su mando, la inspección, vigilancia

y aplicación de sanciones a los establecimientos comerciales, industriales o de servicios que desarrollen su actividad económica en el territorio del municipio.

El *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Municipio de Cuernavaca, Morelos*, establece en sus artículos 1, 2, fracciones VI y VIII, 3, fracción II, inciso d), 10, fracción IV, y 19, fracciones I, V, y XIV, que:

“Artículo 1. El presente reglamento tiene por objeto regular las atribuciones, organización y funcionamiento de la **Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Municipio de Cuernavaca, como dependencia de la Administración pública municipal, misma** que tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el Reglamento de Gobierno y la Administración pública municipal de Cuernavaca, Morelos, así como los que le señalen otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones aplicables.

Artículo 2. Para efectos del presente reglamento se entiende por:

[...]

VI. Secretaría, a la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo;

[...]

VIII. Unidades administrativas, a las unidades administrativas que integran la secretaría.

Artículo 3. Para el despacho de los asuntos de su competencia, la secretaría contará con las unidades administrativas y los servidores públicos que enseguida se refieren:

[...]

II. La Dirección General de Comercio, Industria y Servicios:

[...]

d) Dirección de Licencias de Funcionamiento;

[...]

Artículo 10. A la persona titular de la Dirección General de Comercio, Industria y Servicios le corresponden las funciones referidas en el Reglamento de Gobierno y las diversas atribuciones establecidas en el presente reglamento.

A la Dirección General de Comercio, Industria y Servicios se adscriben jerárquicamente las áreas siguientes:

[...]

IV. Dirección de Licencias de Funcionamiento:

[...]

Artículo 19. *A la persona titular de la Dirección de Licencias de Funcionamiento le corresponde:*

I. Otorgar permisos y licencias para la operación de los giros comerciales, industriales y de servicios que pretendan establecerse en el municipio, a fin de que dicho otorgamiento sea acorde a la compatibilidad de usos de suelo y a los esquemas de ordenamiento urbano y zonificación;

II. Administrar, generar y actualizar el padrón de licencias de funcionamiento;

[...]

V. Verificar que los poseedores o propietarios de inmuebles destinados sobre los que se solicite una licencia de funcionamiento, cumplan con los requisitos establecidos en la normativa aplicable para que se le expida la autorización correspondiente;

[...]

*XIV. Designar al personal adscrito a su unidad administrativa para realizar los actos de verificación que se requieran **previo a la apertura de la unidad económica que corresponda, así como controlar y supervisar sus actividades;***

[...]”

(Énfasis añadido)

De una interpretación literal, tenemos que, en el municipio de Cuernavaca, Morelos, el *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Municipio de Cuernavaca, Morelos*, tiene por objeto regular las atribuciones, organización y funcionamiento de la **Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Municipio de Cuernavaca**, como dependencia de la Administración pública municipal, misma que tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos*, el *Reglamento de Gobierno y la Administración pública municipal de Cuernavaca, Morelos*, así como los que le señalen otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones aplicables.

Que, para efectos de ese reglamento, se entiende por Secretaría, a la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo;

y, por Unidades administrativas, a las unidades administrativas que integran la secretaría.

Que, para el despacho de los asuntos de su competencia, la secretaría contará con las unidades administrativas y los servidores públicos, entre otras, la Dirección General de Comercio, Industria y Servicios, y la Dirección de Licencias de Funcionamiento.

Que, al titular de la Dirección General de Comercio, Industria y Servicios le corresponden las funciones referidas en el Reglamento de Gobierno y las diversas atribuciones establecidas en ese reglamento. Que, a esa Dirección General, se adscribe jerárquicamente la Dirección de Licencias de Funcionamiento.

Que, al titular de la Dirección de Licencias de Funcionamiento le corresponde, entre otras facultades:

- Otorgar permisos y licencias para la operación de los giros comerciales, industriales y de servicios que pretendan establecerse en el municipio, a fin de que dicho otorgamiento sea acorde a la compatibilidad de usos de suelo y a los esquemas de ordenamiento urbano y zonificación;
- Administrar, generar y actualizar el padrón de licencias de funcionamiento;
- Verificar que los poseedores o propietarios de inmuebles destinados sobre los que se solicite una

licencia de funcionamiento, cumplan con los requisitos establecidos en la normativa aplicable para que se le expida la autorización correspondiente;

- Designar al personal adscrito a su unidad administrativa para realizar los actos de verificación que se requieran previo a la apertura de la unidad económica que corresponda, así como controlar y supervisar sus actividades;

Por tanto, son autoridades competentes para verificar si la actora tiene licencia de funcionamiento, así como saber datos del funcionamiento de la actividad comercial de la inspeccionada, la Secretaría encargada del Desarrollo Económico en el municipio, a través de la Unidad Administrativa que corresponda; quienes en este caso son:

La **Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Municipio de Cuernavaca**, a través de su unidad administrativa como es la Dirección General de Comercio, Industria y Servicios, y su área correspondiente como es la Dirección de Licencias de Funcionamiento.

