

RECURSO DE REVISIÓN: 183/2020

RECURRENTE(S): DIRECTOR
GENERAL DE GOBIERNO,
DIRECTOR DE VERIFICACIÓN Y
CONTROL DE COMERCIO EN LA VÍA
PÚBLICA E INSPECTOR ADSCRITO
A LA DIRECCIÓN GENERAL DE
GOBIERNO, TODOS DEL
AYUNTAMIENTO DE TOLUCA,
ESTADO DE MÉXICO.

TERCERO(S) INTERESADO(S): [REDACTED]
[REDACTED]

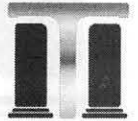
Toluca, México, a veinte de agosto del dos mil veinte.

Visto para resolver en definitiva el Recurso de Revisión número 183/2020, interpuesto por el DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO, DIRECTOR DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA E INSPECTOR ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO, TODOS DEL AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, a través de su representante legal, en contra del acuerdo de catorce de enero de dos mil veinte, por el que se concede la suspensión, dictada por el Magistrado de la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente 50/2020, referente al juicio administrativo promovido por [REDACTED]; y

RESULTANDO

1.- Por escrito presentado el trece de enero de dos mil veinte, ante la Oficina de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, [REDACTED] por propio derecho formuló demanda administrativa en contra del DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO, DIRECTOR DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA E INSPECTOR ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO, TODOS DEL AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, señalando como actos impugnados:

- El acta de visita de inspección y verificación de veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve; y
- La orden de visita de inspección y verificación de dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.



2.- El catorce de enero de dos mil veinte, el Magistrado de la Séptima Sala Regional del Tribunal Justicia Administrativa del Estado de México, emitió acuerdo por el que admitió a trámite la demanda y otorgó la suspensión del acto impugnado, bajo los términos ahí precisados.

3.- Inconforme con dicho acuerdo el representante legal de las autoridades demandadas en el juicio administrativo de origen, interpuso recurso de revisión ante la Oficialía de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el cuatro de febrero de dos mil veinte, designándosele por turno el número 183/2020.

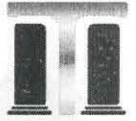
4.- Por acuerdo de cinco de marzo de dos mil veinte, la Presidencia de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, admitió a trámite el presente recurso de revisión, designado como ponente a la Magistrada Blanca Dannaly Argumedo Guerra, solicitando dar vista al tercero interesado respecto de la interposición del mismo.

5.- Por acuerdo de diez de agosto de dos mil veinte, se tuvo por desahogada la vista concedida a la tercero interesada; asimismo se ordenó turnar el presente asunto a la Magistrada ponente para la emisión de la sentencia que en derecho proceda; y

CONSIDERANDO

I. La Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 285 fracción VI, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad; 9, 28, 29 y 30 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" Estado de México, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho y 29 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el primero de agosto de dos mil diecinueve.

II.- El Lic. Vicente Archundia Aguilar, se encuentra legitimado para tramitar el presente recurso de revisión, al ostentar el carácter de representante legal de las autoridades demandadas del juicio administrativo de origen, de acuerdo con lo establecido por los artículos 230 fracción II, 234 y 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.



III.- El Recurso de Revisión 183/2020, se presentó dentro del plazo genérico de **ocho días** que establece el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

IV.- Las autoridades recurrentes hacen valer los agravios siguientes:

1.- Que la concesión de la medida suspensiva del acto reclamado en el juicio, consistente en el aseguramiento de la mercancía del particular, es únicamente una medida cautelar que se determina hasta en tanto se resuelva la situación legal de los bienes retenidos con la medida suspensiva definitiva.

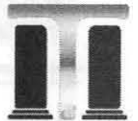
2.- Que los bienes asegurados no son de carácter percedero, por lo que no se afecta de ninguna forma el interés legítimo de la parte actora con su aseguramiento.

