TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

Expediente:
TJA/1ªS/289/2019

Actor:
[redacted]

Autoridad demandada:
Director del Mercado "Adolfo López Mateos" de Cuernavaca, Morelos y otra autoridad.

Tercero interesado:
[redacted]

Magistrado ponente:
[redacted]

Secretario de estudio y cuenta:
[redacted]

Contenido

I. Antecedentes. **1**

II. Consideraciones Jurídicas. **4**

Competencia. 4
Precisión y existencia del acto impugnado. 4
Causas de improcedencia y de sobreseimiento. 5
Causas de improcedencia opuestas por las autoridades demandadas. *7*
Causas de improcedencia opuestas por la tercera interesada. *7*
Causa de improcedencia analizada de oficio. *8*
Presunción de legalidad. 14
Temas propuestos. 14
Problemática jurídica a resolver. 16
Análisis de fondo. 19
Acto impugnado señalado en el párrafo 8. II. *19*
Acto impugnado señalado en el párrafo 8. III. *20*
Consecuencias de la sentencia. 23

III. Parte dispositiva. **25**

Cuernavaca, Morelos a veinticinco de noviembre del año dos mil veinte.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número **TJA/1ªS/289/2019**.

I

I. Antecedentes.

1. [redacted] (también conocida como el

nombre de [redacted] presentaron demanda el 12 de septiembre del 2019, la cual fue prevenida y posteriormente admitida el 13 de noviembre del 2019.

Señaló como autoridades demandadas al:

a. Director del Mercado "Adolfo López Mateos" de Cuernavaca, Morelos.

b. Director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.[1]

En su **aclaración de demanda** precisó que los actos que impugna al director del Mercado Adolfo López Mateos son:

I. La autorización del cambio de giro comercial de ferretería y mercería a plantas medicinales y productos esotéricos, respecto del local comercial número [redacted] ubicado en el interior del Centro Comercial Adolfo López Mateos; sin haberse tomado en cuenta los acuerdos de saturación de giro de fechas 28 de marzo del año de 1996 y 9 de agosto del año 2018, así como las firmas que se requieren de los comerciantes y locatarios integrantes del giro de plantas o hierbas medicinales, hierbería, cerería, productos naturales esotéricos y sus derivados del centro comercial Licenciado Adolfo López Mateos, de Cuernavaca, Morelos, para el cambio de giro, así como el oficio número [redacted] de fecha cuatro de septiembre del año 2018 y por no reunirse los requisitos que exige la Ley de mercados; mismo cambio de giro que se nos dio a conocer mediante el Escrito de fecha veintidós de agosto del año dos mil diecinueve signado por el C. LIC. [redacted] en su carácter de DIRECTOR DEL MERCADO ADOLFO LOPEZ MATEOS. Acto impugnado que se corrobora en el escrito de fecha 28 de octubre del año en curso, expedido por el referido DIRECTOR DEL MERCADO ADOLFO LOPEZ MATEOS, que en este acto exhibimos, mediante el cual refiere que nunca tuvo a la vista los acuerdos de saturación, ni las firmas que se requieren para el cambio de giro porque no ha tenido entrega recepción por parte del funcionario saliente y además porque el funcionario demandado en diverso procedimiento administrativo bajo el número TJA/1ªS/213/2018, lo fue el DIRECTOR DE MERCADOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, no así el entonces Administrador del Mercado Adolfo López Mateos; por lo que

[1] Denominación correcta.

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

el actual DIRECTOR DEL MERCADO ADOLFO LOPEZ MATEOS, procedió únicamente a dar cumplimiento a la sentencia (de fecha 24 de abril del año 2019) dictada en el referido juicio administrativo, sin tener todos los documentos necesarios para el cambio de giro, y para no incurrir en responsabilidades. Todo lo cual significa una CLARA Y EVIDENTE violación a nuestros derechos y garantías constitucionales como se hace valer en nuestro escrito inicial de demanda; al haberse concedido un cambio de giro sin tomar en cuenta los acuerdos de saturación ni las firmas que se requieren para el cambio de giro así como el oficio número [redacted] de fecha cuatro de septiembre del año 2018 y sin haberse reunido todos los requisitos legales correspondientes, sino que únicamente se concedió y/o autorizo dicho cambio de giro por cumplimiento a una resolución y para no incurrir en responsabilidades.

II. La omisión a dar respuesta a nuestro escrito de fecha siete de junio del año dos mil diecinueve, presentado en fecha nueve de julio del año dos mil diecinueve.

En su aclaración de demanda precisó que los actos que impugna al director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, es:

III. La omisión a dar respuesta a los escritos de fechas siete y diez de junio del año dos mil diecinueve, presentados ambos ante dicha autoridad el nueve de julio del año dos mil diecinueve, ante la Dirección de Mercados del H. Ayuntamiento de Cuernavaca.

Como pretensión:

A. Se declare la nulidad lisa y llana del acto impugnado en términos de los motivos de impugnación que se hacen valer en nuestro escrito de demanda y como consecuencia de la nulidad que se declare, se condene al director del Mercado Adolfo López Mateos a la cancelación del cambio de giro comercial de ferreterías y mercería a plantas medicinales y productos esotéricos respecto del local comercial número [redacted] ubicado en el interior de la nave del centro comercial Adolfo López Mateos.

2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra. La tercera interesada [redacted], **sí** compareció a juicio.

3. La parte actora **sí** desahogó la vista dada con la contestación de demanda y de las manifestaciones de la tercera interesada; sin

embargo, no amplió su demanda.

4. El juicio de nulidad se llevó en todas sus etapas. Mediante resolución del 06 de marzo de 2020, se acordó sobre los medios probatorios; y, en la audiencia de Ley de fecha 09 de octubre de 2020, se cerró la instrucción y quedó el expediente en estado de resolución.

II

II. Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, funcionando en Pleno, es competente para conocer y fallar la presente controversia. La competencia por **materia** se surte a favor de este Tribunal por la naturaleza jurídica del objeto del litigio; ya que en este juicio de nulidad los actos impugnados son administrativos. La competencia por **territorio** se da porque las autoridades a las que se les imputa los actos reclamados pertenecen a la administración pública del municipio de Cuernavaca, Morelos; territorio donde ejerce su jurisdicción este Tribunal. La competencia por **grado** no es aplicable, toda vez que el juicio es de una sola instancia.

6. Esto con fundamento en 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 B), fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; las dos últimas disposiciones estatales publicadas el 19 de julio de 2017.

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 nulidad[2], sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hacen sobre su ilegalidad[3]; así mismo, se analizan los documentos que

---

[2] 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.

[3] 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.

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

anexó a su demanda[4], a fin de poder determinar con precisión los actos que impugna el actor.

