



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

RECURSO DE RECLAMACIÓN

EXPEDIENTE: 36/2019

RECORRENTE: AYUNTAMIENTO DE
GUADALAJARA.

JUICIO ADMINISTRATIVO: 1344/2018

ACTORA:

MAGISTRADO: AVELINO BRAVO
CACHO

SECRETARIA PROYECTISTA: LUZ AVRIL
MAGDALENO CARDENAS¹

**Guadalajara, Jalisco, veintitrés de mayo de dos
mil diecinueve.**

La Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco en sesión de esta fecha resuelve el recurso de reclamación al rubro citado en el sentido de **modificar** el auto recurrido, en los términos precisados en el presente fallo.

ANTECEDENTES:

¹ Con la colaboración de Luz María Hernández Ochoa, Secretaria B adscrita a la ponencia.



I. Presentación de la demanda. Mediante escrito presentado el ocho de junio de dos mil dieciocho en la Oficialía de Partes Común de éste Tribunal, y remitido por cuestión de turno a la Cuarta Sala Unitaria, *********, en lo sucesivo “la actora” promovió demanda en la que señaló como actos administrativos los siguientes.

a) La emisión de las órdenes verbales de desconocer y/o revocar el dictamen de trazos, usos y destinos, con número de folios *********, previamente otorgado a favor de la hoy quejosa, y su inminente ejecución.

II. Acto impugnado. El seis de julio siguiente,² se admitieron la demanda; las pruebas ofertadas y se concedió la suspensión de los actos impugnados.

III. Recurso de Reclamación. Inconforme con la anterior determinación el ocho de agosto de dos mil dieciocho,³ *********, en su carácter de ********* del Municipio de ********* y, en representación de las autoridades demandadas del municipio, en lo sucesivo “la recurrente” interpuso el presente medio de impugnación.

²Folio 51 a 55, ídem.

³Folios 28 a 36, ídem.



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

IV. Recepción. El doce de septiembre de dos mil dieciocho,⁴ se tuvo por interpuesto el recurso; y se ordenó dar vista a la parte actora.

El ocho de octubre siguiente,⁵ se tuvo a la actora dando contestación a los agravios expresados por la recurrente y, se ordenó remitir el recurso a ésta Sala Superior para su resolución.

V. Turno. Por acuerdo tomado en la Primera Sesión Ordinaria de esta Sala Superior, celebrada el diecisiete de enero de dos mil diecinueve, se ordenó registrar el asunto con número de expediente 36/2019, designando como ponente para su resolución al Magistrado Avelino Bravo Cacho, en términos del artículo 93 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

CONSIDERANDOS.

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación, lo anterior con fundamento en.

Constitución Política del Estado de Jalisco.
(Constitución) Artículos 65 y 67.

⁴Folio 38 ídem.

⁵Folio 56 ídem.



Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. (Ley Orgánica) Artículos 4, numeral 1, fracción V; 8, numeral 1, fracciones I y XIX y Segundo Transitorio.

SEGUNDO. Oportunidad. El recurso se interpuso oportunamente, pues el acuerdo combatido se notificó al reclamante el uno de agosto de dos mil dieciocho, mientras que el recurso lo presentó el día ocho de agosto siguiente, es decir dentro del plazo legal de cinco días dispuesto en el Artículo 90 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

TERCERO. Síntesis de los agravios. La recurrente esencialmente se duele de que el Magistrado Unitario, **admitió la demanda y otorgó la suspensión** violentando lo establecido en los artículos 1º, 2º, 36 fracción III, 66 y 67, todos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Asimismo, expone la parte demandada en el juicio y ahora recurrente que, como se aprecia de la lectura que ésta Sala Superior haga del aludido acuerdo venido en reclamación, podrá advertir que el Magistrado Unitario, no hizo una debida observación de los requisitos establecidos en los artículos citados con antelación, ya que, ilegalmente admitió a trámite una demanda y otorgó la suspensión respecto de actos impugnados que, la parte actora del juicio de origen, no acreditó su existencia.



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

Empero, alega la recurrente, que los actos administrativos impugnados por la parte actora, no se acreditó su existencia, esto es, la **orden verbal de revocación y clausura de los referidos actos administrativos**, lo que traduce en que la demandante de referencia intenta un juicio de nulidad impugnando actos inexistentes.

