



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

EXPEDIENTE SALA SUPERIOR: 467/2020.
RECURSO: RECLAMACIÓN.
SALA DE ORIGEN: SEXTA
JUICIO ADMINISTRATIVO: 1226/2019
ACTOR: *****.
DEMANDADO (RECORRENTE):
COORDINADOR DEL H. AYUNTAMIENTO
CONSTITUCIONAL DE ZAPOPAN,
JALISCO Y OTROS.
PONENTE: MAGISTRADO
AVELINO BRAVO CACHO.
SECRETARIO PROYECTISTA:
MONICA ANGUIANO MEDINA.

Guadalajara, Jalisco, 13 trece de agosto de 2020 dos mil veinte.

V I S T O S los autos para resolver el **Recurso de Reclamación** interpuesto por ***** , Síndico Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, parte demandada, en contra del acuerdo de fecha **06 seis de junio del año 2019 dos mil diecinueve**, pronunciado dentro del Juicio Administrativo 1226/2019 del índice de la Sexta Sala Unitaria de este Tribunal.

R E S U L T A N D O

1.- Mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, el día 16 dieciséis de abril de 2019 dos mil diecinueve, ***** , en carácter de Apoderado General Judicial y Extrajudicial de ***** interpuso juicio de nulidad en contra de las diversas autoridades que en el auto admisorio se detallan, y que se dan aquí por reproducidas en obvio de innecesarias repeticiones.



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

-- 2 --

2.- Con fecha 06 seis de junio del año 2019 dos mil diecinueve, se tuvo por admitida la demanda, se ordenó emplazar a la autoridad demandada y se concedió la medida cautelar solicitada.

3.- Inconforme con la anterior resolución, mediante escrito presentado con fecha 11 once de julio del año 2019 dos mil diecinueve, *********, en carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, interpuso recurso de reclamación en contra del proveído de fecha 06 seis de junio de 2019 dos mil diecinueve, por lo que respecta a la medida cautelar concedida.

4.- En acuerdo del día 08 ocho de octubre del año 2019 dos mil diecinueve, se admitió el recurso de reclamación y se ordenó correr traslado a la parte **actora**, quien nada manifestó al respecto, dando así lugar a que en proveído de fecha 17 diecisiete de marzo de 2020 dos mil veinte, se ordenara la remisión de copias certificadas de las constancias necesarias a la Sala Superior, para la substanciación del medio de impugnación interpuesto.

5.- Bajo el contexto procedimental antes indicado, en la Vigésima Octava Sesión extraordinaria de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, celebrada el 02 dos de julio de 2020 dos mil veinte, se determinó registrar el asunto bajo número de expediente **467/2020**, designándose a la Ponencia del Magistrado Avelino Bravo Cacho, mesa 3, a efecto de que formulase el proyecto de resolución, con apoyo en lo



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

-- 3 --

previsto por el artículo 93, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, motivo por el cual, el Secretario General de Acuerdos de dicho Tribunal, mediante oficio **1378/2020** de la misma fecha, remitió a la Ponencia del Magistrado en cita, las actuaciones originales del juicio administrativo en cuestión, las que se tuvieron por recibidas en esta ponencia, por lo que se procede a pronunciar la presente resolución.

CONSIDERANDO

I. COMPETENCIA.- Esta Sala Superior resulta legalmente competente para conocer y resolver el recurso de reclamación promovido, conforme lo disponen los artículos 65 y 67 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 7, 8 apartado 1, fracciones I y XVII, y Segundo Transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, así como 1, 2, y 89 fracción I, 90 a 93 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

II. OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN.- El recurso de reclamación fue presentado de manera oportuna ante la Oficialía de Partes Común de este Tribunal, el **11 once de julio de 2019 dos mil diecinueve**, toda vez que el proveído reclamado fue notificado al recurrente el día **03 tres de julio de 2019 dos mil diecinueve**, según se advierte de la constancia de notificación levantada por el Actuario adscrito =foja 192=, surtiendo efectos al día hábil siguiente, esto es, el día **04 cuatro de julio de 2019 dos mil diecinueve**, comenzando a correr el término de cinco días hábiles que prevé el artículo 90 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, del **05 cinco al 11 once de julio de la referida**



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

-- 4 --

anualidad, al ser inhábiles los días **06 seis y 07 siete de julio del año 2019 dos mil diecinueve**, por corresponder a **sábado y domingo**, atento a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

III. RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- La resolución materia de reclamación corresponde al proveído de fecha **06 seis de junio del año 2019 dos mil diecinueve**, que en la parte conducente precisa:

“...SEXTA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE VI 1226/2019

Guadalajara, Jalisco, a 6 seis de junio del año 2019 dos mil diecinueve.

