

EXPEDIENTE: TJA/1ªS/238/2018

ACTORA:

[REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA:

Director Jurídico de Yautepec, Morelos.

TERCERO INTERESADO:

No existe.

MAGISTRADO PONENTE:

[REDACTED]

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:

[REDACTED]

CONTENIDO:

Antecedentes -----	1
Consideraciones Jurídicas -----	2
Competencia -----	2
Precisión del acto impugnado -----	3
Existencia del acto impugnado -----	3
Causas de improcedencia y de sobreseimiento -----	3
Análisis de la controversia -----	5
Litis -----	5
Razones de impugnación -----	6
Pretensiones -----	14
Consecuencias del fallo -----	16
Parte dispositiva -----	23

Cuernavaca, Morelos a diez de julio del dos mil diecinueve.

Resolución definitiva dictada en los autos del expediente número TJA/1ªS/238/2018.

Antecedentes.

1. [REDACTED], presentó demanda el 24 de octubre

del 2018, se admitió el 29 de octubre del 2018.

Señaló como autoridad demandada:

a) DIRECTOR JURÍDICO DE YAUTEPEC, MORELOS.

Como acto impugnado:

- I. *"El oficio UNICO emitido por el Director Jurídico de Yautepec, Morelos, notificado a la suscrita data dos de octubre de dos mil dieciocho."*

Como pretensión:

"1) Que se declare la nulidad lisa y llana del oficio UNICO suscrito por el Director Jurídico de Yautepec, Morelos."

2. La autoridad demandada compareció a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra.
3. La parte no desahogó la vista dada con la contestación de demanda y no amplió su demanda.
4. El juicio de nulidad se desahogó en todas sus etapas y con fecha 04 de junio de 2019, se turnaron los autos para resolver.

Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

5. 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 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.

Precisión del acto impugnado.

6. La parte actora señaló como acto impugnado el que se precisó en el párrafo 1.1.

Existencia del acto impugnado.

7. Se acredita con la documental pública, original del oficio único, dirigido a la parte actora, visible a hoja 10 del proceso¹, en la que consta que la autoridad demandada Director Jurídico de Yautepec, Morelos, le informó a la parte actora que en relación a su solicitud del 27 de septiembre del 2018, no es procedente otorgarle la licencia de funcionamiento de su local comercial, debido a que la plaza comercial donde se localiza, no se encuentra a la distancia minia que establece el artículo 18 del Reglamentos de Mercados del Municipio de Yautepec, Morelos.

Causas de improcedencia y sobreseimiento.

8. 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.

9. La autoridad demandada hizo valer la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción X, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, aseverando que la

¹ Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.

demanda se presentó fuera del plazo de quince días que señala el artículo 40, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es **infundada**.

10. La parte actora manifestó conocer del acto impugnado el 02 de octubre de 2018, lo cual no fue controvertido por la autoridad demandada, por lo que se debe tener como fecha de conocimiento ese día.

11. Al promover la demanda ante este Tribunal el 24 de octubre de 2018, como se aprecia del sello de Oficialía de Partes visible a hoja 01 vuelta, se encontraba dentro del plazo de quince días que señala el artículo 40, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos².

12. El plazo de quince días para promover la demanda en contra del oficio impugnado comenzó a transcurrir a partir del día siguiente a aquel en que surtió la notificación de ese oficio, como lo establece el artículo 36, primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos³.

13. La notificación se realizó el 02 de octubre de 2018, por lo que surtió sus efectos el día hábil siguiente, es decir, miércoles 03 de octubre de 2018, conforme a lo dispuesto por el artículo 27, último párrafo, de la Ley de la materia⁴.

14. Por tanto, el plazo de quince día comenzó a transcurrir el día siguiente al que surtió efectos la notificación, esto es, el jueves 04 de octubre de 2018, feneciendo el día jueves 25 del mismo mes y año, no computándose los días 06, 07, 13, 14, 20 y 21 de

² Artículo 40.- La demanda deberá presentarse:

I. Dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día hábil siguiente en que le haya sido notificado al afectado el acto o resolución impugnados, o haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor de los mismos cuando no exista notificación legalmente hecha.

³ "Artículo *36. Los plazos se contarán por días hábiles, empezarán a correr el día hábil siguiente a aquel en que surtan efectos la notificación, ya sea que se practiquen personalmente, por oficio, por lista o por correo electrónico; y serán improrrogables y se incluirá en ellos el día de su vencimiento. [...]".

⁴ "Artículo 27.- [...]".

Las notificaciones personales surtirán sus efectos al día siguiente en que se practican".

octubre de 2018; por tratarse respectivamente de los días sábados y domingos, por lo que no corrieron los términos y plazos como lo dispone el artículo 35⁵ de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, ni el día 12 de octubre de 2018, por haberse suspendido las labores para este Tribunal.

15. Atendiendo a la fecha de presentación de la demanda 24 de octubre de 2018, es incuestionable que fue presentada dentro del plazo de quince días que señala el artículo 40, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, por lo que no consintió de forma tácita el acto impugnado.

16. Este Tribunal de oficio en términos del artículo 37, último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos⁶, determina que no se actualiza ninguna causal de improcedencia prevista por el citado artículo, por lo que debe procederse al estudio de fondo del acto impugnado.

Análisis de la controversia.

17. Se procede al estudio de fondo del acto impugnado que se precisó en el párrafo 1.I., el cual aquí se evoca como si a la letra se insertase.

Litis.

18. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 86, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la **litis** del presente juicio se constriñe a la **legalidad** del acto impugnado.

⁵ Artículo 35.- Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios todos los días del año, excepto los sábados y domingos, el primero de enero, el primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; el tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; el diez de abril, el uno y cinco de mayo, el dieciséis y treinta de septiembre, el uno, dos y el tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre, el uno de diciembre de cada seis años, cuando tome posesión de su cargo el titular del Poder Ejecutivo Federal, el veinticinco de diciembre y aquellos días en que el Tribunal suspenda las labores.

⁶ Artículo 37.- [...] El Tribunal deberá analizar de oficio si concurre alguna causal de improcedencia de las señaladas en este artículo, y en su caso, decretar el sobreseimiento del juicio respectivo

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 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 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.

Razones de impugnación.

21. Las razones de impugnación que manifestó la parte actora en contra del acto impugnado, pueden ser consultadas a hoja 04 a 06 del proceso.

22. Las cuales no se transcriben de forma literal, pues el deber formal y material de exponer los argumentos legales que sustenten esta resolución, así como examinar las cuestiones efectivamente planteadas, que respectivamente establecen los artículos 85 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de

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"

Morelos y 105, 106 y 504 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria al juicio de nulidad, no depende de la inserción material de los aspectos que forman la litis, sino de su adecuado análisis.

23. La parte actora en la única razón de impugnación manifiesta que el oficio impugnado carece de toda motivación y fundamentación, al no fundar la autoridad municipal en el dispositivo legal que lo faculta para emitir el acto impugnado, porque del análisis integral del oficio único se establecen diversos dispositivos legales de los cuales no se desprende la facultad de la autoridad demandada para negarle la expedición de la licencia de funcionamiento respecto de su negociación denominada "Monerías Khalo" con giro comercial de venta de regalos y novedades, por lo que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, solicita la nulidad lisa y llana del oficio impugnado, al no fundar su competencia la autoridad demandada en el mismo, porque refiere que la deja en estado de indefensión, al no otorgar certeza y seguridad jurídica.

24. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación de la parte actora manifiesta que el oficio impugnado se emitió apegado a derecho, dentro de las capacidades y facultades del municipio, porque se citaron los numerales de la Ley aplicable y que dan facultades al H. Ayuntamiento para negar la licencia solicitada.

25. La razón de impugnación de la parte actora es **fundada**.

26. El contenido del oficio impugnado, es al tenor de lo siguiente:

"[...]"