8. Señaló como actos impugnados los transcritos en los párrafos **1. I.**, **1. II.** y **1. III.**; una vez analizados, se precisa que, **se tienen como actos impugnados:**

Del director del Mercado "Adolfo López Mateos":

I. El oficio sin número de fecha 22 de agosto de 2019, suscrito por el DIRECTOR DEL MERCADO "ADOLFO LÓPEZ MATEOS", por medio del cual comunica a los actores la autorización del cambio de giro comercial de *"ferretería y mercería"* a *"plantas medicinales y productos esotéricos"*, a favor de [redacted] respecto del local comercial número 826 ubicado en el interior del Centro Comercial *"Adolfo López Mateos"*.[5]

II. La omisión a dar respuesta al escrito de fecha siete de junio del año dos mil diecinueve, presentado en fecha nueve de julio del año dos mil diecinueve.[6]

Del director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos:

III. La omisión de dar respuesta a los escritos de fechas siete y diez de junio del año dos mil diecinueve, presentados el nueve de julio del año dos mil diecinueve.[7]

Causas de improcedencia y de sobreseimiento.

9. 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.

10. Este Tribunal, conforme al artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, está dotado de **plena jurisdicción**, es un órgano de control de la legalidad con potestad de anulación y está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en armonía con las disposiciones legales que sean aplicables al caso concreto.

---

[4] 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.
[5] Página 26.
[6] Páginas 30 a 33.
[7] Páginas 30 a 33 y 27 a 29.

11. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa, entre otras cuestiones, que en este País todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

12. Los artículos 17 Constitucional y 8, numeral 1 (garantías judiciales) y 25, numeral 1 (protección judicial), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de las personas a que se les administre justicia, el acceso a ésta y a contar con un recurso sencillo y rápido, o efectivo, **de ninguna manera** pueden ser interpretados en el sentido de que las causales de improcedencia del juicio de nulidad sean inaplicables, ni que el sobreseimiento en él, por sí, viola esos derechos.

13. Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes, es claro que en ellas también pueden establecerse las condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión debatida.

14. Las causales de improcedencia establecidas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, tienen una existencia justificada, en la medida en que, atendiendo al objeto del juicio, a la oportunidad en que puede promoverse, o bien, a los principios que lo regulan, reconocen la imposibilidad de examinar el fondo del asunto, lo que no lesiona el derecho a la administración de justicia, ni el de contar con un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro medio de defensa efectivo; pues la obligación de garantizar ese *"recurso efectivo"* no implica soslayar la existencia y aplicación de los requisitos procesales que rigen al medio de defensa respectivo[8].

---

[8] Ilustran lo anterior las tesis con el rubro:
PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. Época: Décima Época. Registro: 2005717. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.). Página: 487. Tesis de jurisprudencia 10/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha siete de febrero de dos mil catorce
PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL. Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de abril del dos mil catorce. Número 2a./J. 56/2014 (10a.).

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

Causas de improcedencia opuestas por las autoridades demandadas.

15. **Las autoridades demandadas**, en su escrito de contestación de demanda, hicieron valer la causa de improcedencia prevista por el artículo 37, en su fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece que el juicio ante el Tribunal es improcedente en contra de actos jurisdiccionales del propio Tribunal; aduciendo que el acto impugnado es en cumplimiento a la sentencia emitida por este Pleno, el día 24 de abril de 2019, en el expediente TJA/1aS/213/2018; donde se determinó que: *"...la autoridad demandada, deberá de conceder y expedir el cambio de giro comercial de 'ferretería y mercería' a 'plantas medicinales y productos esotéricos', respecto del local comercial número 826, ubicado en el interior de la nave del C. C. A. L. M., así como expedir la cédula de empadronamiento correspondiente..."*.

16. **No se configura** la causa de improcedencia opuesta, porque del análisis de los actos impugnados no se desprende que sean actos jurisdiccionales de este Tribunal, sino actos que se les imputa a las autoridades demandadas, toda vez que el acto impugnado en este proceso no es la sentencia emitida por este Pleno, el día 24 de abril de 2019, en el expediente TJA/1aS/213/2018, sino los que fueron precisados en los párrafos **8. I.**, **8. II.** y **8. III.**

Causas de improcedencia opuestas por la tercera interesada.

17. **La tercera interesada** [redacted], opuso las causas de improcedencia y de sobreseimiento previstas en las fracciones I, III y XVI del artículo 37 y II y IV del artículo 38, ambos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. **Dijo que se configura la fracción I del artículo 37**, porque el cambio de giro comercial de *"ferretería y mercería"* a *"plantas medicinales y productos esotéricos"*, respecto al local comercial número 826, ubicado en el interior de la nave del Centro Comercial *"Adolfo López Mateos"*, se está haciendo en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente TJA/1aS/213/2018; situación que considera que es cosa juzgada refleja. Invocó la tesis de jurisprudencia con el título "COSA JUZGADA REFLEJA. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTE SU EXISTENCIA AUNQUE NO HAYA SIDO OPUESTA COMO EXCEPCIÓN POR ALGUNA DE LAS PARTES". **En relación con la fracción III del artículo 37**, dijo que se configura porque los actores carecen de legitimación legítima (sic) y jurídica para incoar la demanda, porque no hay una afectación real en su contra, por haber solicitado el cambio de giro comercial en su local número 826, además de que no cuentan con un derecho subjetivo público pues de las documentales que anexan no demuestran que sean colindantes con ella y no exhiben licencia, permiso o autorización vigente de la autoridad competente

para acreditar la personalidad con la que se ostentan. Invocó la tesis con el rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Se precisa que la tercera interesada no realizó argumento alguno en relación con la causa de improcedencia prevista en la fracción **XVI**, del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

18. **No se configura** la causa de improcedencia prevista en la fracción **I**, del artículo 37, por las razones vertidas en el párrafo **16**. Además, en el presente caso no estamos ante la presencia de la figura jurídica denominada cosa juzgada refleja, porque como lo señala la tercera interesada, la sentencia que se dictó en el juicio TJA/1aS/213/2018 **todavía no ha sido cumplida** por el DIRECTOR DE MERCADOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; por ello, no ha causado estado, ya que los hoy actores, interpusieron amparo en contra de esa sentencia. En este contexto, es inaplicable la tesis que invoca con el rubro: "COSA JUZGADA REFLEJA. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTE SU EXISTENCIA AUNQUE NO HAYA SIDO OPUESTA COMO EXCEPCIÓN POR ALGUNA DE LAS PARTES".