Sobre estas bases, son **ilegales** los actos impugnados, porque fueron realizados por DIRECTOR DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; y JEFE DE DEPARTAMENTO DE VERIFICACIÓN ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; quienes en

términos de los artículos 1, 2, fracciones VI y VIII, 3, fracción II, inciso d), 10, fracción IV, y 19, fracciones I, V, y XIV, del *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Municipio de Cuernavaca, Morelos*, no son competentes para verificar si la actora tiene licencia de funcionamiento, así como saber datos del funcionamiento de la actividad comercial de la inspeccionada, porque no dependen de la Secretaría encargada del Desarrollo Económico en el municipio.

Sino que dependen de la Secretaría del Ayuntamiento, como está previsto en el artículo 41, fracción IV, inciso a), del Reglamento de Gobierno y la Administración Pública Municipal de Cuernavaca, Morelos, que establece:

*“ARTÍCULO *41.- Para el desempeño de sus funciones, la Secretaría del Ayuntamiento, contará con las siguientes unidades administrativas:*

[...]

IV.- Dirección General de Política Municipal;

a) Dirección de Verificación Normativa;

[...]”

(Énfasis añadido)

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, que establece que serán causas de nulidad de los actos impugnados la incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; se declara la **nulidad lisa y llana** de los actos impugnados que consisten en:

“La resolución de fecha primero de diciembre de dos mil veintitrés, dentro del procedimiento administrativo número [REDACTED] dictada por el licenciado [REDACTED] en su carácter de Director de Verificación Normativa en Funciones de Notificador de la Dirección de Verificación Normativa del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

La orden de visita de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.

El acta de visita de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.

La boleta de infracción con folio [REDACTED].

La orden de verificación con folio [REDACTED].

El acta de verificación con folio [REDACTED].

Esto trae como consecuencia que los actos posteriores queden sin efecto legal alguno, al provenir de actos que han sido declarados nulos. Por lo cual, quedan sin efecto legal alguno la multa que se le impuso a la actora por la cantidad de \$156,232.44 (CIENTO CINCUENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS 44/100 M. N.) equivalente a 1506 U.M.A.

Toda vez que se declaró la nulidad lisa y llana de los actos impugnados, resulta innecesario analizar las demás razones de impugnación, toda vez que en nada variaría el sentido de esta sentencia.

Lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la misma Ley, al estar dotado este Tribunal de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

Una vez que cause estado esta sentencia, dejará de surtir efectos la suspensión otorgada a la parte actora; en términos de lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal:

RESUELVE

PRIMERO. Este Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con los razonamientos vertidos en el primer punto de las razones y fundamentos de la presente resolución.

SEGUNDO. La actora demostró la ilegalidad de los actos impugnados, por lo cual se declara su nulidad lisa y llana.

TERCERO. Con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 89 de la *Ley de Justicia Administrativa*, al haber sido declarada **la nulidad lisa y llana** de los actos impugnados, se deja sin efecto legal alguno la multa que se le impuso a la actora por la cantidad de [REDACTED]

[REDACTED] equivalente a [REDACTED] U.M.A.

CUARTO. Una vez que cause estado esta sentencia, dejará de surtir efectos la suspensión otorgada a la parte actora; en términos de lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

QUINTO. En su oportunidad archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE a la parte actora y **por oficio** a las autoridades demandadas.

Así por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del



Estado de Morelos, magistrado presidente **GUILLERMO ARROYO CRUZ**, titular de la Segunda Sala de Instrucción; magistrada **MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO**, titular de la Primera Sala de Instrucción; **EDITH VEGA CARMONA**, secretaria de estudio y cuenta habilitada en suplencia por ausencia de la magistrada titular de la Tercera Sala de Instrucción¹⁸; magistrado **MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁹ y ponente en este asunto; magistrado **JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas²⁰; ante **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

“ 2025, Año de la Mujer Indígena ”

**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS EN PLENO**

MAGISTRADO PRESIDENTE

GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADA

MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

¹⁸ Por acuerdo tomado en sesión ordinaria de pleno número 19, de fecha veintiocho de mayo de dos mil veinticinco.

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

²⁰ *Ídem.*

EDITH VEGA CARMONA

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA HABILITADA EN
SUPLENCIA POR AUSENCIA DE LA MAGISTRADA TITULAR
DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

MANUEL GARCÍA QUINTANAR

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

MAGISTRADO

JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, hace constar: que la presente hoja de firmas corresponde a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/4ªSERA/JDN-280/2023, promovido por [REDACTED], a través de su administrador único [REDACTED]; posteriormente fue representada por [REDACTED] y [REDACTED] como Presidenta de la sociedad y Secretario del Consejo de Administración, respectivamente, en contra del DIRECTOR DE VERIFICACIÓN NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE CJERNAVACA, MORELOS; y otro; misma que fue aprobada en sesión de Pleno del día veinticinco de junio de dos mil veinticinco. CONSTE.

SAR.

"En términos de lo previsto en los artículos 6 fracciones IX y X de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3 fracción XXI, 68 fracción IV, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 3 fracciones XXV y XXVII, 49 fracción VI, 84, 87 Y 167 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en estos supuestos normativos ".