PRESENTE

Sirva el presente para hacerle llegar un afectuoso saludo, y al mismo tiempo con referencia a su oficio de fecha 27 de septiembre del año

2018, le informó que en base a los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 115 fracciones I y II; Artículos (sic) 1 y 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; así como en el artículo 18 del Reglamento de Mercados del Municipio de Yautepec, Morelos, se le hace saber que no es procedente otorgarle la licencia de funcionamiento de su local comercial, debido a que la plaza comercial donde se localiza el multicitado no se encuentra a la distancia mínima que establece el artículo del reglamento en comento, el cual me permito transcribir para su mejor apreciación:

ARTÍCULO 18.- En caso de que se autorice el funcionamiento de Mercados o plazas comerciales de propiedad particular, estos deberán establecerse a una distancia mínima de quinientos metros a la redonda de los Mercados Públicos Municipales.

Sin más por el momento me despido haciéndole saber que las cantidades que usted pagó de manera indebida, están a su disposición para su entrega, agradezco la atención prestada y reitero la seguridad de mis más distinguidas consideraciones:

A T E N T A M E N T E

[...].

27. La autoridad demandada en el oficio impugnado no fundó su competencia para resolver de forma negativa la solicitud de la parte actora que consistió en la expedición de la licencia de funcionamiento de su establecimiento ubicado en Pasaje Ignacio Escalante No. 5, letra C, de la Colonia Centro de Yautepec, Morelos, con el giro de regalos y novedades; pues se lee el fundamento:

28. Artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que disponen:

"Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las

legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;*
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; [...].”*



29. Artículo 1º y 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que establecen:

*"ARTICULO *1.- El Estado de Morelos, es Libre, Soberano e Independiente. Con los límites geográficos legalmente reconocidos, es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, y en consecuencia, adopta para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular; tendrá como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, siendo su Capital la Ciudad de Cuernavaca.*

Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio

*ARTICULO *110.- De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Morelos adopta como base de su división territorial y de su organización política, jurídica, hacendaria y administrativa al Municipio libre."*

30. Y artículo 18 del Reglamento de Mercados del Municipio de Yautepec, Morelos, que dispone:

"ARTÍCULO 18.- En caso de que se autorice el funcionamiento de Mercados o plazas comerciales de propiedad particular, estos deberán establecerse a una distancia mínima de quinientos metros a la redonda de los Mercados Públicos Municipales."

31. Del análisis de las disposiciones legales citadas en el oficio impugnado, se determinan no resultan aplicables a la fundamentación de la competencia de la autoridad demandada **DIRECTOR JURÍDICO DEL H. AYUNTAMIENTO DE YAUTEPEC, MORELOS**, para negar la licencia de funcionamiento que solicitó la parte actora, porque a fin de fundar debidamente su competencia, debió citar la disposición legal que le otorgaba la facultad para conocer la solicitud de la parte actora relativa a la expedición de la licencia de funcionamiento de su establecimiento comercial con el giro de regalos y novedades.

32. Por lo que al no citarse el dispositivo legal que le otorga la facultad para conocer y resolver sobre la solicitud de la parte actora relativa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento, trasgrede en perjuicio de la parte actora el derecho humano de legalidad que establece el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la deja en estado de indefensión al no haber fundado debidamente su competencia.

33. Al no haber fundado su competencia la autoridad demandada, en el oficio impugnado, resulta ilegal, pues es necesario que las autoridades que emitan cualquier acto administrativo deben señalar con exactitud y precisión la norma legal que las faculta para emitir el acto, en el contenido del mismo y no en diverso documento, para otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente al acto que afecta o lesiona el interés jurídico de la parte actora, para estimar satisfecha la debida fundamentación por lo que hace a la competencia de la autoridad demandada para emitir el acto de molestia impugnado, es necesario que en el documento que se contenga, se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad demandada y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se considera ilegal el acto impugnado, porque para considerarse legal un acto administrativo, es necesario que la autoridad que lo emite señale de manera clara y precisa el precepto legal que le otorga facultades para emitir el acto administrativo; pues de no ser así, se deja al gobernado en estado de indefensión, para otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico.

Sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU

COMPETENCIA. El artículo 16 de la Constitución Federal, prescribe que los actos de molestia, para ser legales, deben provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el acto mismo de molestia, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, ya que de no ser así, se deja al gobernado en estado de indefensión, al no poder examinar si la actuación de la autoridad emisora se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo⁸.