Sigue diciendo la recurrente que, al emitir el auto reclamado, el Magistrado Unitario no atendió a lo previsto por los artículos 1º, 2º y, 36, fracción III, 66 y 67, de la Ley de la Materia, ya que, al haber admitido la demanda y otorgado la suspensión lo llevó a cabo sin atender a los requisitos que marca la ley, primero, para la procedencia del juicio de nulidad y, en segundo lugar, para el otorgamiento de la suspensión, puesto que, no obstante que la parte demandante no acreditó con ningún medio de convicción la existencia de los actos que impugna, el Magistrado Unitario en cita, ilegalmente admitió su demanda y, a continuación concedió la medida cautelar solicitada.

Insiste la recurrente que, la parte demandante no puede impugnar actos de los cuales no acredita su existencia y, mucho menos, podía el Magistrado Unitario admitir la demanda y, conceder la medida cautelar, máxime porque en dicha demanda se impugnan actos administrativos inexistentes e inciertos, ya que, dentro de los requisitos de procedencia del juicio administrativo, de conformidad al artículo 36, fracción III, de la Ley de Materia, se encuentra el acreditamiento del o los actos



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

impugnados; así el deber del accionante de actualizar los supuestos establecidos en los artículos 66 y 67, de la ley en cita, para poder obtener la suspensión de los actos impugnados; puesto que, resulta inverosímil plantear ilegalidades de actos inexistentes y, menos creíble resulta que el Tribunal, en específico, el Magistrado Unitario hubiese entrado al estudio de actos inexistentes y considerados, aunque sólo sea presuntivamente, la posible existencia de ilegalidades o la de derechos previstos en favor de tal accionante par efectos de obtener la suspensión de aquellos actos impugnados.

Aduce la parte reclamante que, es ilegal, por infundado el auto reclamado, lo anterior dado que, en ningún momento la parte actora aportó medios de prueba idónea para demostrar la existencia de los actos que impugnó, que en la hipótesis lo fueron una supuesta orden de visita verbal y una diversa de clausura y, la revocación de las licencias de construcción, empero, insiste, la recurrente, todo ello lo manifestó dicha parte actora como acontecido sólo de forma verbal, lo que indudablemente debe ser advertido por esta Sala Superior.

En consecuencia, a estimación de la recurrente, el auto impugnado contraviene lo dispuesto por el artículo 36, fracción III, de la ley de la materia, toda vez que, reitera, la actora no demostró, ni siquiera de forma indiciaria la existencia de los actos impugnados; por lo que, ante tal inexistencia de aquellos, lo procedente es revocar el auto objeto de este recurso



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

de reclamación y, en su lugar, emitir otro por medio del cual se deseche por improcedente la demanda origen del juicio administrativo ya mencionado.

SEXTO. Estudio de los agravios. Respecto del agravio consistente en que el Magistrado Unitario admitió la demanda sin que la parte actora acreditara la existencia de los actos reclamados, a juicio de esta Sala Superior los conceptos de agravio son **infundados** por las razones que a continuación se expresan.

De conformidad con el numeral 36 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, cuando el acto impugnado no conste documentalmente, la parte actora lo manifestará así y, ofrecerá los elementos de prueba mediante los cuales acredite la existencia del acto impugnado.

“Artículo 36. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

(...).

(VI...).

Si el acto impugnado no constare documentalmente el actor lo manifestará así, **bajo protesta formal de decir verdad y, ofrecerá los elementos de prueba mediante los cuales acredite la existencia del acto impugnado...**”



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

De ahí que, a consideración de este órgano colegiado, el agravio esgrimido por la recurrente es **infundado**, ya que la parte actora manifestó que los actos impugnados por ella, no le constan, motivo por el cual podrá allegar los elementos de prueba con los que, en el momento procesal oportuno, demostraría aquellos actos, medios de prueba que, en todo caso, serán materia de análisis en la sentencia que se dicte y que resuelva el fondo de la controversia planteada y en la que se determinará si en efecto existieron o no dichos actos impugnados.

Por lo que, determinar la eficacia, conducencia e idoneidad de esas probanzas, implicaría realizar un análisis que es cuestión del fondo del asunto, situación que viene a demostrar lo infundado del agravio expuesto, criterio que es conforme a las Jurisprudencias P./J.135/2001 y, 1a./J. 25/2003, emitidas, respectivamente, por el Pleno y por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE⁶.”

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, actualización 2002, Novena Época, Pág. 27.



“DEMANDA DE AMPARO. LA RECLAMACIÓN DE UN ACTO FUTURO O INCIERTO, DEL CUAL NO PUEDA SABERSE CON EXACTITUD SI ES INMINENTE O SI LLEGARÁ O NO A MATERIALIZARSE, NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, POR LO QUE EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE.”⁷

Por lo anteriormente expuesto, es que ésta Sala Superior determina que no le asiste la razón a la recurrente, ya que, en el supuesto de determinar la no admisión de la demanda, se transgredería en agravio de la parte actora, su derecho fundamental de acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva, así como sus garantías constitucionales de audiencia y defensa, al denegársele la impartición de justicia, lo cual atenta a lo dispuesto por los artículos 14 y 17, Constitucionales.

De igual forma, esta Sala considera que el Magistrado Unitario de forma correcta determinó como procedente la admisión de demanda, sin prejuzgar, en perjuicio de la actora, sobre la existencia y la procedencia o no de sus reclamos, cuestiones que, en todo caso, deberán dilucidarse y reservarse su análisis y resolución para el fondo del estudio al momento en que se pronuncie la sentencia definitiva.

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Junio de 2003, Novena Época, Pág. 73.



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

Por otra parte, respecto del agravio expresado por la recurrente relativo a la supuesta ilegalidad en la que incurrió el Magistrado Unitario, al **conceder la medida cautelar** es esencialmente **fundado**, pues en la especie no se reúnen los requisitos que exige la Ley de Justicia Administrativa para el otorgamiento de la medida cautelar, preponderantemente, el relativo a acreditar el interés jurídico, y que con la concesión de la medida, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Lo anterior es así, pues conforme a los artículos 66 y 67 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, para conceder la suspensión de la resolución o acto administrativo combatido, debe considerarse si estos, de llegar a consumarse, dificultarían restituir al particular en el goce de su derecho; además, puede otorgarse la medida cautelar cuando concurren simultáneamente, cuatro requisitos, a saber: lo solicite el particular actor; este demuestre su interés jurídico; de concederse la suspensión, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público; y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto.

Al respecto, sobre el interés jurídico, el artículo 4º de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, dice:



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

“Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión.”

En este sentido, el interés jurídico es el presupuesto procesal cuya acreditación demuestra la afectación al actor en sus derechos jurídicamente tutelados.

De ello resulta indudable que el Dictamen de Trazos, Usos y Destinos, ***** y la sola manifestación de la parte actora respecto de las «órdenes verbales de desconocer y/o revocar el Dictamen de Trazos, Usos y Destinos con número de folio *****», previamente otorgada a favor del hoy quejoso, emitidas los pasados 04 y 05 de junio de 2018 y su inminente ejecución. Bajo protesta de decir verdad, manifiesto que la orden de desconocer y/o revocar el Dictamen de Trazos, Usos y Destinos con número de folio ***** y su inminente ejecución, me han sido comunicadas de forma verbal, y desconozco absolutamente el contenido y las razones de la misma.», son insuficientes para acreditar el interés jurídico en el juicio en materia administrativa en el que se demanda la nulidad de dichas órdenes verbales.

Lo anterior es así, pues la manera de acreditar el interés jurídico en el juicio en que se aduce la afectación a un derecho que habilita la realización de una actividad regulada, debe demostrarse mediante las constancias documentales de la habilitación legal anotada y aquellas que



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

fehacientemente evidencien la existencia jurídica de la restricción al ejercicio de las actividades

autorizadas; extremos que en la especie no se surten, pues al dictarse el acuerdo reclamado, en las constancias del juicio de origen solo se contaba con el Dictamen de Trazos, Usos y Destinos, *********, por lo que en tales circunstancias, la Sala Unitaria debió negar la medida cautelar solicitada ante el incumplimiento de la totalidad de los requisitos que prevé el artículo 67 de la Ley de Justicia Administrativa en cita, y particularmente, el dispuesto en la fracción II de dicho numeral, que exige la acreditación del interés jurídico.

No es óbice para arribar a la conclusión anterior, lo manifestado por la parte actora en su escrito inicial de demanda, en cuanto refiere que *«el hoy actor es titular del Dictamen de Trazos, Usos y Destinos, *********, de fecha 12 de enero de 2018, correspondiente a la finca marcada con el número *******, de Avenida ********* de Guevara, en el municipio de *********, emitida por el Director de Ordenamiento del Territorio del H. Ayuntamiento de *********, mediante la cual se determina precedente continuar con los trámites a efecto de obtener la Licencia de Construcción de un desarrollo Comercial y de servicios, vivienda vertical y turístico.[..], por ser la destinataria de las órdenes verbales de desconocimiento y/o revocación y tener el temor fundado de que en cualquier momento vayan a emitir una orden de revocación del*



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

Dictamen» y al efecto, estima aplicable la tesis bajo el rubro,

«SUSPENSIÓN PROVISIONAL, EL DERECHO TUTELADO PARA EJERCER EL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA Y POR ENDE, PARA CONCEDERLA, CONTRA LA ORDEN VERBAL QUE PROHÍBE DICHA ACTIVIDAD, SE ACREDITA INDICIARIAMENTE CON LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EMITIDA POR AUTORIDAD JURISDICCIONAL QUE CONDENA A LA AUTORIDAD MUNICIPAL A CONCEDER EL PERMISO O LICENCIA CORRESPONDIENTE.»,⁸ conforme a la cual considera la actora que para acceder al otorgamiento de la medida cautelar basta con las pruebas aportadas al sumario, relativas a los diversos permisos para la ejecución de la actividad autorizada, a fin de acreditar indiciariamente su interés suspensional.

Es inoperante lo referido por la actora en relación con el interés jurídico que exige el artículo 67 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa, para conceder la suspensión, pues dicha norma no prevé la figura del interés suspensional de carácter indiciario, como lo refiere la tesis invocada por el actor, sino que la legislación local referida establece un estandar de acceso más restringido que el previsto en el juicio de amparo, razón por la cual las reglas del interés suspensional previstas para esa

⁸ Localización: [J]; 9ª. Época; 2ª. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, Julio de 2000; Pág. 136.



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

instancia constitucional son inaplicables al juicio en materia administrativa de Jalisco.⁹

Cabe señalar que aun si se estimara que la actora cuenta con interés jurídico en el juicio en materia administrativa, también debe satisfacerse el requisito contenido en la fracción III del artículo 67 de la Ley de Justicia Administrativa a fin de conceder la suspensión solicitada, a saber: que con el otorgamiento de la suspensión, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público, lo que en la especie, tampoco se satisface.

A efecto de realizar el análisis sobre la actualización de tal requisito o no, es preciso señalar que en lo que refiere al orden público y al interés social, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

«[...] El orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en la medida en que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la

⁹ «CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. NO ES NECESARIO AGOTAR ESE JUICIO ANTES DEL DE AMPARO PUES SE DA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD AL ESTABLECERSE EN EL ARTÍCULO 67, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE ESE ESTADO MAYORES REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN QUE LOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE AMPARO.» Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Junio de 2007; Pág. 283. 2a./J. 104/2007.



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno.

Así, por disposiciones de orden público deben entenderse las plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

En vinculación con los razonamientos de mérito, se considera que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría [...]»¹⁰

Transcripción de la que se obtiene que por disposiciones de orden público deben entenderse las plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o

¹⁰ Contradicción de tesis 265/2012 fallado por la Segunda Sala el quince de agosto de dos mil doce.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco

situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad

colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

De modo que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

En ese sentido, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha considerado que debe preservarse el orden público o el interés de la sociedad por encima del interés particular afectado, de tal manera que si el perjuicio a la colectividad es mayor al que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada.¹¹

¹¹ Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 15/96 expedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, abril de 1996, página 16, del tenor siguiente: «*SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.*»



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

Ahora bien, en el caso, la promovente solicita la suspensión para el efecto de que, las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan,

esto es, «las autoridades demandadas se abstengan de ejecutar cualquier orden tendente a desconocer y/o revocar la validez del Dictamen de Trazos, Usos y Destinos, [...] de igual forma para efecto de que las autoridades se abstengan de emitir, y en su caso, ejecutar, cualquier tipo de orden y/o acto administrativo que impida al actor continuar con los trámites a efecto de obtener la Licencia de Construcción de un desarrollo Comercial y de servicios, vivienda vertical y turístico»; sin embargo, como ya se precisó, de otorgarse la medida cautelar para el efecto que pretende la actora, es patente que se contravendrían disposiciones de orden público y el interés social, ya que se privaría a la colectividad de un beneficio que le otorga la ley, además de que se le provocaría a esta un daño que de otra manera no resentiría.