19. **Tampoco se configura** la causa de improcedencia establecida en la fracción III, del artículo 37, porque la autoridad demandada DIRECTOR DEL MERCADO "ADOLFO LÓPEZ MATEOS", emitió el oficio sin número de fecha 22 de agosto de 2019, en respuesta a la petición que le formularon los actores mediante escrito de fecha 07 de junio de 2019, que le presentaron el día 09 de julio del mismo año[9]; por lo cual, tienen interés jurídico en promover este proceso. Además, a las autoridades demandadas les imputan la omisión de dar respuesta a diversos escritos que les presentaron.

Causa de improcedencia analizada de oficio.

Acto de autoridad.

20. Este Pleno, al analizar de oficio las causas de improcedencia, considera que en relación al acto impugnado precisado en el párrafo **8. I.**, se configura la prevista en la fracción XV del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que dispone que el juicio ante este Tribunal es improcedente contra actos o resoluciones de las dependencias que no constituyan en sí mismos, actos de autoridad.

21. En el juicio de nulidad, los particulares vienen a impugnar los actos o resoluciones, de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias del poder ejecutivo del Estado o de los ayuntamientos;

9

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

es decir, acuden a esta instancia jurisdiccional a impugnar los actos de autoridad que afecten sus derechos o intereses legítimos.

22. La Enciclopedia Jurídica Mexicana señala que los actos de autoridad: *"Son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública, y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares"*[10].

23. Según esta definición, son cuatro los elementos necesarios para que exista el acto de autoridad:

A. Una autoridad, entendida ésta como el órgano del Estado investido legalmente de poder público y dotado de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

B. Actuando en forma individualizada, mediante la emisión de actos o resoluciones respecto de casos concretos, es decir, de individuos en lo particular.

C. Con base en disposiciones legales, es decir, con estricto apego a las atribuciones que la ley emitida por el Legislativo establece.

D. Para imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.

24. Respecto de los actos de autoridad, señala el artículo 16 constitucional que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*.

25. Aplicando el dispositivo constitucional al término denominado acto de autoridad, vemos que es un mandamiento escrito por el cual se establecen los lineamientos bajo los cuales se crean, modifican o extinguen relaciones de derecho; que el acto de autoridad debe estar expedido por una autoridad competente[11], el cual, al emitirlo, debe fundar[12] y motivar[13] la causa legal de su proceder.

26. El Acto de autoridad es un hecho intencional, voluntario, positivo o negativo, emitido por un órgano del Estado, de hecho (*facto*) o de derecho (*iure*), con facultades de decisión o de ejecución, o de ambas,

---

[10] Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo I, A-B. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Año 2002. Págs. 118 y 119.

[11] Integrante del Poder Ejecutivo, ya sea estatal, municipal o un organismo descentralizado

[12] Entendida la fundamentación como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite

[13] Que se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar

que produzca afectación en situaciones generales y abstractas (se denomina ley) o en situaciones particulares y concretas (se denomina acto de autoridad en sentido estricto), teniendo como características el ser imperativo, unilateral y coercitivo.

27. Los elementos esenciales del acto de autoridad se derivan de su propio concepto, y son los siguientes:

a. Que sea emitido por un órgano del Estado provisto de facultades de decisión o de ejecución, ya de hecho, ya de derecho, que produzca afectación en la esfera jurídica del gobernado;

b. Que sea imperativo, lo que implica tener la fuerza jurídica, realizada en ejercicio de la autoridad soberana del Estado, para ordenar que se realice su voluntad, dentro de la esfera jurídica del gobernado;

c. Que sea unilateral, es decir, para que sea dictado no se requiere un acuerdo de voluntades entre la entidad soberana –el Estado–, y el gobernado, sino que aquel lo realiza según su voluntad, sin tomar en consideración el parecer del particular, y

d. Que sea coercitivo, ya que la autoridad del Estado tiene la facultad de hacer valer sus determinaciones por medio de la fuerza, cuando éstas no se cumplan o no se respeten de forma voluntaria por el gobernado.

28. De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber:

a) Que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario;

b) Que provenga de autoridad competente; y,

c) Que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento.

29. Las normas legales que regulan el juicio contencioso administrativo, no definen lo que se debe entender por acto de autoridad; sin embargo, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece en su artículo 1, primer párrafo, que:

> *"**Artículo 1.** En el Estado de Morelos, toda persona tiene derecho a controvertir los **actos**, omisiones, resoluciones y cualquier otra actuación de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados, **que afecten sus derechos e intereses legítimos***

conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, los Tratados Internacionales y por esta Ley.

..."

30. Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dispone en su artículo 18, apartado B), fracción II, inciso a), que:

> *"Artículo 18. Son atribuciones y competencia del Pleno:*
>
> *...*
>
> *B) Competencias:*
>
> *...*
>
> *II. Resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de:*
>
> *a) 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****;*
>
> *..."*
>
> (Énfasis añadido)

31. De una interpretación armónica de los artículos antes transcritos, tenemos que para el juicio de nulidad debemos entender como **acto de autoridad** a la declaración de voluntad de una dependencia o entidad de la administración pública estatal, municipal o de sus organismos descentralizados estatales o municipales, que en ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar; que tiene por objeto la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas, que afectan los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

32. Por lo tanto, para que sea acto de autoridad, el mismo debe contener primariamente, la declaración de voluntad de la autoridad.

33. En la Enciclopedia Jurídica Mexicana, se define al acto de autoridad en los siguientes términos:

> *"ACTO DE AUTORIDAD. I. Son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública, y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden* ***imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares****. II. Los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las autoridades establecidas de conformidad con las leyes, sino que también deben considerarse como tales los que emanen de autoridades de hechos, que se encuentren en posibilidad material de obrar como individuos que expidan actos públicos. De esta manera se podrá establecer con toda claridad que existen actos*

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

emanados de autoridades de facto, por más que tengan atribuciones que legalmente no les correspondan..."[14]

34. Definición que se ve corroborada con la definición que la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, da en relación a lo que se debe entender por acto administrativo, que lo define en los siguientes términos:

> ***"ARTÍCULO 4.-*** *Para los efectos de esta Ley se entiende por:*
> *I.- Acto administrativo.- Declaración de voluntad dictada por una dependencia o entidad de la Administración Pública del Estado o del Municipio en ejercicio de sus atribuciones legales o reglamentarias, que tiene por objeto la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas;*
> *II.- Autoridad Administrativa.- Aquélla que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar un acto administrativo;*
> ..."

35. En el presente expediente, al director del Mercado "Adolfo López Mateos", se le imputa la realización del acto impugnado señalado en el párrafo **8. I.**, que consiste en el oficio sin número de fecha 22 de agosto de 2019; el cual es del tenor literal siguiente:

> *"Cuernavaca, Morelos a 22 de agosto de 2019.*
> *Asunto: Contestación a escrito presentado.*
> *C. COMERCIANTES Y LOCATARIOS INTEGRANTES DEL GIRO DE PLANTAS O HIERBAS MEDICINALES, HIEBERIAS, CERERIA, PRODUCTOS NATURALES, ESOTERICOS Y SUS DERIVADOS DEL CC. A.L.M.*
> *EL QUE SUSCRIBE C. LIC.* [redacted] *EN MI CARÁCTER DE DIRECTOR DEL CENTRO COMERCIAL LIC.* [redacted] *ANTE USTED, CON EL DEBIDO RESPETO COMPAREZCO PARA EXPONER:*
> *QUE VENGO MEDIANTE EL PRESENTE ESCRITO A DAR CONTESTACIÓN A SU ESCRITO PRESENTADO CON FECHA 09 DE JULIO DE 2019, ANTE ESTA DIRECCIÓN A MI DIGNO CARGO, LO CUAL SE LES HACE DE LA SIGUIENTE MANERA:*
> *QUE ESTA DIRECCIÓN QUE REPRESENTO, DESDE EL MOMENTO QUE FUI NOMBRADO COMO DIRECTOR, JAMAS HE AUTORIZADO CAMBIO O AMPLIACIÓN DE GIRO COMERCIAL: Y CON RESPECTO AL LOCAL COMERCIAL 826, QUE SE ENCUENTRA UBICADO EN EL INTERIOR DE LA NAVE Y CON EL GIRO DE FERRETERIA Y MERCERIA, MISMO QUE SE ENCUENTRA A NOMBRE DE* [redacted] *ESTA PERSONA DEMANDO A LA ENTONCES DIRECCIÓN DE MERCADOS Y OTROS, PARA LA AMPLIACIÓN DE GIRO PARA LA VENTA DE PLANTAS MEDICINALES Y PRODUCTOS ESOTERICOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, LA CUAL QUEDO RADICADA EN LA PRIMERA SALA, BAJO EL EXPEDIENTE NUMERO TJA/1aS/213/2018, QUIEN CON FECHA 24 DE ABRIL DE 2019, DICTO SENTENCIA, DONDE DICHO TRIBUNAL NOS ORDENA LO SIGUIENTE:*
> *'la autoridad demandada, deberá de conceder y expedir el cambio de giro comercial de 'ferretería y mercería a plantas medicinales y productos*

[14] Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo I, A-B. Editorial Porrúa. Año 2002. Página 118.

esotéricos', respecto del local comercial número 826, ubicado en el interior de la nave del CC. A.L.M., así como expedir la cedula de empadronamiento correspondiente'.
RAZÓN POR LA CUAL EL SUSCRITO DI CUMPLIMIENTO A DICHA SENTENCIA DE MERITO; SE LE OTORGAN COPIAS SIMPLES DE LA SENTENCIA ANTES MENCIONADA, EN RAZÓN DE QUE EL SUSCRITO NO ESTA FACULTADO PARA DAR COPIAS CERTIFICADAS, PUES ES DIVERSA AUTORIDAD LA QUE LAS PROPORCIONA.
Sin más por el momento, les envío un cordial saludo y quedo de ustedes.
Atentamente.
(Firma ilegible)
LIC. [redacted]
DIRECTOR DEL MERCADO A.L.M."

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

36. De la lectura de este oficio no está demostrado que el director del Mercado "Adolfo López Mateos", haya emitido un acto de autoridad, porque no está ejerciendo sus facultades de decisión o de ejecución de hecho o de derecho, que produzcan una afectación en la esfera jurídica de los actores, ya que solamente les está comunicando que desde el momento en que fue nombrado como director, jamás ha autorizado cambio o ampliación de giro comercial; que, respecto del local comercial 826, que se encuentra ubicado en el interior de la nave y con el giro de ferretería y mercería, a nombre de [redacted] Pérez; ella demandó a la Dirección de Mercados y otras autoridades, para que le otorgaran la ampliación de giro para la venta de plantas medicinales y productos esotéricos; demanda que fue presentada ante el Tribunal de Justicia Administrativa; y, en cumplimiento a la sentencia emitida en el expediente TJA/1aS/213/2018, se le ordenó a la Dirección del Mercado Adolfo López Mateos, que concediera y expidiera el cambio de giro comercial de "ferretería y mercería" a "plantas medicinales y productos esotéricos".

37. De su lectura no se demuestra que el director del Mercado "Adolfo López Mateos", esté realizando un acto administrativo[15] o acto de autoridad[16], porque no está creando, modificando o extinguiendo de situaciones jurídicas concretas, que afectan los derechos e intereses legítimos de los actores. Además de que, como lo saben los actores, ellos interpusieron demanda de amparo en contra de la sentencia dictada en el juicio TJA/1aS/213/2018; por ello, no ha causado estado y todavía no ha sido cumplida por el Director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

38. Por lo tanto, se **configura** la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que dispone que el juicio ante el Tribunal de Justicia

[15] **Acto Administrativo.-** Declaración de voluntad dictada por una dependencia o entidad de la Administración Pública del Estado o del Municipio en ejercicio de sus atribuciones legales o reglamentarias, que tiene por objeto la **creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas.** (Artículo 4, fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos)
[16] Ya definido previamente.

es improcedente en contra de los actos o resoluciones de las dependencias que no constituyan en sí mismos actos de autoridad.

39. Al haberse configurado la causal de improcedencia en estudio, resulta procedente sobreseer el acto impugnado señalado en el párrafo **8. I.**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

40. Hecho el análisis intelectivo 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 otra.

Presunción de legalidad.

41. Se analizarán en el fondo los actos impugnados precisados en los párrafos **8. II.** y **8. III.**

42. 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 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.[17]

43. Por lo tanto, la carga de la prueba de la ilegalidad del acto impugnado le corresponde a la parte actora. Esto, relacionado 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.

Temas propuestos.

44. La parte actora plantea cuatro razones de impugnación, en las que propone los siguientes temas:

---

[17] 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."

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

a. Que el director del Mercado "Adolfo López Mateos", violenta lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, porque al emitir el oficio sin número de fecha 22 de agosto de 2019, no fundó su competencia, ni es la autoridad competente para dar respuesta al escrito de petición del 10 de junio de 2019.

b. Que los actores ejercen como locatarios o comerciantes el giro de plantas o hierbas medicinales, productos naturales y esotéricos, cerería y sus derivados, dentro del Centro Comercial "Adolfo López Mateos". Que se violan en su perjuicio los artículos 1, 14 y 16 constitucionales, porque en el juicio número TJA/1aS/213/2018, no obstante que el director del Mercado "Adolfo López Mateos", tenía pleno conocimiento de que los actores tenían interés en que no se autorizara ningún cambio de giro al giro de plantas o hierbas medicinales, hierbería, cerería, productos naturales, esotéricos y sus derivados; ni él ni la demandante los llamaron a juicio como terceros interesados. Lo que los dejó en estado de indefensión y les causa daños y perjuicios al no haber sido escuchados en defensa de sus intereses. Violando los artículos 1, 13 y 42 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. Por lo que se vieron en la necesidad de promover este juicio para que se resuelva conforme a derecho y, en su caso, se declare la nulidad del procedimiento administrativo número TJA/1aS/213/2018.

c. Que la tercera interesada [redacted], se ha conducido con mala fe desde que adquirió el local comercial número 826, con el giro de "Ferretería y Mercería"; porque se comprometió a no cambiar el giro en el plazo de un año; que ni siquiera ha trabajo ese giro un año, para poder solicitar el cambio de giro y ha sorprendido a diversas autoridades y desde hace varios meses se le ha visto trabajando el local 826 con el giro de ventas de plantas medicinales y sus derivados. Que, una vez transcurrido el año, debe recabar firmas de los comerciantes del giro del que desea cambiar y con dichas firmas hacer la respectiva solicitud al Administrador del Mercado "Adolfo López Mateos", para su debida autorización de cambio de giro. Al no haberlo hecho así se transgrede los artículos 18, 19, 25, 27 y 29, de la Ley de Mercados.

d. Que realizaron un "Convenio de actualización del acuerdo de saturación de giro", de fecha 09 de agosto de 2018, ratificando el anterior "Acuerdo de saturación de giro" celebrado el 28 de marzo de 1996. Este convenio fue celebrado entre los comerciantes del Mercado "Adolfo López Mateos", que tienen el giro de Plantas o Hierbas Medicinales, Hierbería, Cerería, Productos Naturales y Esotéricos y sus derivados. En el cual reiteraron su conformidad en que solamente están de acuerdo en que se autorice la ampliación de giro a favor de los descendientes

de locatarios de este giro, siempre y cuando reúna las firmas de todos los que integran el "Giro de Plantas o Hierbas Medicinales, Hierbería, Cerería, Productos Naturales, Esotéricos y sus derivados"; así como el cumplimiento de los requisitos que establecen los artículos 25, 26 y 27 de la Ley de Mercados que los rige. Que este convenio lo someten a consideración y aprobación de sus respectivas autoridades a fin de que sea tomado en consideración al momento de emitir cualquier resolución respecto al otorgamiento de permisos o a las autorizaciones de cambio de giro o ampliación de giro.

e. Que se transgrede el artículo 14 constitucional, porque se les priva de sus derechos y se están afectando sus intereses, al existir el procedimiento administrativo número TJA/1aS/213/2018, del cual no son parte, no se les ha escuchado en defensa, no han opuesto excepciones, ni defensas, no han ofrecido pruebas ni han formulado alegatos, violando las formalidades esenciales de ese procedimiento.

f. Que se transgrede el artículo 16 constitucional, porque se ha ordenado el cambio de giro sin acatarse los ordenamientos legales citados, lo que se traduce en un acto de molestia en su contra, el cual se encuentra además deficientemente fundado y motivado. Porque no obstante que ha sido en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente TJA/1aS/213/2018, dicha autoridad ha dejado de atender la solicitud que presentaron mediante escrito del 07 de junio de 2019, presentada el 09 de julio de 2019, a través de la cual pidieron a la Dirección de Mercados, Administrador del Mercado "Adolfo López Mateos" y Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de Cuernavaca, Morelos, que apercibiera o requiriera a los titulares del negocio del local comercial 826, del bloqueo del paso tanto a los comerciantes como a la clientela. Documento del cual no han recibido respuesta.

45. Por su parte, **las autoridades demandadas** sostuvieron la legalidad del acto impugnado señalado en el párrafo **8. I.**, diciendo que el director del Mercado "Adolfo López Mateos", lo hizo en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente TJA/1aS/213/2018. Que es inexistente la omisión que citan los actores, porque como ellos lo señalan en el hecho número 9 de la demanda, sí recibieron la contestación respectiva.

Problemática jurídica a resolver.

46. La litis consiste en determinar la existencia y legalidad de los actos impugnados señalados en los párrafos **8. II.** y **8. III.** El primero, imputado al director del Mercado "Adolfo López Mateos", que consiste en la omisión a dar respuesta al escrito de fecha siete de junio del año

dos mil diecinueve, presentado en fecha nueve de julio del año dos mil diecinueve. El segundo, imputado al Director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, que consiste en la omisión de dar respuesta a los escritos de fechas siete y diez de junio del año dos mil diecinueve, presentados el nueve de julio del año dos mil diecinueve.

47. Los escritos que realizaron los actores y sobre los cuales dicen que las autoridades han sido omisas en dar respuesta, son los siguientes:

"ASUNTO: EL QUE SE INDICA
Cuernavaca, Mor., a 7 de junio del 2019.
DIRECCIÓN DE MERCADOS DEL
H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
PRESENTE.

LOS QUE SUSCRIBIMOS LA PRESENTE, COMERCIANTES Y LOCATARIOS DE GIROS DIVERSOS DEL MERCADO MUNICIPAL COMERCIAL LICENCIADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS, DE CUERNAVACA, MORELOS; ante Usted con el debido respeto comparecemos para manifestar y solicitar lo siguiente:

Que mediante el presente escrito con base en lo que disponen los artículos 1°, 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, 6, 7 y relativos de la Ley de Mercados, artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de Cuernavaca; acudimos ante Usted para manifestarle nuestra inconformidad con el negocio del Local 826 que ha sido abierto en días anteriores y que se encuentra sobre el pasillo (en el giro de las hierberías) el cual constituye un verdadero bloqueo del paso tanto a los suscritos comerciantes como a la clientela que acude hacer sus compras al mercado Municipal Lic. Adolfo López Mateos, con lo cual se deja de observar lo que establece el artículo 7 de la Ley de Mercados que establece:

ARTÍCULO 7.- Las mejoras, reformas, o adaptaciones a los puestos o locales dentro de los Mercados, se realizarán previo permiso de Autoridades competentes y se autorizarán si se cumplen los requisitos siguientes: I.- Que no se afecte la construcción permanente del local o puesto; II.- Que no rompa la armonía arquitectónica de la construcción; III.- Que no constituya un estorbo para el libre tránsito del público; y IV.- Que no resulte perjudicial a terceras personas.