3.- Que el acuerdo recurrido ordena la devolución de los bienes asegurados al particular quien ejerce la actividad comercial de manera ilegal, violando disposiciones de orden público contenidas en los artículos 83, 84, 85, 89 y 93 del Bando Municipal de Toluca vigente, por lo que se deja sin materia el juicio, ya que para que el Magistrado determine la suspensión debe tener presentes las reglas mínimas de convivencia social a manera de que con la suspensión no se causen perjuicios mayores por las siguientes razones:

- Que el comercio ambulante al no estar regulado, no garantiza la calidad de los productos.
- El comercio ambulante obstruye la circulación peatonal.
- El comercio ambulante se realiza con las mínimas medidas de seguridad.

4.- Que con la concesión de la suspensión del acto reclamado se deja sin materia el juicio, toda vez que al devolverse la mercancía asegurada, objeto de la suspensión, queda satisfecha la pretensión principal de juicio, dejando a las autoridades recurrentes en imposibilidad de sancionar al comerciante que no comprueba la legalidad de su actividad comercial con el permiso o licencia correspondiente.

V.- Este Cuerpo Colegiado procede al estudio de los agravios hechos valer por las recurrentes y en los que se hacen valer de manera esencial que el acuerdo que se combate por la presente vía transgrede en perjuicio de las autoridades demandadas lo establecido por el artículo 254 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, agravios que resultan **infundados** en razón de lo siguiente:



Para sustentar lo anterior, es necesario traer a contexto el contenido de los artículos 254 y 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que indican:

“Artículo 254.- La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.

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

En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto.

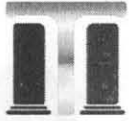
Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

Artículo 255.- La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión sino a solicitud de parte, si se sigue perjuicio al interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, cuando se actualicen a favor del particular la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.”

Disposiciones jurídicas de las que se advierte la institución de la suspensión del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo, y que precisan los aspectos que el juzgador debe tomar en cuenta, para determinar la procedencia o improcedencia de dicha figura, esto es, la suspensión procederá cuando se trate de multa excesiva, confiscación de



bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos y no procede si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

Así mismo, se infiere que la suspensión del acto impugnado constituye una providencia cautelar en el proceso contencioso administrativo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del juicio.

Esto es, que el objetivo primordial de esa providencia, es impedir que el acto que lo motiva se consume irreparablemente y haga ilusoria para el actor la protección de la justicia, evitando a éste los perjuicios que la ejecución del acto impugnado pudiera ocasionarle.

Por lo tanto, la suspensión tiene por objeto general mantener las cosas en el estado que guardaban al momento de que se decreta aquella, con la excepción de que en los casos expresamente establecidos en la legislación de la materia la misma se pueda otorgar con efectos restitutorios.

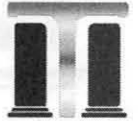
Además, es prioridad resaltar que al resolverse sobre ella no puedan abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia.

Ahora bien, para resolver sobre la procedencia de la suspensión debe examinarse, de manera ineludible, la naturaleza del acto impugnado, para estar en posibilidad de determinar si sus efectos son susceptibles de suspenderse.

De inicio se estima conveniente precisar que los actos impugnados en el juicio administrativo de origen consistieron en:

- **La orden de visita de inspección y verificación de dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve**, emitida por el Director de Verificación y Control de comercio en la Vía Pública, del Ayuntamiento de Toluca; y
- **El acta de visita de inspección y verificación de veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve**, emitida por el C. Miguel Ángel Ortega Ramírez, Inspector-notificador adscrito a la Dirección de Verificación y Control de Comercio en la Vía Pública del Ayuntamiento de Toluca.

De los actos impugnados se observa que el Inspector-notificador facultado al percatarse que el particular (comerciante) contravenga las disposiciones del



Bando Municipal de Toluca Vigente, se le impondrá una **MEDIDA PREVENTIVA** consistente en el aseguramiento o retiro de mercancías, productos, materiales o sustancias que se expendan en la vía pública o bien puedan causar riesgo inminente o contaminación, en términos de los señalado por los artículos 89, 91, 93, 97, 100 fracción III, párrafos tercero, cuarto y quinto y 117 del Bando Municipal en mención.