Se tiene por recibido en Oficialía...

*Por lo que ve a la medida cautelar solicitada por la parte actora, con fundamento en los artículos **66, 67, 68 y 69** de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, y tomando en consideración que el demandante acredita su interés jurídico al demostrar fehacientemente contar con la titularidad de un derecho subjetivo tutelado y vigente que se ve transgredido con la emisión del acto impugnado, aunado a que con el otorgamiento de la misma no se causa perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, **se concede la suspensión** solicitada, para que no sea ejecutada la orden verbal expresa de clausura girada por la Autoridad Ordenadora por conducto de las Autoridades Ejecutoras, es decir para que permanezcan las cosas en el estado en que actualmente se encuentran y se permita a la parte actora, seguir ejecutando las obras de construcción al amparo de las Licencias de Edificación *********, obras que se edifican en la finca localizada en ********* sin número, ********* metros aproximadamente al nor-poniente de la *********, en el Municipio de Zapopan Jalisco,*



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

-- 5 --

así mismo la suspensión se otorga para efecto de que las autoridades demandadas se abstengan de emitir, y en su caso, ejecutar cualquier tipo de orden de clausura que impida a la parte actora llevar a cabo la construcción que tienen legal y debidamente autorizada, como a continuación se precisará.

*Se arriba a la determinación anterior al concurrir en la especie los supuestos de apariencia del buen derecho (Fumus Boni Iuris) y el peligro de la demora (Periculum in mora); La apariencia de la existencia del buen derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente fundada y temeraria o muy cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto del proceso discutido, hipótesis que se actualiza en la especie, toda vez que del análisis de los actos impugnados se advierte la ejecución de éstos, ya que se trata de una orden verbal de clausura respecto a las actividades de construcción en el predio de en mención, sin embargo, el demandante acredita contar con la Licencias de Construcción vigente con número de folio ***** , expedida por los CC. Director de Control de Ordenamiento Territorial Licenciado ***** , Director de Obras Públicas e Infraestructura Ingeniero ***** , ambos del H. Ayuntamiento constitucional de Zapopan, Jalisco, al haberlas acompañado en copias certificadas al escrito inicial de demanda, demostrando satisfacer los requisitos establecidos para llevar a cabo la obra de construcción en el lugar antes referido. Por lo que toca al segundo de los supuestos, consistente en la posible frustración de los derechos del accionante que solicita la medida cautelar, que puede darse como consecuencia de la tardanza del dictado de resolución de fondo aunque esta fuera en sentido favorable, se actualiza en el caso concreto, habida cuenta que con las resoluciones impugnadas se impide al accionante desarrollar una actividad cuyo ejercicio le fue previamente autorizada, ocasionando un evidente detrimento en su patrimonio.*

*Así mismo, la medida suspensiva otorgada se concede **sin prejuzgar** respecto a la legalidad de las resoluciones impugnadas pues dicho análisis se encuentra reservado para el momento en que se pronuncie la resolución definitiva; por lo que únicamente se efectúa un estudio provisional de éstos con la finalidad de preservar la materia del presente juicio. Cobran aplicación los siguientes criterios jurisprudenciales:*



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

-- 6 --

Registro: 212751
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Núm. 76, Abril de 1994
Materia(s): Común
Tesis: I.3o.A. J/44
Página: 27

"SUSPENSION, PRESERVAR LA MATERIA DEL JUICIO ES UN EFECTO DE LA.

Cuando se concede la suspensión del acto la finalidad que se persigue, primordialmente, es la preservación de la materia del juicio constitucional, lo que se logra evitando que los actos reclamados sean ejecutados, por ello, la suspensión actúa sobre el futuro y nunca sobre el pasado porque previene la realización de daños y perjuicios que puedan ser de difícil o imposible reparación para el particular a través de las sentencias de amparo. El preservar la materia significa que a través de la suspensión se aseguren provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día -lejano en muchas ocasiones- declare los derechos del promovente, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente. Esto es, que en tanto dure el juicio constitucional, los intereses del gobernado deben estar debidamente protegidos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Recurso de revisión 2203/93. Industrial e Inmobiliaria Mexicana, S.A. de C.V. 7 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Recurso de revisión 2393/93. Clubes de Leones de la República Mexicana, A.C. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Recurso de revisión 2463/93. Margarita Valencia viuda de Torres y sucesión de Tomás Torres Martínez. 5 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Recurso de queja 3/94. C. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Venustiano Carranza. 5 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Recurso de queja 63/94. Manuel Rodríguez Gordillo. 9 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.