Por lo que solicitamos se dicten los acuerdos correspondientes a fin de que se aperciba y/o requiera a los titulares del referido negocio del Local 826 a fin de que se acate lo que establece el precepto legal invocado y transcrito en el sentido de que dicho Negocio 'NO constituya un estorbo para el libre tránsito del público y que no resulte perjudicial a terceras personas'.

Sin más por el momento, protestamos a Usted nuestro respeto, Agradeciendo de antemano la respuesta favorable que por escrito se sirva dar a la presente petición, quedando como sus atentos y seguros servidores.

ATENTAMENTE
COMERCIANTES Y LOCATARIOS DE GIROS DIVERSOS DEL MERCADO MUNICIPAL COMERCIAL LICENCIADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS, DE CUERNAVACA, MORELOS.

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

(firmas ilegibles)
C.c.p. ADMINISTRADOR DEL MERCADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS EN CUERNAVACA, MORELOS.
C.c.p. SECRETARIA DE TURISMO Y DESARROLLO ECONÓMICO."

"ASUNTO: EL QUE SE INDICA
Cuernavaca, Mor., a 10 de junio del 2019.
DIRECCIÓN DE MERCADOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.
PRESENTE.

LOS QUE SUSCRIBIMOS LA PRESENTE, COMERCIANTES Y LOCATARIOS INTEGRANTES DEL GIRO DE PLANTAS O HIERBAS MEDICINALES, HIERBERÍA, CERERÍA, PRODUCTOS NATURALES, ESOTERICOS Y SUS DERIVADOS, DEL CENTRO COMERCIAL LICENCIADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS, DE CUERNAVACA, MORELOS; ante Usted con el debido respeto comparecemos para manifestar y solicitar lo siguiente:

Que mediante el presente escrito con base en lo que disponen los artículos 1°, 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos de la manera más atenta nos sea expedida copia de las resoluciones o acuerdos dictados por esta Dirección de Mercados, respecto al LOCAL COMERCIAL [redacted] del cual los suscritos hicimos petición mediante escrito diverso presentado ante esta Dirección para que dicho Local fuera clausurado por estar explotándose con el giro que le corresponde a los suscritos y que ya esta sobresaturado, no obstante de que dicho Local fue traspasado a la titular [redacted] con el giro de MERCERÍA Y FERRETERÍA; ya que a últimas fechas hemos visto que el referido local se encuentra abierto y trabajándose con el GIRO DE PLANTAS MEDICINALES, el cual no obstante de haber sido CLAUSURADO en el mes de diciembre de 2018, se encuentra abierto con el giro que nos corresponde y del cual según OFICIO número [redacted], de fecha 04 de septiembre del año 2018, se nos informó entre otras cosas que: 'No se ha autorizado ningún cambio o ampliación de cualquier tipo de GIRO COMERCIAL, toda vez que de acuerdo al número registrado en el empadronamiento que obra en los archivos de la Administración del Mercado Adolfo López Mateos, se encuentra sobresaturado y no es factible el cambio o ampliación de ningún tipo de giro comercial'.

Por lo que en razón de los suscrito IGNORAMOS cual sea el motivo por el cual a la fecha se encuentra dicho [redacted] trabajando el GIRO DE PLANTAS MEDICINALES, y más aún sin haberse dado intervención alguna a los suscritos de dicha situación, no obstante a las diversas peticiones que desde el mes de abril del año 2018, en relación a dicho Local comercial 826; es como ahora acudimos ante esta Autoridad a fin de que mediante escrito se nos INFORME SI EXISTE PERIMISO (sic), AUTORIZACIÓN O AMPLIACIÓN DE GIRO DEL LOCAL COMERCIAL [redacted] el cual ha sido de MERCERÍA Y FERRETERÍA, para ser explotado con el GIRO DE PLANTAS MEDICINALES; y ser así se expida a nuestro favor COPIAS CERTIFICADAS de los acuerdos o resoluciones que se dictaron por parte de esta autoridad para determinar la apertura de dicho LOCAL COMERCIAL 826 CON EL GIRO DE PLANTAS MEDICINALES. Lo anterior en virtud a la protección de nuestros intereses como comerciantes en el ejercicio de nuestra actividad comercial dentro del 'GIRO DE PLANTAS O

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

HIERBAS MEDICINALES, HIERBERÍA, CERERÍA, PRODUCTOS NATURALES, ESOTERICOS Y SUS DERIVADOS', así como evitar conflictos entre comerciantes, y colaborar para normar, ordenar, organizar, apoyar la operación de mejor manera al comercio respetando la ley de mercados, y coadyuvar con el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, a través de sus autoridades correspondientes en todo lo concerniente a nuestro 'GIRO DE PLANTAS O HIERBAS MEDICINALES, HIERBERÍA, CERERÍA, PRODUCTOS NATURALES, ESOTERICOS Y SUS DERIVADOS'.

Sin más por el momento, protestamos a Usted nuestro respeto, Agradeciendo de antemano la respuesta favorable que por escrito se sirva dar a la presente petición, quedando como sus atentos y seguros servidores.

ATENTAMENTE

COMERCIANTES DEL 'GIRO DE PLANTAS O HIERBAS MEDICINALES, HIERBERÍA, CERERÍA, PRODUCTOS NATURALES, ESOTERICOS Y SUS DERIVADOS'."

Análisis de fondo.

Acto impugnado señalado en el párrafo 8. II.

48. Los actores señalaron como acto impugnado que fue precisado en el párrafo **8. II.**, la omisión del director del Mercado "Adolfo López Mateos" (antes administrador del Mercado "Adolfo López Mateos"), de dar respuesta al escrito de fecha 07 de junio del año 2019, presentado en fecha 09 de julio del año 2019.

49. La litis específica consiste en determinar si hubo o no violación al derecho humano de petición regulado en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone:

> *"**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*
> *A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."*

50. El derecho fundamental de petición previsto en el artículo 8º constitucional, como premisa normativa se traduce en que a toda solicitud de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, debe recaer una respuesta por escrito y en forma congruente, haciéndola del conocimiento de aquéllos en breve plazo, pero sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente a los intereses del solicitante.

51. De dicha premisa pueden advertirse distintos elementos o variables de los actos reclamados en un juicio de garantías promovido por violación al derecho de petición, dependiendo de la actuación omisiva o positiva

que asuma la autoridad ante quien se presente una solicitud en los términos señalados en el precepto antes referido.

52. Es **infundada** la razón de impugnación, el artículo 8° constitucional dispone que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; que **a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido**, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

53. De la lectura del escrito de fecha 07 de junio de 2019, que fue transcrito en el párrafo **47**, y que puede ser consultado en las páginas 30 a 33 del proceso, se observa que esa petición fue dirigida a la DIRECCIÓN DE MERCADOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS. Si la petición fue dirigida a esa autoridad, entonces es quien debe dar respuesta a la misma.