Asimismo, mediante el acuerdo recurrido en la presente vía, el Magistrado de la Séptima Sala Regional, de manera esencial determinó **conceder la suspensión** del acto reclamado, **ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE** para el efecto de que la autoridad demandada devolviera a la parte actora la mercancía asegurada, en el entendido de que dicha medida **NO** autorizaría a la misma a continuar con el ejercicio de la actividad comercial sin permiso, licencia o autorización alguna, lo anterior por qué no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público ni se deja sin materia el juicio, sino por el contrario se trata de actos que afectan de manera irreparable los intereses legítimos del actor que al mantener asegurados administrativamente sus bienes durante el tiempo en que se desarrolla el proceso administrativo sin duda afectaría irreparablemente sus intereses legítimos al no disponer de los mismos.

Aunado a lo anterior, atendiendo a la apariencia del buen derecho y el peligro de la demora ya que el acto que se controvierte a través de la vía contenciosa administrativa ordena el aseguramiento sin respetar de manera suficiente lo establecido en el artículo 1.8 fracción VII del Código Administrativo del Estado de México,

En ese orden de ideas, en relación al agravio identificado con el numeral 1, se estima infundado en virtud de que a la simple lectura que se realiza al acta circunstanciada de visita de inspección y verificación de fecha veintitrés de julio de dos mil diecinueve, se advierte que la mercancía decomisada corresponde a productos perecederos, ya que el servidor público que efectuó dicha visita textualmente señaló como bienes decomisados: [REDACTED]

[REDACTED], de ahí que no le asista la razón a las recurrentes toda vez que el bien asegurado, es utilizado como medio indispensable de los bienes perecederos cuya periodo de conservación es perecedero y en caso de que no se otorgara la suspensión para el efecto de la devolución de dichos alimentos se le causaría perjuicio de imposible reparación al particular demandante.

Ahora bien, por cuanto hace a los agravios identificados con los numerales 2 y 3, los mismos de igual manera resultan infundados, en virtud de que no se contravienen disposiciones de orden público con la medida cautelar otorgada



por el Magistrado de la Séptima Sala Regional, ello es así ya que el efecto de dicha medida consistió **ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE** para el efecto de que le fuera devuelta la parte actora la mercancía asegurada, mas no así para que se le autorizara continuar con el ejercicio de la actividad comercial sin permiso, licencia o autorización alguna, situación en la cual si se violentarían disposiciones de orden público toda vez que se estaría permitiendo el ejercicio de una actividad no regulada bajo los lineamientos y medidas de seguridad establecidas por el ordenamiento municipal.

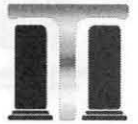
En consecuencia, al limitar la medida suspensiva al único efecto de que se regresara la mercancía asegurada al demandante, es evidente que no se contravienen el interés social puesto que no se le está autorizando el comercio ambulante sin licencia o permiso correspondiente y que se coloque en las vías públicas, obstruyendo la circulación de peatones como erróneamente lo pretenden hacer valer las autoridades recurrentes.

Ahora bien, por cuanto hace a que a decir de las recurrentes se queda sin materia el juicio al otorga la medida suspensiva, se debe indicar lo siguiente:

Para una mejor comprensión del asunto es importante reiterar que la apariencia del buen derecho, implica la posibilidad de anticipar que en la sentencia se declarará la ilegalidad del acto impugnado.

En esa guía de pensamiento, se debe reiterar que la Magistrada de origen concedió únicamente la suspensión del acto impugnado para el efecto de que se devolviera la mercancía asegurada a efecto de impedir perjuicios irreparables al particular demandante, al tratarse de mercancía perecedera, bajo la premisa de que los actos impugnados no cumplieran con el requisito de validez exigido por el artículo 1.8 fracción VII, del Código Administrativo del Estado de México, sin que la recurrente esgrimiera argumentos tendientes a controvertir los motivos por los cuales la Magistrada de origen concedió la medida suspensiva por lo que este Tribunal de alzada se encuentra impedido para su análisis al no existir un agravio directo a controvertir dicho punto del acuerdo recurrido.

Por lo anterior expuesto, es factible afirmar que en la especie se actualiza la apariencia del buen derecho no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público ni se deja sin materia el juicio, sino por el contrario se trata de actos que afectan de manera irreparable los intereses legítimos del actor que al mantener asegurados administrativamente sus bienes durante el tiempo en que se desarrolla el proceso administrativo sin duda afectaría irreparablemente sus intereses legítimos al no disponer de los mismos y por lo cual correcta la concesión de



la medida suspensiva, establecida en los términos en que fue dictada por la Magistrada de origen.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 128 de la Primera Época, emitida por el Pleno de la Sala Superior de éste Tribunal de lo Contencioso Administrativo, consultable en la página electrónica www.tricaedomex.com.mx/jurisprudencias, que es de la literalidad siguiente:

OTORGAMIENTO Y NEGATIVA DE LA SUSPENSIÓN. SÓLO SE CONSIDERARAN LOS MOTIVOS QUE SUSTENTAN LOS ACTOS IMPUGNADOS.-Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo están facultadas para conceder la suspensión de los actos impugnados, excepto que la naturaleza de éstos no haga posible la medida cautelar o que con su otorgamiento se siga perjuicio a un evidente interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio, de conformidad con los numerales 71 a 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado. Desde luego, para otorgar o negar la suspensión de los actos reclamados, se deberán atender exclusivamente los razonamientos o circunstancias que los sustentan, al momento de dictarse, ordenarse o ejecutarse, sin que sea posible considerar los motivos que no se hayan expresado en los documentos que contienen dichos actos o en los que tienden a configurar su existencia, por ser ajenos a los mismos.

Asimismo la jurisprudencia 536, de la Novena Época, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo texto refiere lo siguiente:

SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.- De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. **El orden público y el interés social**, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. **El orden**



público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, **las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Jurisprudencia 812156, de la Octava Época, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, cuyo contenido refiere:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA CONTRA EL SECUESTRO DE PRODUCTOS PERECEDEROS PARA QUE EL QUEJOSO DISPONGA DE ESTOS. ES CORRECTO EL OTORGAMIENTO DE LA.

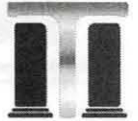
Es correcto el otorgamiento de la suspensión definitiva para el efecto de que el quejoso disponga de la mercancía secuestrada cuando ésta es de naturaleza perecedera que, por el transcurso del tiempo entre en descomposición, pues de negarse dicha medida cautelar se dejaría sin materia el juicio de garantías, contraviniendo lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que en la hipótesis de que los actos reclamados resultaran inconstitucionales no podría restituirse al quejoso en el goce de la garantía violada.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1302/89. Luis Manuel Cabrera Hernández. 3 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretaria: Alejandra de León González.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



Por lo anterior expuesto, lo procedente en términos del artículo 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México es **CONFIRMAR** el acuerdo de catorce de enero de dos mil veinte, emitido por la Magistrada de la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo 50/2020.

En mérito de lo expuesto y fundado; se

RESUELVE

ÚNICO.- Se **confirma** el acuerdo de catorce de enero de dos mil veinte, emitido por la Magistrada de la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo número 50/2020.

Notifíquese personalmente al particular, y por oficio a las autoridades demandadas del juicio administrativo de origen, así como a la Magistrada de la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

Así lo resolvió la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte, por unanimidad de votos de los Magistrados Blanca Dannaly Argumedo Guerra, Claudio Gorostieta Cedillo y Miguel Ángel Vázquez del Pozo, siendo ponente la primera de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria de Acuerdos de la Sección, que da fe.

**LA PRESIDENTA DE LA PRIMERA SECCIÓN
DE LA SALA SUPERIOR**

BLANCA DANNALY ARGUMEDO GUERRA

**EL MAGISTRADO DE LA PRIMERA
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

**EL MAGISTRADO DE LA PRIMERA
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

CLAUDIO GOROSTIETA CEDILLO

MIGUEL ANGEL VAZQUEZ DEL POZO

**LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DE LA
PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS.