



TOCA NÚMERO: TJA/SS/571/2018.

EXPEDIENTE NUM: TJA/SRZ/090/2018.

ACTOR:*****.

AUTORIDADES DEMANDADAS: PRESIDENTE MUNICIPAL Y DIRECTOR DE ACTIVIDADES COMERCIALES, AMBOS DEL MUNICIPIO DE ZIHUATANEJO DE AZUETA, GUERRERO.

MAGISTRADA PONENTE: LIC. LUZ GISELA ANZALDÚA CATALÁN.

PROYECTO No.: 107/2018.

- - - Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a ocho de noviembre de dos mil dieciocho. -----

- - - **V I S T O S** para resolver en definitiva por esta Sala Superior los autos del toca número **TJA/SS/571/2018**, relativo al recurso de revisión interpuesto por la parte actora en contra del acuerdo de fecha doce de abril dos mil dieciocho, dictado por el Magistrado Instructor de la Sala Regional con residencia en Zihuatanejo de este Tribunal de Justicia Administrativa; en el juicio de nulidad citado al rubro, y;

R E S U L T A N D O

1.- Mediante escrito presentado el doce de abril de dos mil dieciocho, ante la Oficialía de partes de la Sala Regional con residencia en Zihuatanejo, de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, compareció por su propio derecho la **C.*******, a demandar la nulidad del acto consistente en: "***La negativa ficta por falta de contestación a mi escrito de fecha veinticuatro de enero dos mil dieciocho y recibido por las autoridades ahora demandadas el día veinticinco de enero de dos mil dieciocho.***"; relató los hechos, invocó el derecho, ofreció y exhibió las pruebas que consideró pertinentes.

2.- Por auto de fecha doce de abril de dos mil dieciocho, el Magistrado Instructor de la Sala Regional, acordó admitir y registrar la demanda en el Libro de Gobierno bajo el número **TJA/SRZ/090/2018**, ordenó emplazar y correr traslado a las demandadas para que dieran contestación a la demanda dentro del término de diez días hábiles, y respecto a la suspensión del acto impugnado la negó al considerar que se trata de un acto negativo, dado que se estaría obligando a las autoridades a realizar un acto cuya omisión precisamente se reclama.

3.- Inconforme con los términos del acuerdo, la autorizada de la parte actora interpuso el recurso de revisión ante la Sala Regional, hizo valer los agravios que estimó pertinentes y una vez que se tuvo por interpuesto dicho recurso, se ordenó correr traslado con la copia de los agravios respectivos a las demandadas, para el efecto a que se refiere el artículo 181 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero; cumplimentado lo anterior, se remitió el recurso y expediente principal a esta Sala Superior para su respectiva calificación.

4.- Calificado de procedente el recurso de mérito se integró el toca número **TJA/SS/571/2018** por esta Sala Superior, turnándose con el expediente a la Magistrada Ponente, para el estudio y proyecto de resolución correspondiente, y;

C O N S I D E R A N D O

I.- Que la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, de conformidad con los artículos 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105 fracción V, 135 y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1, 2, 3, 20 y 21 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado número 467 y 178 fracción II, 179, 180 y 181 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado, es competente para resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de los autos emitidos por las Salas Regionales de este Tribunal que concedan o nieguen la suspensión de los actos impugnados y en el caso concreto el recurso de revisión que nos ocupa se interpuso en contra del auto de fecha doce de abril de dos mil dieciocho, que niega la suspensión del acto impugnado, entonces, se surten los elementos de la competencia para que esta Sala Superior conozca y resuelva el recurso de revisión que nos ocupa.

II.- Que el artículo 179 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, establece que el recurso de revisión debe interponerse ante la Sala Regional que haya emitido la resolución, dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la misma, y en el asunto que nos ocupa consta en autos a foja 07 que el auto recurrido fue notificado a la actora el día diecinueve de abril de dos mil dieciocho, por lo que, le surtió efectos dicha notificación en esa misma fecha, en consecuencia, el término para la interposición del recurso transcurrió del día veinte al veintiséis de abril de

dos mil dieciocho, en tanto, que el escrito de mérito fue presentado en la Sala Regional el veinticinco del mismo mes y año, según se aprecia de la certificación hecha por la Segunda Secretaria de Acuerdos y del propio sello de recibido de la Instancia Regional, visibles en el toca que nos ocupa a fojas 01 y 04, entonces, el recurso de revisión fue presentado dentro del término que señala el numeral 179 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado.