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

-- 7 --

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, tesis 520, página 342.

De igual forma, cobra aplicación al caso concreto, por analogía y en lo conducente, la Tesis de la Novena Época 1.4º. A. 53K, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto disponen:

"SUSPENSIÓN. PUEDE ADELANTAR EFECTOS DEL AMPARO CUANDO SEA NECESARIO PARA ASEGURAR UNA TUTELA CAUTELAR EFECTIVA QUE PRESERVE LA MATERIA DEL JUICIO Y LA CABAL RESTITUCIÓN AL AFECTADO. El criterio de que la suspensión no debe otorgar efectos restitutorios o que anticipen la decisión final, por ser propios de la sentencia de fondo, debe superarse en aras de ser congruentes con la finalidad constitucional de preservar la materia del juicio y evitar la ejecución de actos de imposible o difícil reparación, siempre y cuando exista interés suspensional del solicitante y materia para la suspensión, para lo que es menester considerar la naturaleza del acto reclamado. Consecuentemente, cuando éste consiste en un acto negativo que produce efectos positivos, como en el caso en tratándose de la ejecución de una garantía por determinada cantidad de dinero, así como en la posible revocación o cancelación de un permiso de distribución de gas natural, procede conceder la suspensión sólo en cuanto a los efectos positivos todavía no realizados que constituyen la inminencia de la ejecución del acto, ya que aun cuando la resolución puede adelantar los efectos de la decisión final, sería en forma provisional, amén de que es necesario asegurar una tutela cautelar efectiva que preserve la materia del juicio y la cabal restitución del afectado, pues de no concederse, la restitución que pudiera ordenarse en caso de otorgarse el amparo podría ser ilusoria.

*Medida cautelar que se otorga **sin** necesidad de exigir la **garantía** que prevé el artículo 69 de la citada Ley de Justicia Administrativa, ya que del acto administrativo que se impugna no se advierte que se haya trabado crédito fiscal alguno.- **Se apercibe a las autoridades demandadas** que de no cumplir con lo ordenado y/o desacatar las órdenes emitidas por este órgano Judicial, se harán acreedora a alguno de los medios de apremio y/o medidas disciplinarias establecidas en el artículo 10 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, las que van desde el apercibimiento o multa hasta el arresto y destitución del cargo..."*



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

-- 8 --

IV. AGRAVIOS.- Con fecha 11 once de julio de 2019 dos mil diecinueve, *********, en carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Zapopán, Jalisco, expresó los agravios que le causa la resolución impugnada, los cuales obran visibles de fojas 193 a 204 de actuaciones y se dan por reproducidos en obvio de innecesarias repeticiones como si a la letra se transcribiesen.

Por analogía tiene aplicación al caso particular la jurisprudencia 2a/J. 58/2010, de la novena época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable a página 830, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, mayo de dos mil diez, cuyo rubro y texto dicen:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X “De las sentencias”, del título primero “Reglas generales”, del libro primero “Del amparo en general”, de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.”



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

-- 9 --

No obstante, lo anterior, para dar claridad a esta resolución, se considera pertinente realizar un resumen de los agravios vertidos por el reclamante, los cuales en esencia se hicieron consistir en lo siguiente:

Agravios de ***** , Síndico Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, parte demandada.

1. Que no debió haberse admitido la demanda en contra de la Coordinación Municipal de Protección Civil y Bomberos, Dirección de Obras Públicas e Infraestructura, así como Dirección de Medio Ambiente, ya que no son autoridades que tengan atribuciones para clausurar, ni se advierte su participación en relación a los actos controvertidos. Además, dice no hay prueba ni elemento suficiente para imputarles conducta alguna, por lo que no se cumple con el requisito previsto en la fracción III del artículo 36 de la Ley de Justicia Administrativa, y al no acreditar la existencia del acto que se impugna, la demanda no debió admitirse.
2. Que se haya otorgado la suspensión del acto impugnado, ya que afirma, la actora no acredita su existencia, luego entonces, considera, la suspensión se otorgó en base a presunciones, limitando facultades de verificación, sin que fuera valorada la apariencia del buen derecho, y en atención a ello la medida cautelar debió haber sido negada, máxime porque se impugnan ordenes verbales.

V. CALIFICACIÓN Y ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS.- Analizadas que son las actuaciones practicadas en la Sala Unitaria, al igual que aquellas realizadas en esta instancia, documentos públicos que al tenor del numeral 402 del Enjuiciamiento Civil del Estado, aplicado supletoriamente a la Ley de Justicia Administrativa, son dignos de pleno valor probatorio, se llega a la conclusión, que los agravios formulados resultan **infundados e**



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

-- 10 --

improcedentes para lograr su cometido, según las consideraciones que se exponen a continuación.

Infundado e improcedente, el primero de los agravios expuestos por el recurrente, y que en esencia se hace consistir, en que no debió haberse admitido la demanda en contra de la Coordinación Municipal de Protección Civil y Bomberos, Dirección de Obras Públicas e Infraestructura, así como Dirección de Medio Ambiente, ya que no son autoridades que tengan atribuciones para clausurar, ni se advierte su participación en relación a los actos controvertidos. Además, dice no hay prueba ni elemento suficiente para imputarles conducta alguna, por lo que no se cumple con el requisito previsto en la fracción III del artículo 36 de la Ley de Justicia Administrativa, y al no acreditar la existencia del acto que se impugna, la demanda no debió admitirse.

Lo anterior se afirma así, atento a las consideraciones que se exponen enseguida.

Los artículos 3 y 35 de la Ley de Justicia Administrativa, disponen:

“...Artículo 3. Son parte en el juicio administrativo:

I. El actor;

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

a) La autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado o la que la sustituya legalmente; y

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación, extinción o nulidad pide la autoridad administrativa; y

III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.



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

-- 11 --

Quien tenga interés jurídico en la anulación de un acto favorable a un particular también podrá presentarse en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, sin que por ello se le prive de la legitimación para ejercer la acción por sí mismo.

Artículo 35. *La demanda deberá contener:*

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones;*
- II. El señalamiento de la resolución o acto administrativo que se impugna;*
- III. La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;*
- IV. Los hechos que dieron origen al acto que se impugna;*
- V. La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o acto impugnado;*
- VI. La expresión de los conceptos de impugnación que se hagan valer;*
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya; y*
- VIII. La enumeración de las pruebas que ofrezca, las que deberán relacionarse con los hechos en los que se funda la demanda.*

En caso de que se ofrezca prueba pericial, de inspección judicial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos en su caso..."

La interpretación sistemática a los numerales en consulta permite concluir que, serán parte dentro del juicio administrativo, entre otros, **la demandada**, entendiéndose como tal, a la autoridad que dicte, ordene, ejecute o **trate de ejecutar la resolución**, o trámite el procedimiento impugnado, o bien la que la sustituya legalmente, así como el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación, extinción o nulidad pide la autoridad administrativa, y el tercero que tenga un derecho incompatible con el del actor, correspondiendo a la parte actora el señalamiento de la persona, autoridad o particular, a quien habrá de llamarse a juicio en tal carácter, es decir, la calidad de parte demandada deriva de la naturaleza del acto que se impugna, así como del señalamiento que realice la parte actora.



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

-- 12 --

En el ámbito procesal, parte es toda aquella persona física o moral involucrada en un conflicto jurídico que, por sí misma o a través de la representación de alguien, solicita la intervención de un órgano jurisdiccional del Estado para que, conforme a derecho, se emita una sentencia destinada a salvaguardar los intereses cuya titularidad se debate en la controversia.

Los Tribunales Federales se han ocupado también de definir el vocablo, y al respecto han referido que, como parte no solo deben entenderse a las personas que intervienen en un proceso, sino a la posición que tienen en el, de tal suerte que, se considera parte actora, a la que inicia el procedimiento para exigir del demandado una prestación, en tanto que la parte demandada tiene una posición pasiva, porque recibe el reclamo de la acción ejercida en contra suya.

De donde se sigue que, la parte actora al precisar el señalamiento de la parte demandada, le imputa presuntamente la conducta reprochable a una determinada persona, pues incluso al margen de su participación en el acto impugnado, basta la solicitud del actor para llamarla a juicio, para que se le de intervención, al margen claro está de la determinación que al respecto se realice en el momento de dictar la sentencia definitiva, pues incluso podría ser el caso que el Juzgador al analizar la sentencia de fondo, encuentre que no existe conducta atribuible a quien fue llamada como parte demandada, en cuyo caso se actualizará la falta de legitimación pasiva.

En este orden de ideas, basta pues la petición expresa que realiza el actor, respecto de las autoridades a quienes imputa el acto reclamado, mismo que debe recordarse, **manifestó bajo protesta de decir verdad, se trata de ordenes verbales, consecuentemente no consta en documento alguno**, empero ofrece incluso entre otras, prueba testimonial,



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

-- 13 --

a fin de acreditarlo; de aquí que, haya sido correcta la admisión de la demanda en contra de las autoridades antes enunciadas.

Cabe destacar que la anterior determinación, no presupone la probada participación de las autoridades en los actos que se impugnan, ya que dicha circunstancia queda supeditada a su demostración durante el procedimiento por parte de la actora, precisamente en función a su manifestación primigenia, en cuanto a la existencia del acto, por tratarse de ordenes verbales, además que tal aspecto, atiende a la legitimación pasiva en la causa, cuyo estudio es propio de la sentencia definitiva.

Así pues, resulta **infundado e improcedente**, la manifestación al respecto esgrimida en el **primer** agravio hecho valer por el recurrente, ello sin perjuicio de que los argumentos en los cuales el mismo se sustenta sean abordados en el estudio de la resolución definitiva, toda vez que el estudio de la legitimación en la causa tanto activa como pasiva, corresponde a la sentencia de fondo, en términos de la tesis publicada en la Novena Época, por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Marzo de 1997. Página: 820, de rubro y texto que a continuación se transcribe:

“LEGITIMACION EN LA CAUSA. SOLO PUEDE ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA. Debe distinguirse la legitimación en el proceso, de la legitimación en la causa. La primera es un presupuesto del procedimiento que se refiere o a la capacidad para comparecer al juicio, para lo cual se requiere que el compareciente esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles, o a la representación de quien comparece a nombre de otro. En este sentido, siendo la legitimación ad procesum un presupuesto procesal, puede examinarse en cualquier momento del juicio, pues si el actor carece de capacidad para comparecer a él o no justifica ser el representante legal del demandante, sería ociosa la continuación de un proceso seguido por quien no puede apersonarse en el mismo. En cambio, la legitimación en la causa, no es un presupuesto procesal, sino una condición para obtener sentencia favorable. En efecto, ésta consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley; en consecuencia,



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

-- 14 --

el actor estará legitimado en la causa cuando ejercita un derecho que realmente le corresponde. Como se ve, la legitimación ad causam atañe al fondo de la cuestión litigiosa y, por tanto, lógicamente, sólo puede analizarse en el momento en que se pronuncie la sentencia definitiva”.

Por otra parte, el artículo 36 de la Ley de Justicia Administrativa, dispone:

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

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes;*
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio;*
- III. El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad;*
- IV. El cuestionario para los peritos cuando se ofrezca prueba pericial;*
- V. Las pruebas documentales que ofrezca; y*
- VI. Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare, bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia; cuando hubiere sido por correo o bien cuando hubiere tenido conocimiento de la misma sin mediar notificación. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.*

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas, a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se hallen para que, a su costa, se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para ese efecto, deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que se acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

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



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

-- 15 --

impugnado.

Si los documentos a que se refiere el presente artículo excedieren de cincuenta fojas, quedarán en la secretaría para que se instruyan de ellos las partes y sólo subsistirá la obligación de presentar copia del escrito...”.

La interpretación teleológica que al precepto en consulta se realice permite concluir que, el legislador dispuso de manera expresa, cuáles son los documentos que necesariamente deberán ser acompañados al escrito de demanda, en caso de que el acto impugnado conste documentalmente, empero, no es requisito sine quanon para la admisión de una demanda, que el acto impugnado conste por escrito, lo que así se concluye del análisis a la facción VI, párrafo tercero, del numeral transcrito, donde claramente se contiene la manera en la que se habrá de proceder, cuando el acto impugnado **no constare documentalmente**, precisando que, el actor deberá realizar la **manifestación bajo protesta formar de decir verdad y ofrecer los elementos de prueba mediante los cuales acredite la existencia del acto impugnado.**

Requisitos estos últimos que en la especie se consideran satisfechos, pues contrario a lo referido por el recurrente, el actor **sí expreso bajo protesta de decir verdad, que el acto impugnado no consta documentalmente, y para acreditarlo ofreció una prueba testimonial**, luego entonces, se considera satisfecho el requisito previsto por el referido artículo 36 de la Ley de Justicia Administrativa.

Así es, en el punto II del escrito inicial, relativo al señalamiento de la resolución o acto administrativo que se impugna, la actora expuso:

“...Con fundamento en el artículo 8 de la LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO, así como el numeral 35, fracción II, de la LEY DE JUSTICIA



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

-- 16 --

ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, el Acto que se impugna es:

LA “**ORDEN VERBAL**” EXPRESA DE CLAUSURA QUE DIO EL PRESIDENTE DE MUNICIPAL DE ZAPOPÁN, JALISCO, PARA QUE, SE PROCEDA LA CLAUSURA INMEDIATA E INMINENTE DE LAS OBRAS QUE SE ENCUENTRAN AMPARADAS CON LAS **LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN**, REGISTRADAS CON LOS NÚMEROS DE CONTROL *****; TENTATIVAMENTE POR CONDUCTO DE LA COORDINACIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS, DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURA, DIRECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, A TRAVÉS DE SU DIRECCIÓN JURÍDICA Y/O DE INSPECCIÓN ÁREA CONSTRUCCION Y/O DE LA DIRECCION DE INSPECCION ÁREA TÉCNICA DE ECOLOGÍA Y/O DE LA DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN ÁREA NOCTURNA.

Con fundamento en el artículo 5 de la LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO, en relación con el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 36 de la LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA..., Bajo protesta de Decir Verdad, hago saber que la “ORDEN VERBAL” antes reseñada, NO CONSTA DOCUMENTALMENTE; empero, se ofrecen ELEMENTOS DE PRUEBA con los cuales sí acreditar su existencia...”.

Mientras que en el capítulo VIII, relativo a la enumeración de las pruebas, en el párrafo que se identifica como E. ofreció la siguiente:

“...E. **Testimonial.** Con fundamento en los artículos 362, 363 y relativos del Código de Procedimientos Civiles del Estado, aplicado supletoriamente a la materia administrativa (arts 53, 54, 55, 57 y 58 Ley de Justicia Administrativa), se ofrece esta prueba con el claro objetivo de acreditar la existencia de acto impugnado, consistente en “La Orden Verbal Expresa de Clausura” que dio el Presidente Municipal de Zapopan, Jalisco, en relación directa con nuestra acción urbanística privada...”.

Atento a lo anterior, se concluye que en la especie sí se colman los requisitos al respecto previstos por el artículo 36 de la Ley de Justicia



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

-- 17 --

Administrativa del Estado, ya que el acto aquí impugnado no consta documentalmente, lo que así fue expresado por la parte actora en su escrito de demanda, **bajo protesta de decir verdad**, luego entonces, si para la admisión de la demanda, basta con que se acrediten los requisitos contenidos en los artículos 35 y 36 de la Ley de Justicia Administrativa, en tanto que, la procedencia de la acción ejercitada es materia de fondo, luego entonces, la única razón para la no admisión sería la existencia de una causal de indudable y manifiesta improcedencia, hipótesis que en el caso no se surte; de aquí que, la admisión realizada por la Sala A quo, se considere correcta.

Corolario de lo anterior, en el caso se satisface la condición contenida en el ordinal 36 de la Ley de Justicia Administrativa para el caso de que el acto impugnado no conste documentalmente, ya que la actora así lo manifiesta bajo protesta de decir verdad, aunado a que ofrece también prueba testimonial para acreditar su dicho, cuestiones suficientes para tener por admitida la demanda, sin que ello obste para que el A quo, realice el estudio correspondiente a la legitimación pasiva en la causa de las autoridades llamadas a juicio, al dictar sentencia, por ser este el momento correspondiente para ello, al tratarse de un interés pasivo en la causa.

Por otra parte, igualmente se califica **infundado e improcedente** el agravio expuesto en **segundo** orden, consistente en que no debió otorgarse la suspensión del acto impugnado, ya que afirma, la actora no acredita su existencia, luego entonces, considera, la suspensión se otorgó en base a presunciones, limitando facultades de verificación, sin que fuera valorada la apariencia del buen derecho, y en atención a ello la medida cautelar debió haber sido negada, máxime porque se impugnan ordenes verbales. Lo anterior se afirma así, por lo siguiente.



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

-- 18 --

Los artículos 66, 67 y 68 de la Ley de Justicia Administrativa, literalmente disponen.

“...Artículo 66. La suspensión de la resolución o del acto administrativo, podrá concederse de oficio, en el mismo auto en que admita la demanda, cuando el acto o resolución impugnado, de llegar a consumarse, dificultaría restituir al particular en el goce de su derecho. El auto que decrete la suspensión debe notificarse sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento.

Artículo 67. *Además de los casos a que alude el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los siguientes requisitos:*

I. Que lo solicite el particular actor;

II. Que el solicitante demuestre su interés jurídico;

III. Que, de concederse la suspensión, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Se considerará, entre otros casos, que sí se siguen tales perjuicios o se realizan tales contravenciones cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción o el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bienes de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el estado, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen a la persona; y

IV. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto.

La Sala resolverá sobre la suspensión dentro de los tres días siguientes a que hubiere sido solicitada la medida; si concede la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y dictará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio y evitar que se causen daños irreparables para el actor o, en su caso para restituir al actor en el goce de su derecho, hasta en tanto no cause estado la sentencia definitiva.

Artículo 68. *La Sala, sin dejar de observar los requisitos previstos en el artículo anterior, podrá hacer una apreciación, de carácter provisional, sobre la legalidad del acto o resolución impugnada de manera que, para*



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

-- 19 --

conceder la suspensión, bastará la comprobación de la apariencia del derecho que reclama el particular actor, de modo tal que sea posible anticipar, que en la sentencia definitiva declarará procedente la acción intentada, además del peligro que la demora en la resolución definitiva del juicio podría ocasionar para la preservación del derecho que motivó la demanda.

El análisis a que se alude en el párrafo anterior debe realizarse sin prejuzgar sobre la certeza del derecho y, en consecuencia, la resolución dictada para otorgar la suspensión, no tendrá efecto alguno sobre la sentencia de fondo....”.

La interpretación sistemática que a los preceptos en consulta se realice permite concluir que, se podrá conceder la suspensión del acto administrativo de oficio o a petición de parte, cuando:

- a) De llegar a consumarse el acto o resolución impugnado, se dificulte restituir al particular en el goce de su derecho.
- b) Que el solicitante demuestre su interés jurídico.
- c) Que, de concederse la suspensión, no se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

En este apartado el Legislador determinó de manera expresa los casos específicos y enunciativos en los que se considera se sigue perjuicio al interés social, o se contravienen disposiciones de orden público, luego entonces, al conceder la suspensión habrá que atender a la disposición expresa, y para el caso de que no se conceda la suspensión por seguir perjuicio al interés social y afectar disposiciones de orden público, la autoridad debe expresar de manera clara y precisa los razonamientos que tuviere para negarla.



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

-- 20 --

Se considera pues que se sigue perjuicio al interés social o se realizan contravenciones a disposiciones de orden público, según disposición expresa del Legislador, cuando:

1. Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción o el comercio de drogas enervantes;
 2. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bienes de consumo necesario;
 3. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el estado, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen a la persona; y
- d)** Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto.

Así también, los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto son de difícil reparación, cuando se trate de actos que si llegaren a consumarse, harían físicamente imposible restituir al quejoso en el derecho reclamado, es decir, se trata de actos que de ejecutarse se consumirían materialmente, haciendo físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado, para el caso de obtener una resolución favorable, dejando sin materia el juicio, de tal forma, que aun cuando resulta procedente la acción ejercitada, no se podrían retrotraer las cosas al estado que se encontraban antes de la presentación de la demanda.



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

-- 21 --

Ahora bien, se considera que en la especie fueron satisfechos los requisitos mencionados, pues la suspensión es solicitada por el actor, quien acredita su interés jurídico con las copias certificadas de las licencias de edificación ***** , en tanto que los efectos de la medida cautelar en manera alguna deparan un perjuicio al interés social y menos aún contravienen el orden público, pues incluso la medida se concedió para que la continuación de las obras fuera realizada al amparo de las licencias de edificación antes mencionadas, resultando contraria la aseveración de la autoridad demandada, en cuanto a que le fueron limitadas sus facultades de verificación, ya que los efectos de la suspensión fueron claramente limitados, a la construcción que tiene legal y debidamente autorizada la parte actora, conforme a las licencias de construcción. Aspectos los anteriores que conforme a la apariencia del buen derecho son suficientes para conceder la suspensión.

Por lo que informa en su contenido es aplicable al tema, la tesis sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 42, Mayo de 2017, Tomo III, de rubro y texto que se transcriben enseguida:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS DE LAS ÓRDENES VERBALES RECLAMADAS.- De la interpretación de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 126 a 129, 138 a 140, 143 y 147 a 151 de la Ley de Amparo se colige que, atento a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, procede conceder la suspensión provisional contra los efectos de las órdenes verbales reclamadas; esto es, anticiparse la tutela constitucional sobre la base del aparente derecho advertido en relación con la inconstitucionalidad de aquéllas, para que no se permita la continuación de sus efectos y mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que el quejoso pueda resentir. Máxime si no se advierte afectación al interés social y que la comunidad está interesada en que las autoridades cumplan con el



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

-- 22 --

imperativo contenido en el artículo 16 constitucional, en lo atinente a que toda orden o mandamiento de la autoridad competente que implique molestias al gobernado, se emita por escrito”.

En mérito de lo anterior, es que se califican infundados e improcedentes los agravios expuestos.

VI. CONCLUSIÓN. En consecuencia, ante lo **infundado e improcedente** de los agravios expuestos por el recurrente, lo que procede es **CONFIRMAR** la resolución combatida.

VII. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FUNDAMENTAL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO. Con fundamento en los artículos 6, 16 segundo párrafo, 17 y 116 fracciones V y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 70 fracción XXXVI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 5 fracciones I y III y último párrafo, y 22 fracciones I, IV, y VIII de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 6, 7 fracciones III, IV, VII y VIII, 91 segundo párrafo y 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 8° párrafo 1 fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Jalisco y sus Municipios, 4° párrafo 1 fracciones I y III y párrafo 2, y 15 párrafo 1 fracciones I, II, V, y VIII de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del estado de Jalisco y sus Municipios; y 4 inciso m) de la Ley de Procedimiento Administrativo del estado de Jalisco; **se hace del conocimiento a las partes que la presente sentencia es información pública fundamental**, por lo que este Tribunal se encuentra obligado a ponerla a disposición del público y mantenerla actualizada, a través de las



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

-- 23 --

fuentes de acceso público al alcance de este órgano constitucional autónomo.

Lo anterior es así pues corresponde a la competencia constitucional de este Tribunal, la impartición de justicia especializada en dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; así como imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales; materias cuyas disposiciones son de orden público e interés social pues se refieren a los mecanismos constitucionales de combate a la corrupción, la preservación de la seguridad jurídica, el fomento de la cultura de la legalidad y del Estado democrático de derecho, así como la rendición de cuentas de todas las autoridades por medio de la transparencia y el acceso a la información.

De esta forma, los artículos 70 fracción XXXVI de la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 8º párrafo 1 fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Jalisco y sus Municipios, al ser disposiciones de orden público y de observancia obligatoria, imponen a las Salas de este Tribunal la obligación de hacer públicas las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio, incluso aquellos que no hayan causado estado o ejecutoria; sin que por ello se estime vulnerado el derecho de privacidad, pues el interesado en que se suprima la información que la ley clasifica como confidencial, podrá acudir a ejercicio de los derechos



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

-- 24 --

ARCO previsto en los artículos 43 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, lo anterior es así pues la finalidad de las disposiciones legales referidas con antelación es garantizar el acceso de toda persona a la información gubernamental, debiéndose favorecer en principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados, que sólo puede restringirse de manera excepcional bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de que no se impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad; estimar lo contrario conculcaría los principios constitucionales de transparentar y dar publicidad al actuar de las autoridades del Estado Mexicano y de los particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como promover la rendición de cuentas en la construcción de un Estado democrático de derecho, basado en una cultura de la legalidad.

Con fundamento en los artículos 73, 89 fracción I, 90, 91, 92 y 93 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, este trámite de Alzada se resuelve conforme a las siguientes:

R E S O L U T I V O S

PRIMERO.- Los agravios expresados por ***** en carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, autoridad demandada, resultaron **infundados e improcedentes** para lograr su cometido; en consecuencia.



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

-- 25 --

SEGUNDO.- Se **CONFIRMA** el acuerdo dictado con fecha **06 seis de junio del año 2019 dos mil diecinueve**, por el Magistrado de la Sexta Sala Unitaria dentro de los autos del juicio administrativo, **1226/2019**.

TERCERO.- Mediante atento oficio que al efecto se gire, remítase testimonio de la presente resolución a la Sala de origen.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.-

Así lo resolvió la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por **UNANIMIDAD** de votos de los **Magistrados, Avelino Bravo Cacho (Ponente), José Ramón Jiménez Gutiérrez, (Presidente) y Fany Lorena Jiménez Aguirre**, de conformidad a lo establecido en el artículo 93 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, ante el Secretario General de Acuerdos **Sergio Castañeda Fletes**, quien autoriza y da fe.

Avelino Bravo Cacho
Magistrado (Ponente)

José Ramón Jiménez Gutiérrez
Magistrado Presidente

Fany Lorena Jiménez Aguirre
Magistrada

Sergio Castañeda Fletes
**Secretario General de
Acuerdos**



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

-- 26 --

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.