54. No pasa inadvertido que este escrito fue también presentado ante la Dirección del Mercado "Adolfo López Mateos"; pero solamente como "C. c. p. ADMINISTRADOR DEL MERCADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS EN CUERNAVACA, MORELOS."

55. La acronimia "C. c. p.", significa "Con copia para". Lo que implica que el escrito de referencia fue remitido al hoy director del Mercado "Adolfo López Mateos" en copia y solamente para su conocimiento; por tanto, un escrito dirigido así a una autoridad, no implica que deba contestarlo, ya que no fue dirigido directamente a ella, sino a diversa autoridad.

56. Sobre estas bases, resulta infundado el concepto de impugnación tendiente a que el director del Mercado "Adolfo López Mateos", le conteste un escrito que no fue dirigido a él.

Acto impugnado señalado en el párrafo 8. III.

57. Los actores señalaron como acto impugnado que fue precisado en el párrafo **8. III.**, la omisión del director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, de dar respuesta a los escritos de fechas siete y diez de junio del año dos mil diecinueve, presentados el nueve de julio del año dos mil diecinueve.

58. La litis específica consiste en determinar si hubo o no violación al derecho humano de petición regulado en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone:

> *"**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

59. El derecho fundamental de petición previsto en el artículo 8º constitucional, como premisa normativa se traduce en que a toda solicitud de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, debe recaer una respuesta por escrito y en forma congruente, haciéndola del conocimiento de aquéllos en breve plazo, pero sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente a los intereses del solicitante.

60. De dicha premisa pueden advertirse distintos elementos o variables de los actos reclamados en un juicio de garantías promovido por violación al derecho de petición, dependiendo de la actuación omisiva o positiva que asuma la autoridad ante quien se presente una solicitud en los términos señalados en el precepto antes referido.

61. La tesis con el rubro: "PETICIÓN. MODALIDADES DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVE POR VIOLACIÓN A ESE DERECHO", establece que las variables fundamentales a que se alude son enunciativamente las siguientes: 1.- Si el quejoso reclama que la autoridad responsable no ha dado respuesta a una petición presentada en forma pacífica y respetuosa, el acto reclamado será de naturaleza omisiva, y la acción de amparo tendrá inicialmente como finalidad obligar a la responsable para que en breve término emita una respuesta congruente a lo que le fue solicitado, y la notifique legalmente al quejoso. En este supuesto, en el juicio de amparo pueden derivar al menos otras dos situaciones complementarias: 1.1.- Que exista una solicitud presentada ante la responsable con la oportunidad debida y en la forma que prevé el artículo 8º constitucional, sin que ésta haya sido respondida por dicha autoridad, situación en que el acto reclamado es en sí mismo inconstitucional y amerita la concesión del amparo al momento de la celebración de la audiencia constitucional. 1.2.- Que se demuestre la existencia de la mencionada solicitud, en los términos ya descritos, pero que durante la tramitación del juicio de amparo la autoridad responsable exhiba la respuesta a dicha petición y su notificación, en cuyo caso, inclusive cuando la responsable aduzca que tales actuaciones son anteriores a la presentación de la demanda inicial, éstas podrán ser combatidas por el quejoso mediante la ampliación a la demanda de garantías, o con la promoción de un nuevo juicio de amparo. 2.- Si el quejoso reclama que la respuesta emitida y notificada por la autoridad responsable a una petición presentada en forma pacífica y respetuosa, es incongruente a lo realmente solicitado, el acto reclamado será de naturaleza positiva, siendo la materia de litis en el juicio de garantías el contenido propio del acto de autoridad, en cuyo caso el juzgador de amparo deberá analizar y calificar la congruencia de la respuesta frente a lo solicitado por el quejoso, y en el supuesto

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

de concluir que no se respondió lo realmente pedido, el amparo deberá concederse para el fin de que se responda congruentemente y se notifique la nueva contestación. 3.- Si el quejoso reclama que la respuesta emitida por la autoridad responsable a una petición presentada en forma pacífica y respetuosa, no le ha sido notificada, el acto reclamado será de naturaleza omisiva, y la acción de amparo buscará obligar a la responsable para que notifique al quejoso la respuesta emitida a su solicitud, y que éste desconoce. En este último caso, dada la naturaleza omisiva del acto reclamado, pueden presentarse también en el juicio de amparo dos diversas situaciones complementarias: 3.1.- Que aun cuando se demuestre la existencia de la respuesta, ésta no se haya notificado al quejoso, en cuyo caso la concesión del amparo tendrá como finalidad notificar tal contestación al impetrante. 3.2.- Que durante la tramitación del juicio de amparo la autoridad responsable exhiba la respuesta a la solicitud y su notificación, supuesto en el que éstas podrán ser combatidas por el quejoso mediante la ampliación a la demanda de garantías, o con la promoción de un nuevo juicio de amparo. En consecuencia, el derecho de petición reviste características diversas que por su naturaleza práctica y casuista deberán ponderarse por el juzgador de amparo en cada caso concreto en que se promueva un juicio de garantías por violación al artículo 8º constitucional, pues será atendiendo a ellas que surjan en aquél diversas cargas y oportunidades procesales para las partes, que influirán en el trámite y resolución del juicio, en congruencia con los principios contenidos en el artículo 17 constitucional y con la finalidad de garantizar una debida capacidad de defensa del quejoso.[18]

62. En el caso, estamos ante la primera variable, ya que los actores reclaman que el director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, fue omiso en dar respuesta a los escritos de fechas 07 y 10 de junio del año 2019, presentados el 09 de julio del año 2019.

63. Como situación complementaria, está demostrado que existen esas solicitudes que fueron presentadas ante el director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, el 09 de julio del año 2019. Esas solicitudes fueron formuladas por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

64. Así mismo, la instrumental de actuaciones no se desprende que exista prueba alguna que demuestre que dio respuesta a la petición que le formulara la parte actora y que fue debidamente notificada dicha respuesta[19]; por tanto, su conducta procesal observada hace concluir que fue **omisa en dar respuesta, lo que es ilegal.**

---

[18] Época: Novena Época. Registro: 165204. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, febrero de 2010. Materia(s): Común. Tesis: VI.1o.A. J/49. Página: 2689. PETICIÓN. MODALIDADES DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVE POR VIOLACIÓN A ESE DERECHO.

[19] Tesis que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 21, Volumen 90, Tercera Parte, del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, que dice: "PETICIÓN,

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

65. No pasa inadvertido que el director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, dice que ya dio respuesta; sin embargo, no lo acreditó en el proceso; toda vez que quien dio respuesta a la petición del 10 de junio de 2019, fue el director del Mercado "Adolfo López Mateos", y esa respuesta ya fue analizada y se determinó que no es un acto de autoridad; además, esta respuesta no puede sustituir a la que debe dar el director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, toda vez que quien dio respuesta no depende jerárquicamente de él, ni está demostrado que lo haya facultado para dar esa respuesta.

66. En relación con las razones de impugnación que fueron resumidas en el párrafo **44**, en los incisos **a** al **f**, se contestan con los siguientes alcances:

67. Es **infundada** la razón de impugnación resumida en el párrafo **44**, inciso **a**, porque está encaminada a controvertir la legalidad del oficio sin número de fecha 22 de agosto de 2019; sin embargo, como ya se determinó, este no es un acto de autoridad y fue sobreseído por ello.

68. Son **inoperantes** las razones de impugnación resumidas en el párrafo **44**, incisos **b**, **c**, **d** y **e**, porque están orientadas a impugnar la legalidad de la resolución dictada en el expediente TJA/1aS/213/2018, emitida por este Pleno el día 14 de agosto de 2019; sin embargo, este no es el medio legal para combatirla, sino el juicio de amparo que ya promovieron ante la autoridad federal.

69. Como ya se analizó, es **fundada** la razón de impugnación resumida en el párrafo **44**, inciso **f**, ya que el director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, no ha dado respuesta a la petición que le hicieron por escrito de fecha 07 de junio de 2019, y que le presentaron el 09 de julio de 2019.

Consecuencias de la sentencia.

70. 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 acto impugnado señalado en el párrafo **8. III.**, que consiste en la omisión a dar respuesta al escrito de fecha siete de junio del año dos mil diecinueve, presentado en fecha nueve de julio del año dos mil diecinueve, como lo solicitó la parte actora; lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la Ley de la

---

DERECHO DE. AUTORIDAD RESPONSABLE. DEBE DEMOSTRAR QUE LA CONTESTACIÓN SE DIO A CONOCER AL PETICIONARIO."

materia, al estar dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

71. 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 señalado en el párrafo que antecede, se deja sin efectos este y la autoridad responsable queda obligada a otorgar o restituir a la parte actora en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

72. Razón por la cual, se **condena a la autoridad demandada director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos** a dar respuesta a los escritos de fechas siete y diez de junio del año dos mil diecinueve, presentados el nueve de julio del año dos mil diecinueve y notificar dicha respuesta a la parte actora. En el entendido de que la congruencia formal de la respuesta a una petición no es suficiente para ser acorde con el actual sistema jurídico mexicano, porque no satisface las exigencias previstas en el artículo 8o., en relación con el numeral 1o., en sus primeros tres párrafos, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que manda el respeto del ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica, respetuosa y conforme al principio de progresividad, que evoca la necesidad de avance en la defensa de los derechos humanos en general. Por tanto, el efecto de la nulidad no puede quedar en la simple exigencia de respuesta, sino que debe ser **congruente, completa, rápida y, sobre todo, fundada y motivada**; de otro modo, no obstante, el nuevo sistema jurídico, se obligaría al gobernado a una nueva instancia para obtener una solución de fondo, con el consiguiente retraso en la satisfacción de la reparación del derecho violado.[20]

73. Se condena a la autoridad municipal demandada director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, para que dé cumplimiento a esta sentencia, dentro del plazo de diez días hábiles, término contado a partir de que cause ejecutoria la presente resolución, con el apercibimiento que, en caso de no hacerlo, se procederá en su contra en términos de lo dispuesto por los artículos 11, 90 y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; debiendo dar respuesta a las dos solicitudes de la parte actora conforme a lo que a su derecho corresponda. Pudiendo, la autoridad demandada, remitir las peticiones a la autoridad facultada para dar respuesta. En el entendido de que, si remite la petición a diversa autoridad, ésta debe dar respuesta dentro del plazo de diez días hábiles, término contado a partir de que cause ejecutoria la presente resolución, con el apercibimiento ya decretado.

---

[20] Época: Décima Época. Registro: 2015181. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 46, septiembre de 2017, Tomo III. Materia(s): Común. Tesis: XVI.1o.A. J/38 (10a.) Página: 1738. "DERECHO DE PETICIÓN. EL EFECTO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO EN UN JUICIO EN EL QUE SE EXAMINÓ SU VIOLACIÓN, NO PUEDE QUEDAR EN LA SIMPLE EXIGENCIA DE UNA RESPUESTA, SINO QUE REQUIERE QUE ÉSTA SEA CONGRUENTE, COMPLETA, RÁPIDA Y, SOBRE TODO, FUNDADA Y MOTIVADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)"

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

74. A dicho cumplimiento también están obligadas las autoridades administrativas del municipio de Cuernavaca, Morelos, que aún y cuando no hayan sido demandadas en este juicio y que por sus funciones deban participar en el cumplimiento de esta resolución, a realizar los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de la misma.[21]

75. Debiendo remitir las constancias que correspondan a la Primera Sala de Instrucción de este Tribunal, dentro del plazo de DIEZ DÍAS HÁBILES contados a partir de que cause ejecutoria esta sentencia, quien resolverá sobre el cumplimiento dado.

76. No es procedente declarar la cancelación del cambio de giro del local comercial número 826, que se encuentra en el interior de la nave del mercado municipal "Adolfo López Mateos", porque eso es materia del juicio de nulidad número TJA/1aS/213/2018.

77. Tampoco es procedente declarar la nulidad de la sentencia emitida en el juicio de nulidad número TJA/1aS/213/2018, porque eso es materia del amparo que promovieron los actores.

III

III. Parte dispositiva.

78. Se sobresee este juicio en relación con el acto de autoridad señalado en el párrafo **8. I.**

79. No existe la omisión del acto impugnado señalado en el párrafo **8. II.**

80. El actor demostró la ilegalidad del acto impugnado destacado en el párrafo **8. III.**, por lo que se declara su nulidad; debiendo la autoridad demandada director de Mercados del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, cumplir con las **"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 Administrativas[22]; magistrado [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

[21] 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."

[22] 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.

derecho [redacted], titular de la Tercera Sala de Instrucción; magistrado maestro en derecho [redacted] titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas[23]; ante la licenciada en derecho [redacted] secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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/289/2019,** relativo al juicio administrativo promovido por [redacted] OTROS, en contra de la autoridad demandada DIRECTOR DEL MERCADO "ADOLFO LÓPEZ MATEOS" DE CUERNAVACA, MORELOS y otra autoridad; misma que fue aprobada en pleno del día veinticinco de noviembre del año dos mil veinte. Conste.

[redacted]

[23] *Ibídem.*