III.- De conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, el recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución impugnada y como consta en los autos del toca que nos ocupa a fojas número 01 a la 03 vierte en concepto de agravios varios argumentos, mismos que se transcriben a continuación:

"PRIMERO.- *Le causa agravio a mi autorizante el acuerdo de fecha doce de abril de dos mil dieciocho, que niega la medida suspensiva solicitada, dictado por el Magistrado de la Sala regional de Zihuatanejo; porque violenta sus derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, garantizados por los artículos 1, 14, 16, 17, 19 y 20 Constitucionales; 65 y 67 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero; porque no funda ni motiva suficientemente su resolución.*

El acuerdo impugnado, literalmente señala:

"... respecto a la medida suspensiva solicitada, con fundamento en el dispositivo legal 67, del Código de Procedimientos Contencioso Administrativos del Estado de Guerrero, NO HA LUGAR DE CONCEDERLA, toda vez que se advierte que se trata de un acto de carácter negativo, ante el cual resulta improcedente otorgarla, dado que se estaría obligando a las autoridades a realizar un acto cuya omisión precisamente se reclama..."

*Se afirma lo anterior, en virtud de que el a quo fundamenta su resolución en el artículo 67 del Código de Procedimientos Contencioso Administrativos del Estado de Guerrero, que dispone textualmente: "La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, y estará vigente hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia pronunciada en el juicio. **No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.**", Sin embargo, el inferior en ningún momento señala las razones por las cuales la suspensión del acto reclamado sigue perjuicio a un evidente interés social, o por qué considera que la suspensión del acto reclamado contraviene disposiciones de orden público, o por qué la suspensión del acto reclamado deja sin materia el juicio; es decir el magistrado Instructor no motiva su resolución, violentando los derechos humanos y garantías constitucionales de seguridad jurídica de mi autorizante.*

Énfasis y subrayado añadido

SEGUNDO.- *Le causa agravio a mi autorizante el acuerdo de fecha doce d abril de dos mil dieciocho, que niega la medida suspensiva solicitada, dictado por el Magistrado de la sala regional de Zihuatanejo; porque violenta sus derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica, derecho humano al trabajo y libre comercio, garantizados por los artículos 1, 14, 16, 17, 19, 20 y 23 Constitucionales; 65 y 67 del Código de Procedimientos Contencioso Administrativos del Estado de Guerrero; cuando omite observar la naturaleza de las medidas cautelares.*

Los artículos 65 y 67 del Código de Procedimientos Contencioso Administrativos del Estado de Guerrero, disponen:

*"ARTICULO 65.- La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o **a petición de parte.***

*Sólo procederá la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por orden de autoridad administrativa **y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos.** Esta suspensión se decretará de plano por el Magistrado de la Sala Regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda. "*

ARTICULO 67.- La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, y estará vigente hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia pronunciada en el juicio. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio."

Énfasis y subrayado añadido

De la misma manera, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J. 204/2009 Novena Época 165659, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta número de la Segunda Sala, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pág. 315, señala que el juzgador, para decidir el otorgamiento de la suspensión debe ponderar simultáneamente la apariencia del buen derecho con el perjuicio al interés social o al orden público:

Época: Novena Época

Registro: 165659

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009

Materia(s): Común

Tesis: 2a./J. 204/2009

Página: 315

SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN

DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, 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. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.

Contradicción de tesis 31/2007-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materia Civil del Séptimo Circuito. 21 de octubre de 2009. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Énfasis y subrayado añadido.

Habiendo determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la suspensión del acto reclamado participa de la naturaleza de las medidas cautelares cuyo presupuesto son la Apariencia del Buen Derecho y el peligro en la demora, y además que tales presupuestos deben sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, esto es, que no se contravenga al orden público ni afecte el interés social, con ello obliga al juzgador a efectuar necesariamente un juicio de ponderación de tales requisitos, lo que en la especie no aconteció.

De lo transcrito en los artículos 65 y 67 del Código de la materia se advierte, que para conceder la suspensión del acto reclamado se requiere: 1) se decrete de oficio o a petición parte(sic), 2) que no se siga perjuicio a un evidente interés social, 3) que no se contravengan disposiciones de orden público y 4) que no se deje sin materia el juicio.

En el caso concreto, es procedente otorgar la suspensión del acto reclamado aún de manera oficiosa, porque la autoridad demandada puede llevar a cabo actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos, tal es el caso de que la autoridad clausure de manera temporal o definitiva el establecimiento comercial de mi representada, lo que ocasionaría un daño irreparable a su persona y a su familia, tal y como I manifesté en el escrito inicial de demanda, "el ingreso que ahí percibo es mi único sustento". Igualmente, como consecuencia de que la autoridad actúe y paralice la actividad fundamental de la empresa de mi autorizante la llevaría necesariamente a la ruina y a la desaparición de su fuente de ingresos, lo que trastoca su derecho humano del trabajo y libre comercio.

Es importante aclarar que la suspensión del acto reclamado sí fue solicitada en el escrito de demanda.

Por otra parte, es procedente conceder la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución Fiscal por la razón de que no se sigue perjuicio a un evidente interés social, ni se contraviene disposiciones de orden público, inclusive se actualiza la apariencia del ben derecho y peligro en la demora, pues se vislumbra factible una eventual sentencia favorable.

Esto es, no existe perjuicio al interés social o al orden público, en virtud de que las condiciones en que se extendió la licencia inicial de funcionamiento no han cambiado, por lo que es procedente extender el refrendo anual sin mayor requisito, tal y como lo marcan los ordenamientos de la materia; e igualmente, tampoco se lesiona el interés fiscal del Estado puesto que se está en presencia de derechos suspensión tal y como lo dispone el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Todo lo contrario es la situación del actor, a quien en caso de no otorgarle la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución fiscal, sí se le causarían daños y perjuicios irreparables, ya que se estaría paralizando la actividad fundamental de la empresa y su operación comercial, lo que pone de relieve el peligro en la demora. En efecto, también existiría una vulneración a la propia hacienda pública, al dejar de percibir las contribuciones derivadas de las operaciones comerciales que realiza mi autorizante.

Por otra parte, otorgar la suspensión a mi autorizante no deja sin materia el juicio de nulidad, por el contrario, es una providencia cautelar que tiene por objeto preservar la materia del mismo, conservando las cosas en el estado en que se encuentren, impidiendo precisamente la ejecución del acto reclamado o que produzca sus efectos o consecuencias y se llegue a consumir de manera irreparable, antes de que se resuelva en forma definitiva si el acto es o no contrario a la Norma Constitucional.

En esos términos, la suspensión tiende a evitar al agraviado, durante el trámite del juicio contencioso, los perjuicios que la ejecución del tal acto pudiera ocasionarle.

Corroborar lo anterior tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito IV.1o_A.52 A (10a.) publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época:

Época: Décima Época

Registro: 2013438

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 38, Enero de 2017, Tomo IV

Materia(s): Común

Tesis: IV.1o.A.52 A (10a.)

Página: 2815

SUSPENSIÓN. ES PROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA CANCELACIÓN DEL SELLO DIGITAL QUE SIRVE PARA LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES. DE LO CONTRARIO, SE PARALIZARÍA LA ACTIVIDAD COMERCIAL DE LA EMPRESA Y SE AFECTARÍA LA RECAUDACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA. El artículo 17-H, párrafo primero, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, precisa que los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria, quedarán sin efecto cuando las autoridades fiscales, aun sin ejercer sus facultades de comprobación, detecten la existencia de una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 del propio Código Fiscal de la Federación, y la conducta sea realizada por el contribuyente titular del certificado. En ese tenor, contra la determinación de la autoridad hacendaria de dejar sin efectos o cancelar el certificado del sello digital para la expedición de comprobantes fiscales, sí es procedente conceder la suspensión con fundamento en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, pues al tratarse de un solo quejoso, no se afecta el orden público ni se altera el interés de la sociedad. Además, porque el perjuicio que resentiría el particular produciría perjuicios de difícil o imposible reparación, no susceptibles de resarcirse con la sentencia que se dicte en el juicio principal, ya que durante el tiempo de la cancelación el gobernado queda inhabilitado de expedir facturas y, por tanto, inhabilitado para realizar su actividad comercial, lo que pone en riesgo la viabilidad y la sustentabilidad de la empresa, pues al dejarse sin efectos los sellos digitales, se constituye un obstáculo para generar y obtener riqueza, que va, incluso en detrimento de la recaudación a favor de la Hacienda Pública, pues ésta se obtiene mayormente de la utilidad o renta. Es decir, de no concederse la suspensión, se impide recaudar el gasto público conforme a lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo que sí vulneraría el orden público.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Énfasis y subrayado añadido.

Los presupuestos de las medidas cautelares son las razones por las cuales se justifica que en un proceso se pueda afectar a la parte actora, sin haberse dictado sentencia, conciliando dos de los principios frecuentemente opuestos en los litigios: la eficacia

(tutela efectiva) y el debido proceso legal (lento por regla general).

El peligro en la demora constituye en esencia uno de los elementos que justifican razonablemente el otorgamiento de una medida cautelar ya que, en muchos casos, como el caso que nos ocupa, de no tomarse en cuenta, el juicio puede quedar sin materia, haciendo inútil el haberse ido a un juicio y conseguido sentencia favorable.

Por lo antes expuesto, ante la Apariencia del Buen Derecho determinada en el caso concreto, existe una posición fuerte del interés individual contra una posición débil del orden público, con lo cual de concederse la medida caucional, no se contravienen disposiciones de orden público. Además, el interés particular de a actora se vería gravemente afectado, pues el perjuicio que se le ocasionaría por no permitírsele continuar con su actividad comercial es manifiesto, mientras que el perjuicio que se pudiera ocasionar a la colectividad, no existe. Por otra parte, en el caso concreto, con la concesión de la suspensión no hay ningún perjuicio económico para el Estado ya que no hay crédito fiscal, pues estamos ante la presencia de derechos suspendidos. Por tanto es procedente conceder a la actora la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución."

IV.- De acuerdo con los argumentos esgrimidos como agravios por la autorizada de la parte actora así como de las constancias procesales que integran el expediente al rubro anotado, se infiere que la litis en el presente asunto se constriñe en determinar si el auto de fecha doce de abril de dos mil dieciocho relativo a la negativa de la suspensión del acto impugnado en el presente juicio, se encuentra emitido apegado a derecho y por ende debe ser confirmado de conformidad con el artículo 166 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado o bien si como lo señala la recurrente, dicho auto es violatorio de disposiciones jurídicas y por ende debe concederse la medida cautelar solicitada.

Del estudio y análisis de las constancias procesales del expediente principal se desprende que el actor hizo consistir el acto impugnado siguiente:

"La negativa ficta por falta de contestación a mi escrito de fecha veinticuatro de enero dos mil dieciocho y recibido por las autoridades ahora demandadas el día veinticinco de enero de dos mil dieciocho."

Y por auto de doce de abril de dos mil dieciocho el A quo determinó negar la medida cautelar en los términos siguientes:

"... de la solicitud de la medida cautelar, se concluye que la "... respecto a la medida suspensiva solicitada, con fundamento

en el dispositivo legal 67, del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, NO HA LUGAR DE CONCEDERLA, toda vez que se advierte que se trata de un acto de carácter negativo, ante el cual resulta improcedente otorgarla, dado que se estaría obligando a las autoridades a realizar un acto cuya omisión precisamente se reclama...”

Inconforme con la negativa, la autorizada de la actora medularmente señaló que:

- Le causa agravios el auto de fecha doce de abril de dos mil dieciocho, emitido por el Magistrado de la Sala Regional con residencia en Zihuatanejo, al negar la suspensión solicitada a su favor, transgrediendo en su perjuicio sus derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, garantizados en los artículos 1, 14, 16, 17, 19, 20 y 23 Constitucionales y 65 y 67 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado, toda vez que señala es procedente otorgar la suspensión del acto impugnado, aún de manera oficiosa, porque la autoridad demandada puede llevar a cabo actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos, tal es el caso de que la autoridad clausure de manera temporal o definitiva el establecimiento comercial de su representada, lo que ocasionaría un daño irreparable a su persona y a su familia, tal y como lo manifestó en el escrito inicial de demanda, “el ingreso que ahí percibo es mi único sustento”. Igualmente, como consecuencia de que la autoridad actúe y paralice la actividad fundamental de la empresa de su autorizante la llevaría necesariamente a la ruina y a la desaparición de su fuente de ingresos, lo que trastoca su derecho humano del trabajo y libre comercio.

- Que no existe perjuicio al interés social o al orden público, en virtud de que las condiciones en que se extendió la licencia inicial de funcionamiento no han cambiado, por lo que es procedente extender el refrendo anual sin mayor requisito, tal y como lo marcan los ordenamientos de la materia; e igualmente, tampoco se lesiona el interés fiscal del Estado puesto que se está en presencia de derechos suspensión tal y como lo dispone el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Al respecto el Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero establece:

"ARTÍCULO 66. *El actor podrá solicitar la suspensión en el escrito de demanda ante la Sala Regional que conozca del asunto, o en cualquier momento mientras se encuentre en trámite el*

procedimiento contencioso administrativo y hasta antes de dictar sentencia definitiva.

Cuando proceda la suspensión, deberá concederse en el mismo acuerdo que admita la demanda o cuando ésta sea solicitada, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento."

"ARTÍCULO 67. *La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, y estará vigente hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia pronunciada en el juicio. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio."*

ARTÍCULO 68. *Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos o impidan el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, la Sala Regional podrá conceder la suspensión con efectos restitutorios y dictar las medidas que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso, siempre que no se lesionen derechos de terceros, pudiendo incluso ordenar el levantamiento del estado de clausura, hasta en tanto se pronuncie la resolución que corresponda.*

También procede la suspensión con efectos restitutorios, cuando se trate de actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa, o bien cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos, dictando las medidas pertinentes para preservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular."

De la lectura a los numerales citados con antelación se desprende con meridiana claridad que facultan al actor del juicio para solicitar la suspensión de los actos ya sea en la demanda inicial o posteriormente, mientras no se dicte sentencia ejecutoriada, así también facultan a los Magistrados Instructores para que cuando sea legalmente procedente conceder la suspensión del acto impugnado tomen en cuenta la naturaleza de los actos que se combaten y dicten las medidas necesarias para preservar la materia del litigio e impedir perjuicios irreparables al propio particular, siempre y cuando no sea en contravención al orden público e interés social o bien se deje sin materia el procedimiento.

Asimismo, cuando se afecten a los particulares impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia debe de otorgarse la suspensión con efectos restitutorios para preservar el medio de subsistencia del quejoso, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros, esto es, con la finalidad de que el A quo preserve el derecho debatido y la eficaz ejecución de una sentencia definitiva que está por dictarse cuando el juicio llegue a su término, más allá de lo dispuesto de forma expresa en la ley se ha establecido la necesidad de realizar un análisis de la apariencia del buen derecho alegado y el peligro en la demora; la primera

consiste en la verosimilitud del derecho con apariencia de verdadero, creíble por no ofrecer carácter alguno de falsedad- consistente en la probabilidad de su existencia y, por ende, no se requiere de prueba plena y de un examen de certeza irrefutable, la segunda tiende a evitar que la determinación en la cual se reconozca un derecho debatido llegue demasiado tarde e impida cumplir el mandato judicial, esto es, la tardanza implicaría la frustración de los derechos en virtud del dictado inoficioso o de imposible realización.

Por tales razones esta Plenaria considera que los agravios que esgrime la parte actora resultan fundados para modificar el auto recurrido, ello en atención de que el A quo al negar la medida cautelar no actuó apegado a derecho, ya que inobservó lo previsto por los artículos 67 y 68 último párrafo del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado, que la suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren y estará vigente hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia pronunciada en el juicio, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgar la suspensión, dictando las medidas pertinentes para preservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

Sin embargo, el A quo se limitó a negar la medida cautelar argumentando "*que se trata de acto de carácter negativo, y que se estaría obligando a las autoridades a realizar un acto cuya omisión precisamente se reclama,*" argumento contrario a derecho, en razón de que el A quo puede dictar las medidas que estime pertinentes para preservar el medio de subsistencia de la actora, circunstancia que se actualiza en el presente asunto, no obstante de que el consultorio dental de la actora funcione sin el refrendo de la licencia de funcionamiento correspondiente al año dos mil dieciocho, ya que ésto no es materia que debe tratarse en la suspensión, sino en el fondo del asunto, por tanto, debe otorgarse la medida cautelar, ya que de no concederse traería perjuicios irreparables a la actora del juicio, como la clausura de manera temporal o definitiva del establecimiento comercial de su representada, dejar de percibir ingresos económicos de su consultorio dental, ya que se paralizaría su actividad fundamental de dentista, así como a la desaparición de su fuente de ingresos, lo que trastoca su derecho humano del trabajo y libre comercio.

Además, de que con el otorgamiento de la medida cautelar, no se deja sin materia el procedimiento y no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, porque, para que se considere que dicha medida cautelar afecta al interés social o bien implique una contravención directa a disposiciones de orden público, la autoridad debe hacer llegar medios idóneos de convicción en los cuales se acredite que en efecto dicha suspensión causaría tales

daños al interés social o bien acreditar que se contravienen disposiciones de orden público, por las características materiales del acto mismo.

Situación que en el caso concreto no acontece, asimismo, se debe sopesar y contrabalancear el perjuicio que podría sufrir la actora del acto impugnado y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, así pues, sino se otorgare dicha medida cautelar se le estaría causando un perjuicio de difícil o de imposible reparación a la actora cuando todavía no está resuelta la ilegalidad o legalidad del acto de autoridad, cuando la finalidad de dicha suspensión es evitar un perjuicio o daño mayor al actor y si bien es cierto que se trata de una negativa ficta, en la que en términos generales no opera la suspensión, por excepción, tratándose de actos de actos negativos que produzcan efectos positivos, procede su otorgamiento, reiterando que la finalidad es evitar que la parte actora sufra afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto.

Al efecto por analogía es aplicable la siguiente tesis jurisprudencial:

*"Época: Quinta Época
Registro: 918172
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Apéndice 2000
Tomo VI, Común, P.R. SCJN
Materia(s): Común
Tesis: 9
Página: 9*

ACTO RECLAMADO, NATURALEZA DEL (ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS).- *Debe tenerse presente que no es lo mismo el carácter o naturaleza que el sentido del acto reclamado. Porque el acto es de naturaleza o de carácter negativo cuando consiste en una conducta omisiva, esto es, en una abstención, en dejar de hacer lo que la ley ordena; en tanto que es de naturaleza o de carácter positivo cuando consiste en una conducta comisiva, esto es, en una acción, en hacer lo que la ley ordena. Por su parte, el sentido de los actos de naturaleza negativa o positiva puede ser igualmente negativo o positivo. La abstención de la autoridad puede redundar en una prohibición, o en no dictar un mandamiento imperativo, y así, la omisión tendrá sentido positivo o negativo en la afectación del interés jurídico del quejoso. El acto comisivo de la autoridad, asimismo, puede redundar en conceder o negar lo que se pide, lo cual le dará su sentido positivo o negativo; pero basta que el acto sea resolutorio o decisivo para que no pueda calificarse como omisivo, es decir, de naturaleza o de carácter negativo."*

Por tales circunstancias, esta Plenaria considera pertinente modificar el acuerdo de fecha doce de abril de dos mil dieciocho, en lo relativo a la negativa de la suspensión, por tanto se concede la medida cautelar, para el efecto de que las cosas

se mantengan en estado en que se encuentran, es decir, para que la actor siga ejerciendo su actividad comercial "*****", mientras las autoridades correspondientes justifiquen las razones en que se funden para negar el otorgamiento del refrendo de la licencia de funcionamiento correspondiente al año dos mil dieciocho, del giro "*****", de la actora*****.