De concederse la suspensión solicitada, es evidente que se privilegiaría el interés particular de la actora frente al de la colectividad, máxime que, no existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para la demandante, porque la negativa de la suspensión no provoca la consumación irreparable de los actos reclamados mucho menos hace inviable, en su caso, la declaración de la nulidad del acto impugnado, pues de resultar ilegal el actuar que impugna, es factible que a la actora se le pueda restituir en el pleno goce de sus derechos que se hubieren



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

estimado vulnerados, especialmente pues a la fecha de presentación de su demanda, la actora carece de interés jurídico para acceder a la medida

cautelar anotada, en tanto que no acreditó la existencia de los actos demandados y la afectación que estos tienen sobre su Dictamen de Trazos, Usos y Destinos.

En efecto, es inexacto que los efectos de la medida cautelar tutelén un derecho del actor pues contrario a ello, la medida tendría el efecto de impedir a las autoridades demandadas la aplicación de las disposiciones de orden público que prevén la medida de seguridad y la sanción de clausura, en perjuicio del interés social que tutelan dichas normas jurídicas relativo a la seguridad e integridad física de las personas, la salubridad general, el equilibrio ecológico, la protección civil, entre otras, cuya prevalencia es primigenia por corresponder su beneficio a la colectividad, razón suficiente para estimar que en la especie, como se concluyó en párrafos precedentes, no se surte el requisito previsto en el artículo 67 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa y consecuentemente, no debió concederse la suspensión solicitada.

Por lo anterior, se modifica el auto recurrido en el apartado relativo a la suspensión, para quedar en los términos:

«[...]

Ahora bien, respecto de la suspensión solicitada por la parte actora, en la especie no se reúnen los requisitos



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

que exige la Ley de Justicia Administrativa para el otorgamiento de la medida cautelar, preponderantemente, el relativo a acreditar el interés jurídico, y que con la concesión de la medida, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Lo anterior es así, pues conforme a los artículos 66 y 67 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, para conceder la suspensión de la resolución o acto administrativo combatido, debe considerarse si estos, de llegar a consumarse, dificultarían restituir al particular en el goce de su derecho; además, puede otorgarse la medida cautelar cuando concurren, simultáneamente, cuatro requisitos, a saber: lo solicite el particular actor; este demuestre su interés jurídico; de concederse la suspensión, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público; y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto.

Al respecto, sobre el interés jurídico, el artículo 4º de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, dice:

«Artículo 4. Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión.»

En este sentido, el interés jurídico es el presupuesto procesal cuya acreditación demuestra la afectación al actor en sus derechos jurídicamente tutelados,

De ello resulta indudable que el Dictamen de Trazos, Usos y Destinos, ***** y la sola manifestación de la parte actora respecto de las «órdenes verbales de desconocer y/o revocar el Dictamen de Trazos, Usos y Destinos con número de folio *****», previamente otorgada a favor del hoy quejoso, emitidas los pasados 04 y 05 de junio de 2018 y su inminente ejecución. Bajo protesta de decir verdad, manifiesto que la orden de desconocer y/o revocar el Dictamen de Trazos, Usos y Destinos con número de folio ***** y su inminente ejecución, me han sido comunicadas de forma verbal, y desconozco absolutamente el contenido y las razones de la misma.», son insuficientes para acreditar el interés jurídico en el juicio en materia administrativa



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

en el que se demanda la nulidad de dichas órdenes verbales.

Lo anterior es así, pues la manera de acreditar el interés jurídico en el juicio en que se aduce la afectación a un derecho que habilita la realización de una actividad regulada, debe demostrarse mediante las constancias documentales de la habilitación legal anotada y aquellas que fehacientemente evidencien la existencia jurídica de la restricción al ejercicio de las actividades autorizadas; extremos que en la especie no se surten, pues al dictarse el acuerdo reclamado, en las constancias del juicio de origen solo se contaba con el Dictamen de Trazos, Usos y Destinos, ***** , por lo que en tales circunstancias, la Sala Unitaria debió negar la medida cautelar solicitada ante el incumplimiento de la totalidad de los requisitos que prevé el artículo 67 de la Ley de Justicia Administrativa en cita, y particularmente, el dispuesto en la fracción II de dicho numeral, que exige la acreditación del interés jurídico.