34. A mayor abundamiento el artículo 41, del Bando de Policía y Gobierno del H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, establece que es facultad del H. Ayuntamiento la autorización de las licencias de funcionamiento para el desempeño de una actividad de comercio, al tenor de lo siguiente:

"Artículo 141.- Para que el Ayuntamiento otorgue a los particulares licencia o permiso para el desempeño de una actividad industrial o de comercio, deberá entregar la documentación correspondiente que se solicita en original y copia para el cotejo de la misma y la que establezca la reglamentación aplicable en cada solicitud, pero invariablemente la siguiente:

I.- Solicitud por escrito que contenga el nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del municipio, Registro Federal de Contribuyentes. Si el solicitante fuere extranjero, deberá presentar anexa a la solicitud, autorización expedida por la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal, en la cual se permita llevar a cabo la actividad que solicita;

II.- Si es persona moral, su representante legal acompañará copia certificada de la escritura constitutiva, con registro en trámite o debidamente registrada, y el documento con el que

⁸ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 334/91. Miguel Ramírez Garibay. 18 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán. Amparo en revisión 1494/96. Eduardo Castellanos Albarrán y coags. 12 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas. Amparo en revisión 294/98. Mauricio Fernando Ruiz González. 17 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas. Amparo en revisión 1614/98. Leonardo Alonso Álvarez y coag. 17 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas. Amparo en revisión 2424/98. Elvia Silvia Gordoza Cota. 12 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 111, tesis 165, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."..No. Registro: 191,575. Jurisprudencia. Materia(s):Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Julio de 2000. Tesis: I.4o.A. J/16. Página: 613

acredite su personalidad, así como copia de identificación vigente oficial con fotografía;

III.- Ubicación del área donde se pretende establecer el giro mercantil, anexando croquis de localización;

IV.- Acreditar que se cumple con los ordenamientos en materia de protección civil municipal, salud pública, protección al ambiente y conservación ecológica, de conformidad con la legislación aplicable;

V.- Clase de giro mercantil que se pretenda operar, razón social o denominación del mismo;

VI.- Constancia que acredite la factibilidad de suministro de agua potable y alcantarillado del lugar donde se pretende establecer la negociación, y;

VII.- Los demás requisitos que solicite en forma general el Ayuntamiento”.

35. Del análisis a los ordenamientos legales que resultan aplicables al H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, que se encuentran publicados en la página de internet <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/consultaregmunicipal.jsp?municipio=30>, no establecen a favor de la autoridad demandada la competencia para conocer y resolver la solicitud de la parte actora respecto de la autorización de la licencia de funcionamiento de su negocio.

36. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, y II, del artículo 4, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: “Artículo 4. Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte la defensa 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 ÚNICO, dirigido a la parte actora, escrito por el Director Jurídico de Yautepec, Morelos, para los efectos que se precisaran en el párrafo 38, incisos A) y B).**

Pretensiones.

37. La única pretensión de parte actora precisada en el párrafo

1.1), no resulta procedente en cuanto solicita la nulidad lisa y llana del oficio impugnado, porque se emitió en contestación a la solicitud de la parte actora para que se autorizara la licencia de funcionamiento de su establecimiento con el giro de regalos y novedades, a la cual tiene que recaerle una respuesta por la autoridad competente para conocer y resolver su solicitud.

Sirven de apoyo a lo anterior por analogía, los siguientes criterios jurisprudenciales:

NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA. En congruencia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001 de esta Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", se concluye que cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cite con precisión el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente o, en su caso, no transcriba el fragmento de la norma si ésta resulta compleja, que le conceda la facultad de emitir el acto de molestia, el particular quedaría en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, al desconocer si aquella tiene facultades para ello, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquella, esto es, no la vinculará a realizar acto alguno, por lo que su decisión no podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso de excepción previsto en la jurisprudencia citada, consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual deberá ordenarse el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal⁹.

⁹ Contradicción de tesis 34/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 28 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza. Tesis de jurisprudencia 99/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de mayo de dos mil siete. Novena Época. Registro: 172182. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo : XXV,

Consecuencias de la sentencia.

38. La autoridad demandada **DIRECTOR JURÍDICO DE YAUTEPEC, MORELOS:**

A) Deberá remitir la solicitud de la parte actora a la autoridad competente para conocer y resolver la autorización de la licencia de funcionamiento que solicitó para el giro de regalos y novedades de su establecimiento.

B) La autoridad competente deberá resolver lo que corresponda a la solicitud de la parte actora debidamente fundada y motivada; debiendo fundar debidamente su competencia; y abstenerse de aplicar el artículo 18 del Reglamento de Mercados del Municipio de Yautepec, Morelos, para negar la expedición de la licencia de funcionamiento.

39. Lo anterior con base en el control difuso de constitucionalidad *ex officio*¹⁰ que realiza este Tribunal.

40. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ordinal 1º evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.

41. De acuerdo con ese precepto constitucional, es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución Federal así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Junio de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 99/2007. Página: 287

¹⁰ Actividad de una autoridad en ejercicio de sus facultades o competencia, sin que haya previamente petición, solicitud, querrela, denuncia o queja de persona alguna. "Diccionario Jurídico General" Tomo 2 (D-N), Jure editores. Página 380.



42. Del mismo modo, corresponde interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

43. Asimismo, queda prohibida toda discriminación, cualquiera que sea su origen, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Al respecto es aplicable la tesis jurisprudencial que continuación se transcribe:

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que

fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.”¹¹

44. En este sentido se tiene que el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, consiste en el deber que tienen los órganos jurisdiccionales de realizar un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales en relación al contenido del bloque de constitucionalidad, también denominado “bloque de regularidad” que implican los derechos en materia de derechos humanos, que se compone no solo por los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino además, por los reconocidos por la legislación secundaria nacional y las disposiciones que en la materia emanan de instrumentos internacionales; este tipo de interpretación por parte de los jueces, presupone realizar tres pasos, de conformidad con los lineamientos que ha venido fijando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nuestro país:

A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,

¹¹ Décima Época. Registro: 160525. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. LXIX/2011(9a.). Página: 552.

C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

45. Por lo que con base en los pasos referidos, se obtiene que resulta indispensable para la resolución del caso concreto, determinar la **inaplicación** en el presente asunto, específicamente en el oficio impugnado, el artículo 18 del Reglamento de Mercados del Municipio de Yautepec, Morelos¹².

46. Por constituir disposición que prohíbe la instalación dentro de un perímetro de 500 metros a la redonda de los mercados públicos municipales un establecimiento comercial con los mismos giros, por lo que viola dicho derecho humano de libertad de comercio o trabajo que establece el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

47. Se vulnera el derecho humano citado porque siendo un criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el ejercicio de esa libertad (5º Constitucional) sólo puede vedarse por determinación judicial cuando se atacan los derechos de tercero, o por resolución gubernativa cuando se ofenden los derechos de la sociedad, dictada en los términos que marque la ley; esto es, que las propias leyes sólo pueden limitar esa libertad cuando su ejercicio acarrea perjuicios a la sociedad,

¹² "ARTÍCULO 18.- En caso de que se autorice el funcionamiento de Mercados o plazas comerciales de propiedad particular, estos deberán establecerse a una distancia mínima de quinientos metros a la redonda de los Mercados Públicos Municipales."

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. Pero el establecimiento, en una misma calle o lugar, próximos unos a otros, de comercios o locales de prestación de servicios de la misma especie, de ninguna manera lesiona los derechos de la sociedad, antes bien se ejercita la libertad de comercio establecida por el artículo 5o. de la Constitución Federal, y se obtiene el evidente beneficio social de la libre concurrencia garantizada por el artículo 28 constitucional. 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 concurrencia garantizada por el artículo 28 constitucional con el evidente beneficio común.

48. Al respecto, existe la **jurisprudencia temática o general**, establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice 2000, Tomo I, en materia Constitucional, tesis: 40, Página: 654, considerada como Jurisprudencia Histórica, que dice textualmente:

DISTANCIA, REQUISITO DE. LAS LEYES QUE LO FIJAN SON VIOLATORIAS DE LOS ARTÍCULOS 4o.¹³ Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (REGLAMENTO DE EXPENDIOS DE LECHE EN EL MUNICIPIO DE TORREÓN, COAHUILA)-[TESIS HISTÓRICA].- 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. 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

¹³ En la fecha en que se emitió esta tesis, la garantía de libertad de trabajo se encontraba regulada por el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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. Pero 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 artículo 4o. de la Constitución Federal, y se obtiene el evidente beneficio social de la libre concurrencia garantizada por el artículo 28 constitucional. En tal virtud, los artículos 4o. y 8o. del reglamento a que deben sujetarse los expendios de leche pasteurizada y sus derivados, en el Municipio de Torreón, Coahuila, son inconstitucionales.”¹⁴

49. 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.

50. Por lo que el caso se determina la desaplicación del artículo 18, del Reglamento de Mercados del Municipio de Yautepec, Morelos, para negarle a la actora la apertura de su establecimiento comercial solicitada, por ser inconstitucional.

Sirven de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

COMERCIOS DE UNA MISMA ESPECIE, INCONSTITUCIONALIDAD DEL REQUISITO DE DISTANCIA ENTRE LOS. Son anticonstitucionales los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para el establecer comercios o negocios de la misma clase, porque según el artículo 4o. constitucional, el ejercicio de esa libertad sólo puede vedarse por determinación judicial cuando se atacan los derechos de tercero, o por resolución gubernativa cuando se ofenden los derechos de la sociedad, dictada en los términos que marque la

¹⁴ 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.

ley; esto es, que las propias leyes sólo pueden limitar esa libertad cuando su ejercicio acarrea perjuicios 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. Pero el establecimiento, en una misma calle o lugar, próximos unos a otros, de comercios o locales de prestación de servicios de la misma especie; de ninguna manera lesiona los derechos de la sociedad, antes bien se ejercita la libertad de comercio establecida por el artículo 4o. de la Constitución Federal, y se obtiene el evidente beneficio social de la libre concurrencia garantizada por el artículo 28 constitucional¹⁵.

51. Cumplimiento que deberá hacer la autoridad demandada en el plazo improrrogable de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución e informar dentro del mismo plazo su cumplimiento a la Primera Sala de este Tribunal, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se procederá en su contra conforme a lo establecido en los artículos 90 y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

52. A dicho cumplimiento están sujetas las autoridades administrativas, que en razón de sus funciones deban intervenir en el cumplimiento de esta resolución.

Ilustra lo anterior, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. Aun cuando las autoridades no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, pero en razón de sus funciones deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de dicha

¹⁵ PLENO Amparo en revisión 5658/65. Virginia Sosa Hernández. 18 de enero de 1966. Unanimidad de quince votos. Ponente: José Castro Estrada. Época: Sexta Época Registro: 257737 Instancia: PLENO Tipo Tesis: Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Localización: Volumen CIII, Primera Parte Materia(s) Administrativa, Constitucional. Tesis: Pag. 28 [TA]; 6a. Época; Pleno; S.J.F.; Volumen CIII, Primera Parte; Pág. 28 .

sentencia protectora, y para que logre vigencia real y eficacia práctica.¹⁶

Parte dispositiva.

53. La parte actora demostró la ilegalidad del acto impugnado, por lo que se declara su nulidad.

54. Se condena a la autoridad demandada, y aun a las que no tengan ese carácter que por sus funciones deban participar en el cumplimiento de esta resolución, a cumplir con los párrafos 38, incisos A) y B) a 40 de esta 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. Tesis de jurisprudencia 57/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinticinco de abril de dos mil siete.

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 [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/1ªS/238/2018 relativo al juicio administrativo, promovido por [REDACTED] en contra del DIRECTOR JURÍDICO DE YAUTEPEC, MORELOS, misma que fue aprobada en pleno del diez de julio del dos mil diecinueve. DOY FE.

[REDACTED]