De ahí que en aplicación del principio de la apariencia del buen derecho, si el acto impugnado es materialmente susceptible de anularse, resulta procedente el otorgamiento de dicha medida cautelar, puesto que el examen de los actos impugnados en el juicio natural, permite advertir que al negarse se estaría aplicando una consecuencia no prevista por la ley, en razón de que se haría efectiva la prohibición impuesta mediante el acto impugnado en el sentido de no permitirle la actividad de dentista, sin que exista fundamento legal alguno que faculte a las autoridades demandadas para imponer esa restricción.

Es aplicable por analogía la jurisprudencia de registro número 2005719, Décima Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo II, Página 1292 que literalmente dice:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA. Para otorgar la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, basta con comprobar la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; análisis que debe llevarse a cabo concomitantemente con el posible perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, acorde con la fracción II del precepto legal citado. En congruencia con lo anterior, no puede invocarse la apariencia del buen derecho para negar la suspensión de los actos reclamados, al considerar de manera preliminar que el acto reclamado en el juicio de amparo es constitucional, debido a que esa aplicación no es acorde con su naturaleza ni con la finalidad de la suspensión pues, incluso, cuando se introdujo esa institución en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se hizo para que fuera tomada en cuenta sólo en sentido favorable, es decir, para conceder la suspensión de los actos reclamados; además, su otorgamiento se sujeta a los requisitos establecidos para tal efecto, sin que sea factible negarla con un análisis superficial del acto reclamado, ya que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del

asunto. No es obstáculo para arribar a esa conclusión, la circunstancia de que se lleve a cabo un análisis similar para conceder la medida cautelar, ya que ello obedece a que precisamente la finalidad de la suspensión es asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, para que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia, sin que esa decisión se torne arbitraria, pues en todo caso deben satisfacerse los requisitos establecidos para su otorgamiento; máxime si se toma en cuenta que la Ley de Amparo prevé mecanismos para asegurar que las partes en litigio no sufran un daño irreparable al otorgarse la suspensión de los actos reclamados, aplicando la apariencia del buen derecho, lo que no podría garantizarse al quejoso si se negara la medida cautelar aplicando esa institución en sentido contrario y la sentencia que se dictare fuera favorable a sus intereses.”

Lo que es así, porque el análisis previo de la ilegalidad del acto impugnado, permite advertir que con el otorgamiento de la medida cautelar solicitada por la actora del juicio, no se produce un evidente perjuicio al interés social, no se contravienen disposiciones de orden público, ni se deja sin materia el procedimiento, habita cuenta que se acredita con los documentos respectivos, que la actora cuenta con la Licencia de funcionamiento para ejercer la actividad de CONSULTORIO DENTAL”, como consta a fojas 5 del expediente principal.

Con lo cual se justifica el interés legítimo de la actora en obtener la suspensión del acto impugnado, prevista por los artículos 66 y 67 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, puesto que es evidente que su negativa produciría un daño inminente de difícil reparación a su pretensión deducida, mermando en su perjuicio la eficacia del juicio de nulidad intentado, puesto que al permitirse que surtan sus efectos los actos impugnados, ello tendría como consecuencia que dejara de percibir los beneficios económicos que le reporta una actividad lícita que ha venido desarrollando para obtener el sustento como derecho fundamental de todo ser humano, en virtud de que si en su momento cumplió con los requisitos para la apertura de su establecimiento comercial y ahora únicamente ha solicitado el refrendo de la licencia de funcionamiento y las autoridades demandadas se niegan a otorgar el referido refrendo.

Es de citarse por analogía e identidad la tesis aislada identificada con el número de registro 2004252, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 3, Página 1674, que al respecto dice:

"INTERÉS LEGÍTIMO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. EL QUEJOSO DEBE ACREDITARLO PRESUNTIVAMENTE Y NO EXIGÍRSELE UN GRADO DE PRUEBA PLENA. En términos de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5o., fracción I y 131 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, cuando el quejoso aduzca en la demanda de amparo ser titular de un interés legítimo derivado de su especial situación frente al orden jurídico y, con base en él solicite la suspensión provisional de los actos reclamados, debe acreditar, cuando menos presuntivamente, que éstos producen un daño inminente e irreparable a su pretensión, así como justificar el interés social en su otorgamiento, a fin de que el órgano jurisdiccional pueda tener por satisfecho su interés legítimo para la obtención de la medida cautelar, es decir, debe probar el interés legítimo presuntivo en la suspensión y no exigírsele un grado de prueba plena, pues el citado artículo 131 debe interpretarse con apoyo en el principio *pro personae*, según el precepto 1o. de la Constitución Federal, lo que conduce a establecer la interpretación más favorable a las personas de lo establecido en el mencionado artículo 131."