No es óbice para arribar a la conclusión anterior, lo manifestado por la parte actora en su escrito inicial de demanda, en cuanto refiere que *«el hoy actor es titular del Dictamen de Trazos, Usos y Destinos, ***** , de fecha 12 de enero de 2018, correspondiente a la finca marcada con el número ***, de Avenida ***** , colonia ***** , en el municipio de Guadalajara Jalisco, emitida por el Director de Ordenamiento del Territorio del H. Ayuntamiento de ***** , Jalisco, mediante la cual se determina precedente continuar con los trámites a efecto de obtener la Licencia de Construcción de un desarrollo Comercial y de servicios, vivienda vertical y turístico.[..], por ser la destinataria de las órdenes verbales de desconocimiento y/o revocación y tener el temor fundado de que en cualquier momento vayan a emitir una orden de revocación del Dictamen»* y al efecto, estima aplicable la tesis bajo el rubro *«SUSPENSIÓN PROVISIONAL, EL DERECHO TUTELADO PARA EJERCER EL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA Y POR ENDE, PARA CONCEDERLA, CONTRA LA ORDEN VERBAL QUE PROHÍBE DICHA ACTIVIDAD, SE ACREDITA INDICIARIAMENTE CON LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EMITIDA POR AUTORIDAD JURISDICCIONAL QUE CONDENA A LA AUTORIDAD MUNICIPAL A CONCEDER EL PERMISO O LICENCIA*



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

CORRESPONDIENTE.»,¹² conforme a la cual considera la actora que para acceder al otorgamiento de la medida cautelar basta con las pruebas aportadas al sumario, relativas a los diversos permisos para la ejecución de la actividad autorizada, a fin de acreditar indiciariamente su interés suspensorial.

Es inoperante lo referido por la actora en relación con el interés jurídico que exige el artículo 67 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa, para conceder la suspensión, pues dicha norma no prevé la figura del interés suspensorial de carácter indiciario, como lo refiere la tesis invocada por el actor, sino que la legislación local referida establece un estándar de acceso más restringido que el previsto en el juicio de amparo, razón por la cual las reglas del interés suspensorial previstas para esa instancia constitucional son inaplicables al juicio en materia administrativa de Jalisco.¹³

Cabe señalar que aun si se estimara que la actora cuenta con interés jurídico en el juicio en materia administrativa, también debe satisfacerse el requisito contenido en la fracción III del artículo 67 de la Ley de Justicia Administrativa a fin de conceder la suspensión solicitada, a saber: que con el otorgamiento de la suspensión, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público, lo que en la especie, tampoco se satisface.

A efecto de realizar el análisis sobre la actualización de tal requisito o no, es preciso señalar que en lo que refiere al orden público y al interés social, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

«[...] El orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en la medida en que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la

¹² Localización: [J]; 9ª. Época; 2ª. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, Julio de 2000; Pág. 136.

¹³ «CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. NO ES NECESARIO AGOTAR ESE JUICIO ANTES DEL DE AMPARO PUES SE DA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD AL ESTABLECERSE EN EL ARTÍCULO 67, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE ESE ESTADO MAYORES REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN QUE LOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE AMPARO.» Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Junio de 2007; Pág. 283. 2a./J. 104/2007.



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno.

Así, por disposiciones de orden público deben entenderse las plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

En vinculación con los razonamientos de mérito, se considera que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría [...]»¹⁴

Transcripción de la que se obtiene que por disposiciones de orden público deben entenderse las plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

De modo que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

En ese sentido, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha considerado que debe preservarse el orden público o el interés de la sociedad por encima del interés particular afectado, de tal manera que si el perjuicio a

¹⁴ Contradicción de tesis 265/2012 fallado por la Segunda Sala el quince de agosto de dos mil doce.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco

la colectividad es mayor al que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada.¹⁵

Ahora bien, en el caso, la promovente solicita la suspensión para el efecto de que, las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan, esto es, «*las autoridades demandadas se abstengan de ejecutar cualquier orden tendente a desconocer y/o revocar la validez del Dictamen de Trazos, Usos y Destinos, [...] de igual forma para efecto de que las autoridades se abstengan de emitir, y en su caso, ejecutar, cualquier tipo de orden y/o acto administrativo que impida al actor continuar con los trámites a efecto de obtener la Licencia de Construcción de un desarrollo Comercial y de servicios, vivienda vertical y turístico*»; sin embargo, como ya se precisó, de otorgarse la medida cautelar para el efecto que pretende la actora, es patente que se contravendrían disposiciones de orden público y el interés social, ya que se privaría a la colectividad de un beneficio que le otorga la ley, además de que se le provocaría a esta un daño que de otra manera no resentiría.

De concederse la suspensión solicitada, es evidente que se privilegiaría el interés particular de la actora

¹⁵ Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 15/96 expedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, abril de 1996, página 16, del tenor siguiente: «*SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquella sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.*»



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

frente al de la colectividad, máxime que, no existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para la demandante, porque la negativa de la suspensión no provoca la consumación irreparable de los actos reclamados mucho menos hace inviable, en su caso, la declaración de la nulidad del acto impugnado, pues de resultar ilegal el actuar que impugna, es factible que a la actora se le pueda restituir en el pleno goce de sus derechos que se hubieren estimado vulnerados, especialmente pues a la fecha de presentación de su demanda, la actora carece de interés jurídico para acceder a la medida cautelar anotada, en tanto que no acreditó la existencia de los actos demandados y la afectación que estos tienen sobre su Dictamen de Trazos, Usos y Destinos.

En efecto, es inexacto que los efectos de la medida cautelar tutelen un derecho del actor pues contrario a ello, la medida tendría el efecto de impedir a las autoridades demandadas la aplicación de las disposiciones de orden público que prevén la medida de seguridad y la sanción de clausura, en perjuicio del interés social que tutelan dichas normas jurídicas relativo a la seguridad e integridad física de las personas, la salubridad general, el equilibrio ecológico, la protección civil, entre otras, cuya prevalencia es primigenia por corresponder su beneficio a la colectividad, razón suficiente para estimar que en la especie, como se concluyó en párrafos precedentes, no se surte el requisito previsto en el artículo 67 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa y consecuentemente, no debió concederse la suspensión solicitada.

Consecuentemente, se niega la suspensión solicitada por la parte actora.

Con las copias simples del escrito inicial de demanda."

Ante lo expuesto y con fundamento en el Artículo 94 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se resuelve con los siguientes puntos:

RESOLUTIVOS



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

PRIMERO. Se revoca la suspensión concedida a la parte actora.

SEGUNDO. Se modifica el auto recurrido en el apartado relativo a la suspensión, para quedar en los términos precisados en la presente resolución.

Notifíquese personalmente.

Así, lo resolvió la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por mayoría de votos de los Magistrados Avelino Bravo Cacho (Ponente) y Fany Lorena Jiménez Aguirre, con el voto en contra del Magistrado José Ramón Jiménez Gutiérrez (Presidente), ante el Secretario General de Acuerdos, Sergio Castañeda Fletes, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PONENTE
AVELINO BRAVO CACHO**

**MAGISTRADO PRESIDENTE
JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ**

**MAGISTRADA
FANY LORENA JIMÉNEZ AGUIRRE**



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
SERGIO CASTAÑEDA FLETES**

El suscrito Secretario General de Acuerdos de Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, con fundamento en el artículo 17, fracción VIII, de la Ley Orgánica de este Tribunal en correlación con el diverso 55, fracción VIII CERTIFICO: que el presente folio, con número veintiséis, forma parte de la sentencia de esta fecha, emitida por la Sala Superior de este Tribunal en el recurso de reclamación 36/2019. DOY FE.

Guadalajara, Jalisco, veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

SERGIO CASTAÑEDA FLETES

La Sala que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; 3 fracción IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco; Cuadragésimo Octavo, Cuadragésimo Noveno y Quincuagésimo de los Lineamientos Generales en Materia de Información Pública, que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Jalisco; Décimo Quinto, Décimo Sexto y Décimo Séptimo de los Lineamientos Generales para la Protección de la Información Confidencial y Reservada que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia (nombre del actor, representante legal, domicilio de la parte actora, etc.) información considerada legalmente como confidencial, por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos. Firma el Secretario General que emite la presente.