

Expediente:
TJA/1ªS/256/2018.

Actor:

[REDACTED]

Autoridad demandada:

Presidente Municipal de Temixco, Morelos y otra.

Tercero interesado:

No existe.

Magistrado ponente:

[REDACTED]

Secretario de estudio y cuenta:

[REDACTED]

Contenido

I. Antecedentes.....	2
II. Consideraciones Jurídicas.....	3
Competencia.....	3
Precisión y existencia del acto impugnado.....	4
Causas de improcedencia y de sobreseimiento.....	5
Presunción de legalidad.....	7
Razones de impugnación.....	9
Problemática jurídica para resolver.....	9
Análisis de las razones de impugnación.....	10
Consecuencias de la sentencia.....	15
III. Parte dispositiva.....	18

Cuernavaca, Morelos a veinticuatro de abril del año dos mil diecinueve.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número TJA/1ªS/256/2018.

I. Antecedentes.

1. [REDACTED] presentó demanda el 09 de noviembre del 2018, la cual fue admitida el 12 de noviembre del 2018.

Señaló como autoridades demandadas al:

- a) PRESIDENTE MUNICIPAL DE TEMIXCO, MORELOS;
y,
- b) DIRECTOR DE MERCADOS INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS.

Como actos impugnados:

- I. *De la presidenta del ayuntamiento constitucional de Temixco Morelos, la negativa de mi licencia de funcionamiento para mi comercio con razón social "tortillería jazmín" por conducto de director de mercado, industrias, comercio y servicios de ese ayuntamiento de Temixco, Morelos.*
- II. *De director de mercados, industrias, comercio y servicio del ayuntamiento de Temixco Morelos; su oficio número 06, expediente: [REDACTED] donde se me niega la apertura de mi negocio o comercio sin estar debidamente motivado y fundado de fecha 11 de octubre del 2018. (sic)*

Como pretensiones:

- A. *Que se declare la nulidad del acto impugnado consistente en la negativa de apertura de mi comercio o negocio contenida en el oficio 06, expediente [REDACTED] suscrito por el director de mercados, industria, comercios y servicios del*



ayuntamiento de Temixco, Morelos Ingeniero

[REDACTED]

B. Como consecuencia de la nulidad del acto impugnado; se declare procedente la apertura de mi negocio y/o comercio, por así proceder conforme a derecho.

(sic)

2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio contestando la demanda entablada en su contra.
3. El actor desahogó la vista dada con la contestación de demanda; sin embargo, no amplió su demanda.
4. Las partes ofrecieron las pruebas que conforme a su derecho convino.
5. El juicio de nulidad de desahogó en todas sus etapas y con fecha 21 de marzo de 2019, se turnaron los autos para resolver.

II

II. Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

6. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso A), fracción XV, 18 inciso B), fracción II, inciso a), y la disposición transitoria Segunda, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del

¹ Con fecha 19 de julio del año 2017, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5514, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Estado de Morelos²; porque atribuye el acto impugnado a autoridades que pertenece a la administración pública municipal de Temixco, Morelos.

Precisión y existencia del acto impugnado.

7. Previo a abordar lo relativo a la certeza de los actos impugnados, resulta necesario precisar cuáles son estos, en términos de lo dispuesto por los artículos 42 fracción IV y 86 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; debiendo señalarse que para tales efectos se analiza e interpreta en su integridad la demanda de nulidad³, sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su ilegalidad⁴; así mismo, se analizan los documentos que anexó a su demanda⁵, a fin de poder determinar con precisión los actos que impugna el actor.

8. Señaló como acto impugnado el transcrito en el párrafo **1.I.**; una vez analizado, se precisa que, **se tiene como acto impugnado:**

- I. El oficio número 006 de fecha 11 de octubre de 2018, del expediente [REDACTED] suscrito por el ingeniero [REDACTED] DIRECTOR DE MERCADOS, INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS, dirigido a [REDACTED] por medio del cual determina que no es procedente concederle la apertura del negocio con giro de tortillería y molino.

9. La existencia del acto impugnado quedó demostrada con el documento público que exhibieron las demandadas en copia certificada, el cual puede ser consultado en la página 58 del

² Ley publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5514, de fecha 19 de julio de 2017.

³ Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Pág. 32. Tesis de Jurisprudencia. Número de registro 900169. DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.

⁴ Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 18 Tercera Parte. Pág. 159. Tesis de Jurisprudencia 9. ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE EXAMINARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS CALIFICATIVOS QUE EN SU ENUNCIACION SE HAGAN SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD.

⁵ Novena Época. Registro: 178475. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, mayo de 2005. Materia(s): Civil Tesis: XVII.2o.C.T. J/6. Página: 1265. DEMANDA EN EL JUICIO NATURAL. EL ESTUDIO INTEGRAL DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS.

proceso. Documento público que se tiene por válido y auténtico en términos de lo dispuesto por los artículos 59 y 60 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; y hace prueba plena en términos de lo establecido por los artículos 437, 490 y 491 del Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación complementaria al juicio de nulidad.

Causas de improcedencia y de sobreseimiento.

10. Con fundamento en los artículos 37 último párrafo, 38 y 89 primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, este Tribunal analiza de oficio las causas de improcedencia y de sobreseimiento del presente juicio, por ser de orden público, de estudio preferente; sin que por el hecho de que esta autoridad haya admitido la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causas de improcedencia que se actualicen.

11. Las autoridades demandadas opusieron la causa de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que establece que el juicio ante este tribunal es improcedente en contra de actos que no afecten el interés jurídico o legítimo del demandante.

12. Dijeron, que se configura esa causa de improcedencia porque el actor demanda como acto impugnado la ilegal orden de clausura y que por ello le corresponde la carga de la prueba al actor; sin embargo, la orden encomendada al C. [REDACTED] fue únicamente la consistente en una visita de verificación a su negociación, o sea, es inexistente el acto que impugna la parte actora.

13. No se configura la causa de improcedencia opuesta, toda vez que en el proceso el actor no está impugnado una orden de clausura, sino el oficio número 006 de fecha 11 de octubre de 2018, del expediente [REDACTED] suscrito por el ingeniero [REDACTED] DIRECTOR DE MERCADOS, INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS, dirigido a [REDACTED], por medio del cual

determina que no es procedente concederle la apertura del negocio con giro de tortillería y molino.

14. Este Tribunal que en Pleno resuelve, considera que sobre el acto impugnado se **configura** la causal de improcedencia establecida en el artículo 37, **fracción XVI**, en relación con el artículo 12 **fracción II, inciso a)**, ambos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, y artículo 18 **inciso B), fracción II, subinciso a)**, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. En el artículo 18 inciso B), fracción II, subinciso a), de la Ley Orgánica citada, se establece que es competencia del Pleno de este Tribunal resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal que, en el ejercicio de sus funciones **dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar** las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, **en perjuicio de los particulares**; por su parte, el artículo 12 fracción II, inciso a), de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece que son partes en el juicio, los demandados, quienes tendrán ese carácter la autoridad omisa o la que **dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal impugnados**, o a la que se le atribuya el silencio administrativo, o en su caso, aquellas que las sustituyan.

15. Se actualiza dicha causa de improcedencia, a favor de la autoridad demandada PRESIDENTE MUNICIPAL DE TEMIXCO, MORELOS; porque de la lectura del oficio impugnado se constata que fue emitido por el ingeniero [REDACTED] DIRECTOR DE MERCADOS, INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS; como puede corroborarse en la página 58 del proceso. Esto actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 37, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, razón por la cual debe sobreseerse el presente juicio de nulidad, en relación con la primera autoridad demandada, al no haber dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado; esto en términos de lo dispuesto por el artículo 38 fracción II, de la Ley en cita.

16. No es obstáculo que en la parte superior del oficio impugnado se encuentre la leyenda: “*Dependencia: PRESIDENCIA MUNICIPAL DE TEMIXCO*”, porque debe atenderse al cuerpo del propio documento, pero fundamentalmente, a la parte en que conste la firma y nombre del funcionario, pues no debe olvidarse que la firma (como signo distintivo) expresa la voluntariedad del sujeto que lo emite, para suscribir el documento y aceptar las constancias ahí plasmadas. Por tanto, aun cuando exista en el encabezado del propio documento una denominación diferente al cargo que obra en la parte final en el que está la firma del funcionario público emisor, no es dable especificar que el signante es el que obre en el encabezado, ni aun como consecuencia de interpretación, cuando exista claridad con la que se expone tal circunstancia en la parte de la firma⁶; por ende, tomando en consideración la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos en términos de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, debe concluirse que el funcionario emisor del acto, es quien lo firma, salvo prueba en contrario.

17. Hecho el análisis intelectual a cada una de las causas de improcedencia y de sobreseimiento previstas en los ordinales 37 y 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, no se encontró que se configure alguna de ellas.

Presunción de legalidad.

18. El acto impugnado se precisó en el párrafo 8.1.

19. En la República Mexicana, así como en el Estado de Morelos, los actos de autoridad gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional

⁶ DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Novena Época, Registro: 180023, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, diciembre de 2004, Materia(s): Administrativa, Tesis: 1.15o.A.18 A, Página: 1277. ACTO ADMINISTRATIVO. SU AUTORÍA DEBE DETERMINARSE CON BASE EN EL ANÁLISIS DE TODOS LOS ELEMENTOS DEL DOCUMENTO EN EL QUE CONSTE, PERO FUNDAMENTALMENTE CON LA PARTE RELATIVA A LA IDENTIDAD Y FIRMA DEL FUNCIONARIO EMISOR.

del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.⁷

20. Por lo tanto, **la carga de la prueba de la ilegalidad del acto impugnado le corresponde a la parte actora**. Esto administrado a lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece, en la parte que interesa, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

21. El oficio número 006 de fecha 11 de octubre de 2018, del expediente [REDACTED] expedido por el DIRECTOR DE MERCADOS, INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS, es del tenor literal siguiente:

*"ASUNTO: Negativa de apertura comercial.
Temixco, Mor., a 11 de octubre de 2018.*

C. [REDACTED]

PRESENTE:

*En atención a su solicitud de Apertura para Establecimientos Industriales, Comerciales y de Servicios con número de Folio [REDACTED] presentada con fecha 11 de octubre de 2018, ante esta Dirección, le informo que derivado del resultado de la Inspección contenida en el formato con número de Folio [REDACTED] practicada el 11 de octubre del año en curso, **NO ES PROCEDENTE** conceder la apertura del negocio con giro de TORTILLERÍA Y MOLINO, lo anterior en virtud de que; no reúne las condiciones y medios de higiene seguridad y prevención (no presenta documentación que lo acredite), además se encontró a una distancia menor de 500.00 metros lineales de dos*

⁷ Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.) Página: 2239. "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL."

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

Comercios establecidos con el giro de Tortillería y Molino, los cuales realizan la misma actividad que Usted solicita, y que cuentan con licencia debidamente registrada, lo anterior con fundamento en lo previsto en el Artículo 8 Fracción III y 30 del Reglamento de Establecimientos Comerciales, Industriales y de Servicios del Municipio de Temixco, Morelos, en especial los Artículos 5, 10 y 15 fracción XII del Reglamento de Molinos y Tortillerías en el Municipio de Temixco, Morelos, que a la letra dice: 'Art. 10. A la solicitud debe anexarse: I.- Croquis de la ubicación del local o establecimiento, que permita que permita su localización en la manzana con los nombres de las calles que la forman señalando la ubicación y distancia del negocio similar al próximo; II.- Licencia de uso específico de suelo Estatal y/o Municipal; III.- El visto bueno de la Dirección de Protección Civil Municipal; IV.- Copia de Registro Federal de Causantes; V.- Licencia sanitaria expedida por el H. Ayuntamiento. Art. 15 XII.- Que entre cada establecimiento del ramo, exista una distancia mínima de 500 metros lineales, entre una negociación y otra de este tipo, sustentando la factibilidad económica y técnica, sin menoscabo de la calidad del producto y del servicio.' Así mismo como los Artículos 1, 2, 13 Inciso A, Fracciones VI y VII y los Artículos 98, 99 y 100, del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Temixco, Morelos. Sin otro particular quedo de Usted para cualquier aclaración al respecto.

ATENTAMENTE

DIRECTOR DE MERCADOS, INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS.

ING. [REDACTED]

Razones de impugnación.

22. La parte actora propone una razón de impugnación, en la que plantea los siguientes temas:

- a. Violación a los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales.
- b. Violación al derecho humano de libertad de trabajo previsto en el artículo 5º constitucional.

Problemática jurídica para resolver.

23. Consiste en determinar sobre la legalidad del oficio impugnado; de acuerdo con los argumentos propuestos en las razones de impugnación, mismos que se relacionan con violaciones de fondo.

Análisis de las razones de impugnación.

24. El actor manifiesta, en el primer tema propuesto, que hay una violación a los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no se respetan sus derechos humanos de audiencia y seguridad jurídica, ya que cumplió con todos requisitos que le pidieron tanto en seguridad e higiene, por lo que con ello, el acto impugnado no cumple con la legalidad que debe prevalecer en todo acto de autoridad; además de que, carece de motivación y fundamentación resultando un acto violatorio de sus derechos humanos.

25. En el segundo tema propuesto dijo que el acto impugnado viola su derecho humano de libertad de trabajo previsto en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque le prohíbe su derecho al trabajo en su comercio o negocio denominado tortillería Jazmín. Invocó la tesis de jurisprudencia número 55/2006, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

26. La demandada sostuvo que, es su obligación verificar que el peticionario reúna todos y cada uno de los requisitos, para lograr el giro comercial que solicita, que en el presente asunto lo constituye la apertura de un negocio de tortillería y molino; en consecuencia, se niega el giro comercial solicitado por no cumplir con los requisitos solicitados; es decir, la negativa se encuentra debidamente fundamentada⁸. Que el acto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado, por lo cual, las razones de impugnación del actor son irrelevantes; que, para efecto de que no se le tenga por aceptadas —las razones de impugnación—, las niega para los efectos legales a que haya

⁸ Página 52 del proceso.



lugar⁹. Que no se violenta su derecho humano al trabajo porque en la inspección realizada el día 11 de octubre de 2018 se aprecia que hay dos negocios con su mismo giro comercial a 440 metros (clave 5691) y a 240 metros (clave 3158), lo que transgrede lo que dispone el artículo 15, fracción XII, del Reglamento de Molinos y Tortillerías en el Municipio de Temixco, Morelos.

27. Es fundada la única razón de impugnación.

28. El artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer párrafo que: *“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. ...”* (Énfasis añadido)

29. La demandada fundó su acto, principalmente, en el artículo 15, fracción XII, del Reglamento de Molinos y Tortillerías en el Municipio de Temixco, Morelos, que dispone:

“ARTÍCULO 15.- PARA QUE H. AYUNTAMIENTO OTORQUE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, EL LOCAL E INSTALACIONES DEBERÁN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS SIGUIENTES:

...

XII.- QUE ENTRE CADA ESTABLECIMIENTO DEL RAMO, EXISTA UNA DISTANCIA MÍNIMA DE 500 METROS LINEALES, ENTRE UNA NEGOCIACIÓN Y OTRA DE ESTE TIPO, SUSTENTANDO LA FACTIBILIDAD ECONÓMICA Y TÉCNICA, SIN MENOSCATO DE LA CALIDAD DEL PRODUCTO Y DEL SERVICIO.”

30. Para resolver este asunto, se tomará el criterio de interpretación funcional, a través de la utilización del tipo de argumento *De Autoridad*.

31. La interpretación funcional, atiende a los fines de la norma, más allá de su literalidad o su sistematicidad. La decisión

⁹ Página 53 del proceso.

jurisdiccional se justificará considerando siete tipos de argumentos:

- a. Teleológico, si se considera la finalidad de la ley.
- b. Histórico, tomando como base lo que otros legisladores dispusieron sobre la misma hipótesis o analizando leyes previas.
- c. Psicológico, si se busca la voluntad del legislador histórico concreto de la norma a interpretar.
- d. Pragmático, por las consecuencias favorables o desfavorables que arrojaría un tipo de interpretación.
- e. A partir de principios jurídicos, que se obtengan de otras disposiciones o del mismo enunciado a interpretar.
- f. Por reducción al absurdo, si una forma de entender el texto legal implica una consecuencia irracional; y
- g. **De autoridad**, atendiendo a la doctrina, la **jurisprudencia** o al derecho comparado.¹⁰

32. Se toma como argumento *De Autoridad* el emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis histórica número 40, con el rubro: "*DISTANCIA, REQUISITO DE LAS LEYES QUE LO FIJAN SON VIOLATORIAS DE LOS ARTÍCULOS 4o.¹¹ Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (REGLAMENTO DE EXPENDIOS DE LECHE EN EL MUNICIPIO DE TORREÓN, COAHUILA)-[TESIS HISTÓRICA]*"¹², porque en esta tesis interpreta el artículo 4° —hoy artículo 5°— de la Constitución Política de los

¹⁰ Juan José Olvera López y otro. "Apuntes de Argumentación Jurisdiccional". Instituto de la Judicatura Federal. México. 2006. Pág. 12.

¹¹ En la fecha en que se emitió esta tesis, el derecho humano de libertad de trabajo se encontraba regulado por el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Séptima Época, Registro: 900558, Instancia: Pleno, *Jurisprudencia*, Fuente: Apéndice 2000, Tomo I, Const., *Jurisprudencia Histórica*, Materia(s): Constitucional, Tesis: 40, Página: 654. Observaciones: Nota: Interpreta un reglamento que fue abrogado, pero contiene un criterio relevante en relación con las libertades de comercio y de libre concurrencia.



Estados Unidos Mexicanos, y analiza el tema propuesto de distancia entre negocios.

33. En esta jurisprudencia el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluye que son inconstitucionales los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para establecer comercios o negocios de la misma clase, porque según el artículo 4o. —hoy artículo 5°— constitucional el ejercicio de esa libertad sólo puede vedarse por determinación judicial cuando ataca los derechos de terceros, o por resolución gubernativa cuando se ofenden los derechos de la sociedad, dictados en los términos que marque la ley; esto es, que las propias leyes sólo pueden limitar esa libertad cuando su ejercicio acarrea perjuicio a la sociedad, como sucede, entre otros casos, cuando se instalan expendios de bebidas alcohólicas o centros de vicio en general cerca de las escuelas o de los centros de trabajo. Sostuvo, que el establecimiento, en una misma calle o lugar, próximos unos a otros, de comercios o locales de prestación de servicio de la misma especie, de ninguna manera lesiona los derechos de la sociedad, antes bien se ejercita la libertad de comercio establecida por el entonces artículo 4o. —hoy artículo 5°— de la Constitución Federal, y se obtiene el evidente beneficio social de la libre concurrencia garantizada por el artículo 28 constitucional. Por ello, los artículos 4o. y 8o. del REGLAMENTO DE EXPENDIOS DE LECHE EN EL MUNICIPIO DE TORREÓN, COAHUILA, a que deben sujetarse los expendios de leche pasteurizada y sus derivados, en el Municipio de Torreón, Coahuila, **son inconstitucionales.**

34. La tesis histórica número 40 es una jurisprudencia **temática o general**, que surge al fijar los valores o principios superiores que rigen en la Norma Suprema con la finalidad de señalar su sentido y alcance; esto es, atribuir un significado jurídico al texto de la misma, de modo tal que se reconozca cuál es la conducta a la que está obligando, prohibiendo o permitiendo más allá de la norma estudiada, definiéndose criterios genéricos que no sólo son aplicables al texto legal declarado inconstitucional, sino que conforman verdaderos prototipos aplicables a toda norma que tenga vicios similares que determinen su descalificación con el tenor constitucional; que en el caso en estudio, fija los valores o

principios superiores que rigen en la Norma Suprema, de la cual se desprende que **el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que son inconstitucionales los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para establecer comercios de la misma clase.**

35. Conforme al criterio de interpretación funcional, del tipo de argumento *De Autoridad*, basado en tesis de **jurisprudencia** número 40, son inconstitucionales los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para establecer comercios de la misma clase.

36. Lo anterior es así, porque de acuerdo con el primer párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho humano de libertad de comercio o trabajo sólo puede vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o mediante resolución gubernativa cuando se ofendan los de la sociedad. Bajo esa premisa, se concluye que el artículo 15, fracción XII, del **Reglamento de Molinos y Tortillerías en el Municipio de Temixco, Morelos**, al disponer que entre cada establecimiento del ramo, exista una distancia mínima de 500 metros lineales, entre una negociación y otra de este tipo, sustentando la factibilidad económica y técnica, sin menoscabo de la calidad del producto y del servicio, viola dicho derecho humano, pues impone una limitante (distancia mínima) cuando la actividad por la que se pide la autorización es igual o similar a las realizadas por terceros, no obstante que la disposición constitucional invocada no lo prevé; sin que pueda considerarse como una cuestión agravante para otras personas o para la sociedad en general el establecimiento de comercios o negocios que se ubiquen en una distancia inferior a la señalada en el indicado precepto 15, antes bien, se fomenta la libre competencia garantizada por el artículo 28 constitucional con el evidente beneficio común.

37. Por tanto, el acto impugnado es ilegal al fundarse en el artículo 15, fracción XII, del Reglamento de Molinos y Tortillerías en el Municipio de Temixco, Morelos y por ello, **debe inaplicarse** al tener un requisito de distancia para establecer comercios del mismo tipo; esto, conforme al criterio de interpretación



funcional, del tipo de argumento De Autoridad, basado en tesis de jurisprudencia con número 40.

38. Así mismo, es fundado el primer tema propuesto por el actor, toda vez que existe una indebida motivación en el oficio impugnado. Esto es así, porque dice: *"...Le informo que derivado del resultado de la Inspección contenida en el formato con número de Folio 002295, practicada el 11 de octubre del año en curso, NO ES PROCEDENTE conceder la apertura del negocio con giro de TORTILLERÍA Y MOLINO, lo anterior en virtud de que; no reúne las condiciones y medios de higiene seguridad y prevención (no presenta documentación que lo acredite)..."*.

39. Al analizar la Inspección contenida en el formato con número de Folio [REDACTED] practicada el 11 de octubre del año en curso, la cual puede ser consultada en la página 39 del proceso, se concluye que la misma solamente contiene como observación que se encuentran dos negocios del mismo giro a una distancia menor a 500 metros; sin que de esta inspección se desprenda que la actora no reúne las condiciones y medios de higiene seguridad y prevención y que no presentó documentación que lo acredite. Por tanto, está indebidamente motivado el acto impugnado, al no tener soporte con la inspección realizada.

Consecuencias de la sentencia.

40. El actor pretende lo descrito en los párrafos **1.A.** y **1.B.**, determinándose que son procedentes sus pretensiones, en los términos que a continuación se señalan.

41. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del numeral 4 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: *"Artículo 4. Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; ..."*, se declara la **nulidad** del oficio número [REDACTED] de fecha 11 de octubre de 2018, del expediente [REDACTED] suscrito por el ingeniero [REDACTED] DIRECTOR DE MERCADOS, INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS, dirigido a [REDACTED] por medio del cual determina que no es procedente concederle la apertura del negocio con giro de tortillería y molino; lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la Ley de la materia, al estar dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

42. Con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 89 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al haber sido declarada la nulidad del acto impugnado se deja sin efectos éste y las autoridades responsables quedan obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia; por ello, la autoridad demandada DIRECTOR DE MERCADOS, INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS, deberá cumplir los siguientes:

LINEAMIENTOS:

- I. Emitir un nuevo oficio que sustituya al declarado nulo.
- II. Dejar de aplicar lo dispuesto en el artículo 15, fracción XII, del Reglamento de Molinos y Tortillerías en el Municipio de Temixco, Morelos.
- III. En el supuesto de que al actor le falte alguno de los requisitos que establecen los artículos 10¹³ y 15, fracciones I a XI¹⁴, del Reglamento de Molinos y

¹³ ARTÍCULO 10.- A LA SOLICITUD DEBE ANEXARSE:

I.- CROQUIS DE LA UBICACIÓN DEL LOCAL O ESTABLECIMIENTO, QUE PERMITA SU LOCALIZACIÓN EN LA MANZANA CON LOS NOMBRES DE LAS CALLES QUE LA FORMAN SEÑALANDO LA UBICACIÓN Y DISTANCIA DEL NEGOCIO SIMILAR PRÓXIMO;

II.- LICENCIA DE USO ESPECÍFICO DE SUELO ESTATAL Y/O MUNICIPAL;

III.- EL VISTO BUENO DE LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL;

IV.- COPIA DE REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES;

V.- LICENCIA SANITARIA EXPEDIDA POR EL H. AYUNTAMIENTO.

¹⁴ ARTÍCULO 15.- PARA QUE H. AYUNTAMIENTO OTORQUE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, EL LOCAL E INSTALACIONES DEBERÁN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS SIGUIENTES:

I.- CONTAR CON LOS MEDIOS DE SEGURIDAD Y PREVENCIÓN QUE LAS INSTALACIONES ELÉCTRICAS Y OTROS ENERGÉTICOS SEAN PREVIAMENTE APROBADOS POR PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL Y SE OBTENGA LA RESPONSABILIDAD DE UNA PERSONA AUTORIZADA;

II.- QUE LOS ENERGÉTICOS O LA FORMA DE SU USO NO CONTRAVENGAN LAS DISPOSICIONES VIGENTES SOBRE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL;

III.- QUE EL ESTABLECIMIENTO TENGA ACCESO DIRECTO A LA VÍA PÚBLICA;

IV.- QUE LA MAQUINARIA QUE UTILICE REUNA LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD PARA EVITAR ACCIDENTES;

V.- QUE LA MAQUINARIA SE INSTALE EN FORMA TAL QUE EL PÚBLICO NO TENGA ACCESO A ELLA;

VI.- QUE SE CUENTE CON LAS INSTALACIONES NECESARIAS PARA LA VENTA Y DESPACHO DEL PRODUCTO;

Tortillerías en el Municipio de Temixco, Morelos, deberá requerirle su exhibición en el plazo de 30 días naturales, susceptible de prórroga hasta por una sola vez a petición del interesado, conforme lo dispone el artículo 13¹⁵ del mismo ordenamiento legal.

IV. Resolver lo que conforme a derecho proceda.

43. No es procedente ordenar la inmediata apertura del negocio y/o comercio, porque de la instrumental de actuaciones no se desprende que el actor haya demostrado en el proceso que cumple con todos los requisitos que exigen los artículos 10 y 15, del Reglamento de Molinos y Tortillerías en el Municipio de Temixco, Morelos; prueba de ello, en vía de ejemplo, no exhibió dentro del proceso la licencia sanitaria expedida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos.

44. La demandada debe informar a la Primera Sala de Instrucción de este Tribunal, sobre el cumplimiento dado a esta sentencia.

45. Cumplimiento que deberá realizar en el término improrrogable de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria esta sentencia, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se procederá en su contra conforme a lo establecido en los artículos 11, 90 y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

46. A dicho cumplimiento también están obligadas las autoridades administrativas que, aún y cuando no hayan sido demandadas en este juicio y que por sus funciones deban

VII.- QUE EL ESTABLECIMIENTO CUENTE CON DOS CAJONES PARA CARGA Y DESCARGA MÍNIMO CUANDO SE ENCUENTRE DENTRO DEL ÁREA MUY TRANSITADA O A CRITERIO DE ESTA AUTORIDAD MUNICIPAL;

VIII.- QUE EL EQUIPO DE GAS E INSTALACIONES SEAN NUEVAS CON EL OBJETO DE SALVAGUARDAR LA INTEGRIDAD FÍSICA DE LA CIUDADANÍA Y EL TRABAJADOR; Y QUE CUENTE CON LAS REPONSIVA CORRESPONDIENTE, ADEMÁS DEBERÁN ESTAR UBICADOS EN ESPACIOS ABIERTOS ALEJADOS DE CUALQUIER FUENTE DE CALOR;

IX.- QUE LA MAQUINARÍA CUENTE CON UN SISTEMA EXTRACTOR DE AIRE;

X.- QUE EL ESTABLECIMIENTO CUMPLA CON TODAS Y CADA UNA DE LAS DISPOSICIONES QUE EN MATERIA DE SALUD ESTABLECE LA LEY RESPECTIVA;

XI.- QUE NO SE INSTALEN CERCA DE HOSPITALES, ESCUELAS Y OFICINAS PÚBLICAS;

XII.- INAPLICABLE.

¹⁵ ARTÍCULO 13.- SI LA SOLICITUD SE PRESENTA INCOMPLETA O FALTAN ALGUNOS DE SUS REQUISITOS, SE CONCEDERÁ AL SOLICITANTE UN PLAZO DE 30 DÍAS NATURALES SUSCEPTIBLES DE PRÓRROGA HASTA POR UNA SOLA VEZ A PETICIÓN DEL INTERESADO, PARA QUE CUMPLA Y APORTE LOS ANEXOS Y REQUISITOS FALTANTES. TRANSCURRIDO DICHO PLAZO A LA PRÓRROGA SI LA HUBO SIN QUE HUBIESE SUBSANADO LA DIFERENCIA O LA OMISIÓN, SE TENDRÁ POR CANCELADA LA SOLICITUD.

participar en el cumplimiento de esta resolución, a realizar los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta.¹⁶

III

III. Parte dispositiva.

47. El actor demostró la ilegalidad del acto impugnado, por lo que se declara su nulidad; quedando vinculada la autoridad demandada DIRECTOR DE MERCADOS, INDUSTRIA, COMERCIOS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS o quien lo sustituya, al cumplimiento de los lineamientos establecidos en el apartado denominado "Consecuencias de la sentencia".

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, magistrado presidente licenciado en derecho [REDACTED] titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁷; magistrado maestro en derecho [REDACTED] titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; magistrado licenciado en derecho [REDACTED] titular de la Segunda Sala de Instrucción; magistrado doctor en derecho [REDACTED] titular de la Tercera Sala de Instrucción; magistrado maestro en derecho [REDACTED] titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁸; ante la licenciada en derecho [REDACTED] secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

¹⁶ No. Registro: 172,605, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007, Tesis: 1a./J. 57/2007, Página: 144. "AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO."

¹⁷ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

¹⁸ *Ibidem*.

~~MAGISTRADO PRESIDENTE~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

~~MAGISTRADO PONENTE~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

~~MAGISTRADO~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

~~MAGISTRADO~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

~~MAGISTRADO~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

~~SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS~~

[REDACTED]

La licenciada en derecho [REDACTED]
secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de Morelos, da fe: Que la presente hoja
de firmas corresponde a la resolución del expediente número
TJA/1aS/256/2018, relativo al juicio administrativo promovido
por [REDACTED] en contra de la autoridad
demandada **PRESIDENTE MUNICIPAL DE TEMIXCO, MORELOS Y
OTRA**; misma que fue aprobada en pleno del día veinticuatro de
abril del año dos mil diecinueve. Conste [REDACTED]

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