De la misma forma, cobra vigencia por analogía la tesis aislada de registro número 2007967, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo IV, Página 3044, de rubro y Texto Siguiente:

"SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. REQUISITOS PARA SU OTORGAMIENTO CUANDO SE ADUCE UN INTERÉS LEGÍTIMO. Del análisis sistemático de los artículos 128, 131, interpretado con apoyo en el principio *pro persona* y 138 de la Ley de Amparo, se coligen los requisitos que deben cumplirse para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado cuando se aduce un interés legítimo, en términos de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o., fracción I, de la propia ley, esto es, que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que se acrediten presuntivamente: a) un daño inminente e irreparable a la pretensión del quejoso, en caso de que se niegue la medida cautelar, entendiéndose por éste la afectación a su esfera jurídica que está sucediendo, que amenaza o está por suceder, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, y que de concederse el amparo no podría ser restituido en el goce del derecho fundamental violado, en términos del artículo 77 de la ley citada; y, b) el interés social que justifique el otorgamiento de la medida cautelar, entendido como el que tiene la sociedad para que una colectividad determinada que es parte de ella, vea protegido su interés difuso."

En mérito de lo anterior, al resultar esencialmente fundados agravios expresados por el actor, con fundamento en los artículos 67, 68

y 166 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero; se modifica el auto de fecha doce de abril de dos mil dieciocho emitido por el Magistrado de la Sala Regional con sede en Zihuatanejo, en el expediente número TJA/SRZ/090/2018, concediéndose la suspensión solicitada por la actora para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran y no se le impida el ejercicio de la actividad comercial como la ha venido realizando, lo anterior en atención a las consideraciones expuestas en el presente fallo.

Dados los razonamientos expuestos y con fundamento en los artículos 166, 178 fracción II del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, así como los diversos 3, 20 y 21 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, número 467, que otorgan competencia a este Órgano Jurisdiccional para resolver el recurso que ahora nos ocupa, es de resolverse y se;

R E S U E L V E

PRIMERO.- Son fundados los agravios expresados por la actora para revocar el auto recurrido, a que se contrae el toca número **TJA/SS/571/2018**, en consecuencia;

SEGUNDO.- Se modifica el auto de doce de abril de dos mil dieciocho, dictado por el Magistrado de la Sala Regional con residencia en Zihuatanejo de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, en el expediente número **TJA/SRZ/090/2018**, concediéndose la suspensión para los efectos precisados en la última parte del considerando último de la presente resolución.

TERCERO.- Notifíquese la presente resolución en los términos del artículo 30 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero.

CUARTO.- Con copia autorizada de la presente resolución devuélvase el expediente principal a la Sala Regional de origen y en su oportunidad, archívense las presentes actuaciones como asunto totalmente concluido.

A S Í, por unanimidad de votos lo resolvieron los integrantes del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero,

Magistrados OLIMPIA MARÍA AZUCENA GODINEZ VIVEROS, LUZ GISELA ANZALDÚA CATALÁN, JUAN JOSÉ ARCINIEGA CISNEROS, MARTHA ELENA ARCE GARCIA y VIRGINIA LOPEZ VALENCIA, siendo ponente la segunda de los nombrados, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe. -----

MTRA. OLIMPIA MA. AZUCENA GODINEZ VIVEROS
MAGISTRADA PRESIDENTE

LIC. LUZ GISELA ANZALDÚA CATALÁN
MAGISTRADA

LIC. JUAN JOSE ARCINIEGA CISNEROS
MAGISTRADO

MTRA. MARTHA ELENA ARCE GARCIA
MAGISTRADA

DRA. VIRGINIA LOPEZ VALENCIA
MAGISTRADA

LIC. JESÚS LIRA GARDUÑO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS