



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

EXPEDIENTE No. 28/2017

PARTE ACTORA: *ELIMINADO: Nombre del actor. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial,* por conducto de su representante legal *ELIMINADO: Nombre del representante legal del actor. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial.*

AUTORIDAD DEMANDADA: Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida de Mérida.

TERCERO INTERESADO: *ELIMINADO: Nombre del tercero interesado. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial,* por conducto de su Apoderado Legal *ELIMINADO: Nombre del apoderado legal del tercero interesado. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial.*

Mérida, Yucatán, 11 de febrero de 2019. Con fundamento en los artículos 67 y 92, fracción I, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se dicta **SENTENCIA DEFINITIVA** en el expediente relativo al recurso de revisión que al rubro se indica, el cual fue promovido por *ELIMINADO: Nombre del actor*; y:

R E S U L T A N D O

- I. **PRESENTACIÓN DE DEMANDA.** Mediante escrito presentado ante este Tribunal municipal el 28 de abril de 2017, *ELIMINADO: Nombre del actor*, promovió recurso de revisión en contra de la resolución de fecha 22 de marzo de 2017, dictada en el expediente No. CONT 34/2016, por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, al resolver un recurso administrativo de reconsideración, con la que se confirmó, en sus términos, la diversa resolución administrativa de fecha 17 de febrero de 2016, recaída a una solicitud con número de trámite 0000109136.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

- II. **ADMISIÓN DE DEMANDA.** Mediante Acuerdo de fecha 22 de mayo de 2017, se admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto, por lo que se ordenó correr traslado del mismo a la autoridad municipal demandada.
- III. **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.** Mediante oficio recibido en este Tribunal municipal el 3 de julio de 2017, el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida contestó la demanda planteada en su contra, contestación que se admitió, mediante Acuerdo de fecha 3 de agosto del mismo año.
- IV. **RECONOCIMIENTO DE TERCERO INTERESADO.** A través de escrito presentado en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el día 4 de enero de 2018, **ELIMINADO: Nombre del tercero interesado**, por conducto de su Apoderado Legal **ELIMINADO: Nombre del apoderado legal del tercero interesado**, compareció en el presente juicio a solicitar se le reconozca el carácter de tercero interesado por tener un interés incompatible con la pretensión de la actora, al querer que subsista el acto impugnado por la misma, por lo que mediante Acuerdo de fecha 7 de marzo de 2018, se le reconoció a la citada persona moral tal carácter.
- V. **MANIFESTACIONES DEL TERCERO INTERESADO.** Mediante escrito presentado en este Tribunal municipal el 30 de mayo de 2018, **ELIMINADO: Nombre del autorizado del tercero interesado. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial**, autorizada de **ELIMINADO: Nombre del tercero interesado**, realizó diversas manifestaciones respecto al acto impugnado por la parte actora y ofreció diversas pruebas, ocurso que se tuvo por admitido a través de Acuerdo de fecha 18 de junio del mismo año.
- VI. **DESAHOGO DE PRUEBAS.** Mediante Acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2018, se tuvo por admitidas y desahogadas las pruebas aportadas por las partes, otorgándose un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos.
- VII. **ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN** A través de escrito de fecha 3 de diciembre de 2018, presentado ante este Tribunal municipal el 4 del mismo mes y año, la parte actora compareció a formular sus alegatos, teniéndose los mismos por presentados mediante Acuerdo de fecha 7 de diciembre de 2018, en el cual, de igual manera, se declaró cerrada la instrucción, conforme al artículo 66, último párrafo, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida. Así mismo, se



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

informó que este Tribunal estaba ya en aptitud de dictar resolución definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso de revisión; lo anterior, con fundamento en los artículos 3°, 4°, 67 y 68, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

Por disposición del artículo 68, primer párrafo, del precitado reglamento, las resoluciones que se dicten en la materia contenciosa administrativa municipal, se fundarán en Derecho y en ellas se resolverá sobre la pretensión que el actor deduzca en su demanda con relación al acto o resolución impugnada, teniendo el Juez la facultad de invocar hechos notorios.

Considerando lo anterior, el objeto de la presente sentencia consistirá en la revisión y análisis de la legalidad del acto que se impugna, consistente en la resolución de fecha 22 de marzo de 2017, dictada en el expediente No. CONT 34/2016, por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, al resolver un recurso administrativo de reconsideración, con la que se confirmó, en sus términos, la diversa resolución administrativa de fecha 17 de febrero de 2016, recaída a una solicitud con número de trámite 0000109136, y determinar, en definitiva, lo que en Derecho resulte procedente.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado.

La existencia del acto impugnado se acreditó de conformidad con el artículo 19, fracción III, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, con la exhibición que del mismo efectuó la parte actora y por el reconocimiento de su existencia que hizo la autoridad demandada al producir su contestación.

TERCERO. Conceptos de impugnación.

En su primer concepto de impugnación, el recurrente adujo que, en el primero de los Considerandos de la resolución impugnada, la autoridad demandada omitió hacer un análisis y estudio del control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, ya que no se consideraron las reformas constitucionales que dejaron sin efecto, por razón de materia, el ordenamiento legal en que se fundamentó la autoridad administrativa municipal enjuiciada.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Que por disposición del artículo 95, de la Ley de Hidrocarburos, únicamente el Gobierno Federal puede dictar disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia de hidrocarburos.

Expuso que conforme al numeral 129, de la Ley de Hidrocarburos, corresponde a la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, emitir la regulación y la normatividad aplicable en materia de seguridad industrial y operativa, así como de protección al medio ambiente en la industria de hidrocarburos.

Que, con fundamento en el artículo 38, fracción II, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, corresponde a las dependencias, según su ámbito de competencia, expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones y determinar su fecha de entrada en vigor.

Que, por lo anterior, se deben de aplicar las leyes y regulaciones federales anteriormente descritas y no las señaladas por la autoridad demandada en el acto impugnado, toda vez que el gobierno federal es el único que puede dictar disposiciones técnicas de seguridad de regulación en materia de hidrocarburos.

Argumentó que dichas normas le son aplicables a su caso, en virtud de que su representada solicitó una constancia de zonificación para el establecimiento de una estación de servicios (gasolinera) en el predio de su propiedad.

Expuso que la norma aplicable al caso es la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015, relativa al diseño, construcción, mantenimiento y operación de estaciones de servicio de fin específico y estaciones asociadas a la actividad de expendio en su modalidad de estación de servicio para autoconsumo, para diesel y gasolina, expedida por la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, ya que establece los mínimos estándares para diseñar, construir, operar y mantener una estación de servicio.

Señaló que, conforme al considerando octavo de dicha norma, se dispone la creación de terceros especialistas para determinar el cumplimiento de dichas estaciones con los términos de la citada norma oficial mexicana; que en el presente caso, el recurrente solicitó la evaluación de cumplimiento de la norma legal aplicable a través de la persona moral **ELIMINADO: Nombre del tercero especialista registrado. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial**, tercero especialista registrado ante la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, cuya evaluación fue ofrecida como prueba durante el procedimiento administrativo ventilado



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

ante la enjuiciada, y en donde se determinó como procedente el proyecto de estación de servicio gasolinero que se pretende establecer en el predio en cuestión.

En el segundo de sus agravios, la recurrente argumentó que el considerando sexto de la resolución impugnada viola el artículo 15, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, en virtud de que, a su criterio, la enjuiciada expuso sus argumentos y fundamentos, citando artículos, fracciones e incisos que son incongruentes e inoperantes, fuera de toda realidad jurídica, ya que inclusive se cita la doctrina de Aguilar Sánchez, José Antonio para definir los conceptos de orden público y de interés social.

Argumentó que el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida en materia energética resulta obsoleto; que las obligaciones de carácter público constituyen exigencias que la comunidad impone a los ciudadanos mediante la Carta Magna, las leyes federales y reglamentos administrativos a efecto de cumplir con un deber jurídico que implique una necesidad colectiva y que, es precisamente esa necesidad la que mediante el otorgamiento favorable del uso de suelo, generará a su vez fuentes de empleo, inversión y competencia a favor de consumidores y desarrollo sustentable, que, según su criterio, se traduce en un beneficio a la comunidad que pertenece al municipio de Mérida.

Expresó que la documentación que presentó ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo, garantiza la seguridad e integridad física de la sociedad y que, al aprobarse la gasolinera, no se pondría en riesgo a la población, toda vez que se cumple con la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015.

Expuso que el nuevo esquema de gasolineras se encuentra regulado por normas específicas de diseño, construcción, operación y mantenimiento como la norma oficial mexicana antes citada, ya que garantiza la seguridad de las personas y su entorno.

En el tercer concepto de impugnación, la parte actora afirmó que el acto impugnado violó el artículo 16 constitucional, en virtud de que, a juicio de la recurrente, se omitió establecer claramente los motivos y fundamentos para negar el uso de suelo solicitado.

Que la autoridad demandada no especificó los preceptos legales a los cuales la parte actora debía apegarse para que se le autorice el uso de suelo solicitado, así como no se le dijo el porqué de la incompatibilidad de la estación gasolinera, dejándola en estado de indefensión.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

De igual forma, manifestó que la enjuiciada no dio argumentos sólidos y fuertes que den una motivación suficiente para resolver lo establecido en la resolución que hoy se impugna.

En su cuarto agravio la recurrente planteó que, la autoridad demandada omitió aplicar en su beneficio lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Hidrocarburos, ya que, conforme a la normativa federal, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente le resolvió como procedente su proyecto de estación gasolinera.

En el quinto concepto de impugnación, la parte actora expuso que el contenido de los principios de derechos humanos se debe atender brindando la protección más amplia al ciudadano, conforme al artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que, tratándose de la materia de derechos humanos, todas las autoridades deben de ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, estableciendo si dichas normas se adecuan o se oponen al tratado sobre la materia y determinar si vulneran o no derechos humanos; que debe adoptarse la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce como el principio *pro persona* o *pro homine*.

Adujo que las autoridades están obligadas a dejar de aplicar las normas inferiores, dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

Concluyó argumentando que todas las autoridades del país, incluidas las autoridades, jueces municipales y Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano, sino también a ejercer un control difuso de constitucionalidad.

En el sexto concepto de impugnación, la accionante del presente juicio contencioso administrativo municipal, planteó que el acto impugnado viola el artículo 28 de nuestra Carta Magna, argumentando que la autoridad fue omisa en establecer qué precepto en específico se está incumpliendo del Reglamento Municipal de Mérida, en relación a la distancia mínima que no se cumple de 500 metros radiales que debe de haber entre la gasolinera que se pretende instalar y los lugares de concentración masiva.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Expuso que dicha distancia debe medirse entre el punto donde se pudiese generar una explosión y el sitio donde esté concentrada la población y no entre las distancias a partir de los puntos perimetrales más próximos de cada una de las instalaciones, que, según su criterio, indebidamente se estableció en el Manual Técnico de Uso del Suelo del cual se ataca su inconstitucionalidad.

Manifestó que, en relación al tema de las distancias mínimas antes mencionado, la Comisión Federal de Competencia se pronunció al respecto alegando que dicha cuestión resulta contraria al interés común y nocivas al proceso de competencia y libre concurrencia, en virtud de que esto protegería indebidamente a los negocios ya establecidos de la competencia potencial y se limitarían las opciones de abasto de los consumidores.

Argumentó que el Reglamento que hoy se ataca atenta contra el acceso al mercado en condiciones de libre competencia y concurrencia, el cual es un derecho humano protegido por el numeral 28 constitucional.

En conclusión, la demandante solicitó que se decrete la inaplicación del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, que regula los establecimientos de venta, almacenamiento y autoconsumo de Gasolinas y Diesel y estaciones de servicio de venta en el municipio de Mérida, por estimarse inconstitucional.

En el séptimo concepto de impugnación, la recurrente adujo que las normas legales invocadas por la enjuiciada para sustentar los actos impugnados no eran aplicables al caso, ya que se contraponen a la Ley de Hidrocarburos, a los artículos 25, 27 y 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Expuso que, el 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, cuyo artículo décimo noveno transitorio, primero párrafo, contempla la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del sector de hidrocarburos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión.

Que posteriormente, en fecha 11 de agosto de 2014, se publicó en el Diario Oficial en comento, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos; así como también se publicó en fecha 31 de octubre del mismo año, el Reglamento Interior de la



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos.

Manifestó que el objeto de dicha agencia es la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos, a través de la regulación y supervisión de la seguridad industrial y seguridad operativa; las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones; y, el control integral de los residuos y emisiones contaminantes.

Adujo que, por otra parte, el artículo 48, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, contempla que la dependencia correspondiente puede elaborar directamente una norma oficial mexicana de emergencia y ordenar que se publique en el Diario Oficial de la Federación, con una vigencia máxima de seis meses.

Que en fecha 3 de diciembre de 2015, se publicó en el medio oficial de comunicación la norma oficial mexicana de emergencia denominada NOM-EM-001-ASEA-2015, relativa al diseño, construcción, mantenimiento y operación de estaciones de servicio de fin específico y de estaciones asociadas a la actividad de expendio en su modalidad de estación de servicio para autoconsumo, para diésel y gasolina.

Afirmó que en términos del artículo 95, de la Ley de Hidrocarburos, se desprende que la industria del sector de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal, por lo que a partir de la vigencia de la mencionada reforma energética, la regulación de carácter general y específica de las estaciones de servicio para autoconsumo, diésel y gasolina, dejó de ser competencia de los gobiernos de las entidades federativas para corresponderle a la Federación por conducto de las autoridades competentes.

Que, por lo tanto, resulta que la autoridad demandada no debió aplicar en perjuicio de su representada lo dispuesto en diversos artículos del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, para negar en su caso la constancia de zonificación para el uso de suelo de gasolinera para el predio **ELIMINADO: Domicilio del actor. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial**, con una superficie total de 4,500 metros cuadrados.

Señaló que en el presente caso se debió aplicar lo dispuesto en el punto 5, de la NOM-EM-001-ASEA-2015, el cual establece que una nueva estación de servicio se puede construir a una distancia menor de 100 metros de los límites del predio de otra estación similar estableciendo como único requisito para



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

ello, el que se deba de realizar un análisis de riesgo y manifiesto de impacto ambiental.

Que, de lo anterior, aplicado al presente caso, se puede concluir que, con base en la norma oficial mexicana antes señalada, es posible establecer y operar una estación de servicio a menos de 100 metros de distancia de otra, por lo que resultan irrelevantes las restricciones de distancia que pretende hacer la enjuiciada en el acto impugnado, pues, a su criterio, las mismas dejaron de tener efecto al ser publicada la referida norma.

Señaló que, con base en la legislación federal aplicable, su representada cumple con todos los requisitos para incorporar nuevas estaciones de servicio y autoconsumo de la franquicia PEMEX, por lo que solicitó que se le reconozca a su favor un derecho subjetivo y se le ordene a la autoridad demandada que expida en favor de su representada la constancia de uso de suelo y construcción respectiva.

De igual manera expuso, que actualmente la norma aplicable a dicha materia es la NOM-005-ASEA-2016, la cual, según señaló, tampoco establece restricciones entre una estación de servicio a otra, además de todos los requerimientos establecidos en la norma anterior, se determina la obligación de contar con un análisis de riesgos elaborado por una persona moral con reconocimiento nacional o internacional.

En su octavo agravio, la demandante afirmó que la resolución impugnada no se encontraba debidamente motivada.

Que de los artículos 16 constitucional y 3°, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (sic), se desprende que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, requisitos que se satisfacen cuando, por concepto de fundamentación legal, la autoridad expresa los preceptos de ley en que apoya su determinación; y por motivación, si la autoridad expone los razonamientos lógico jurídicos que hacen que el caso particular se ajuste a la hipótesis normativa.

Por lo tanto, según la recurrente, al no satisfacerse la debida motivación en el caso, se dejó a su representada en estado de indefensión.

Por último, en su noveno concepto de impugnación, la demandante expuso que el acto impugnado le causa agravio, debido a que, además de no fundar y motivar su determinación, se deja a su representada en estado de indefensión al desconocer las normas aplicables al caso, las cuales, a su juicio, son: la Ley de Hidrocarburos, su reglamento y la NOM-EM-001-ASEA-2015.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Que de conformidad con el apartado 8, denominado “evaluación de conformidad”, de la norma oficial mexicana en cuestión, se advierte que se dispone la creación de terceros especialistas que coadyuvarán con la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, con el fin de que éstos puedan determinar el cumplimiento de las estaciones de servicio con la citada norma.

Que, así las cosas, la persona moral **ELIMINADO: Nombre del tercero especialista registrado**, es un tercero especialista acreditado y registrado ante la agencia mencionada en el párrafo que antecede, tal y como se acreditó con la constancia que se agregó como prueba en el escrito de demanda y con quien su representada contrató los servicios para obtener la evaluación de conformidad a la que se refiere la norma en cuestión, a efecto que, tanto su diseño y construcción cumplan con lo requerido, dando con ello certeza de que el proyecto es acorde con dicha normatividad garantizando la seguridad.

CUARTO. Refutación de los conceptos de impugnación.

Respecto al primer concepto de impugnación, la autoridad demandada señaló que las autoridades administrativas del Estado Mexicano no están facultadas para ejercer un control constitucional concentrado o difuso, tal y como lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. CIV/2014 (10a.), ubicada en el libro 11, tomo I, de octubre de 2014, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Expuso que dicho agravio debe declararse inoperante, en virtud de que no se señaló el derecho humano que se estimó violado, la norma general a contrastar y el agravio que se produjo, por lo que no resulta procedente la solicitud de que este órgano jurisdiccional municipal ejerza un control difuso de constitucionalidad.

De igual manera manifestó que la reforma constitucional en materia de energía invocada por la parte actora, en ningún momento abrogó el reglamento en el que se fundamentó la resolución impugnada, pues sus funciones son regular el uso de suelo y que, por lo tanto, carece de fundamentación las afirmaciones vertidas por la demandante.

En relación con el segundo agravio planteado, la enjuiciada tiene plena facultad para expedir el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, de acuerdo con los artículos 27 y 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Que de acuerdo con los artículos 265 a 283, del citado reglamento y en el apartado 3.3.2.5.13, del referido programa, se establecen los requisitos que deben de cumplir las estaciones de servicio o gasolineras para que se les pueda otorgar la factibilidad, sin embargo, según adujo, en el presente caso no se cumplieron todas las especificaciones.

Que, por lo tanto, el solicitante, al no cumplir con los requisitos que señalan las normas antes citadas, no es posible otorgarle la factibilidad solicitada, independientemente de que cumpla con los requerimientos que exige la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Sobre el tercer concepto de impugnación, la autoridad administrativa municipal demandada afirmó que la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, en virtud de que en ella se expresaron los ordenamientos legales aplicables y las razones que llevaron a concluir que el caso particular encuadra en los supuestos previstos por las hipótesis normativas aplicables.

Respecto al cuarto agravio planteado en la demanda, la enjuiciada argumentó que el principio invocado por la recurrente no implica que los órganos jurisdiccionales dejen de observar en su labor diversos principios y restricciones previstos en la Carta Magna aplicables a los procedimientos que se conocen.

Que, al pedirse la aplicación del principio pro persona o se impugne su falta de aplicación, se debe señalar cuál es el derecho humano cuya maximización se pretende.

Sobre el quinto concepto de impugnación planteado por la recurrente, la autoridad demandada manifestó que los argumentos esgrimidos están relacionados con lo expuesto en el cuarto agravio y que no aportan nada distinto.

Con respecto al sexto concepto de impugnación, la enjuiciada solicitó que este Tribunal municipal no atienda el agravio en cuestión, toda vez que trata sobre violaciones directas a la Constitución Federal, cuestión que sólo puede ser atendida por Tribunales Federales a través del juicio de amparo.

Agregó que la parte actora, en ningún momento acreditó el cumplimiento de las restricciones por las cuales se negó la factibilidad solicitada.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Mencionó que en el presente caso no existe ningún Manual Técnico de Uso de Suelo del que la demandante desea se declare su inconstitucionalidad, por lo que dicha solicitud debe declararse como inoperante.

Adujo que, como autoridad, tiene la obligación de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos que corresponden o quienes acudan a ella para que se les autorice un uso de suelo, pero también tiene que verificarse que se respeten los derechos humanos de la sociedad en general; que es un interés prioritario y específico de la sociedad, que los establecimientos cumplan con los requisitos que impidan, en caso de una eventualidad, un daño en la integridad física de quienes acuden o laboran en ese lugar.

Sobre el séptimo concepto de impugnación, la autoridad demandada expuso que este Tribunal municipal puede ejercer un control difuso; no obstante, el tema de constitucionalidad o convencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y además, de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligar a este órgano jurisdiccional a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado, por lo que éste sólo le corresponde realizarlo el Poder Judicial de la Federación.

Sobre el octavo agravio, la demandada adujo que los argumentos vertidos son contradictorios a los formulados en el concepto de impugnación tercero, en virtud de que en la segunda se señaló que la resolución impugnada carece de fundamentación y motivación, mientras que en la primera se señala que la motivación fue indebida.

Por último, en cuanto al noveno concepto de impugnación, la enjuiciada sostuvo que la materia del presente caso es de uso de suelo, por lo que es aplicable la reglamentación municipal invocada en los actos impugnados y no la Ley de Hidrocarburos.

QUINTO. Manifestaciones del tercero interesado.

El tercero interesado, en su escrito de comparecencia de fecha 30 de mayo de 2018, expuso que en el presente caso se actualiza la causal establecida en el artículo 25, fracción VII, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, toda vez que no se hacen valer conceptos de impugnación.

De igual forma, argumentó que, el Municipio tiene la facultad de poder regular cuestiones en materia de asentamientos humanos por así disponerlo el



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adujo que aún cuando la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015 tiene especiales determinaciones en la materia de construcción, operación y mantenimiento de estaciones de servicio gasolinero, la instrumentación en materia urbanística municipal es más exigente en algunas especificaciones, las cuales se observan en el apartado 3.3.2.5.13, que dice que no se autorizará estación de servicio para la venta de combustible, gasolinera y estación de autoconsumo dentro de un área de protección y amortiguamiento de 500 metros de proyección perpendicular de perímetro del predio que no se podrá intersectar en ningún punto con el área de protección y amortiguamiento de cualquier otra estación de servicio, gasolinera y estación de autoconsumo que esté autorizado, construida y/o funcionando.

Que, en el presente caso, el tercero interesado es propietario de una estación de servicio ubicada en **ELIMINADO: Domicilio del tercero interesado. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial**, la cual se encuentra funcionando a 270 metros lineales aproximadamente del predio del solicitante, por lo que afirmó que, si se autoriza el uso solicitado, las áreas de protección y amortiguamiento de 500 metros entre gasolineras se intersectarían y representaría, según su criterio, no solo un trastorno innecesario al contexto urbano, sino también se incumpliría con el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida.

Consideró que no existe un conflicto de jerarquía normativa entre el citado programa y la referida norma oficial mexicana, ya que no regulan los mismos aspectos en relación al establecimiento de estaciones de servicio, pues la primera es aplicable en materia de regulación de uso de suelo en cuanto a distancias mínimas entre dichas estaciones, mientras que la segunda es el resultado de la reforma energética cuyo objetivo general consiste en procurar que las estaciones de servicio se lleven a cabo en un ambiente de competencia y libre concurrencia, evitando prácticas monopólicas y favoreciendo el incremento en el número de gasolineras.

Que, por lo tanto, la autoridad demandada, en el acto impugnado, actuó conforme a la norma aplicable al caso.

QUINTO. Estudio de causales de improcedencia y sobreseimiento.

Del escrito de comparecencia de fecha 30 de mayo de 2018, suscrito por el representante legal del tercero interesado, se advierte que hizo valer la causal



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

de improcedencia que prevé el artículo 25, fracción VII, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, argumentando que la parte actora no hizo valer conceptos de impugnación en su escrito de recurso de revisión.

No obstante, la alegación realizada por el tercero resulta infundada, en virtud de que en el caso que se resuelve existen diversos razonamientos expresados por la parte actora en contra de la decisión tomada en la resolución impugnada.

Se dice lo anterior, ya que, de la lectura del escrito de recurso de revisión, se colige que los argumentos planteados por la accionante del presente juicio están encaminados a alegar la indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, así como también plantea los razonamientos del porqué estima que son inaplicables las normas en las que se fundamentó la decisión de no otorgar la factibilidad de uso de suelo solicitada, que fue recurrida a través del recurso de reconsideración.

Al resultar infundada la causal de improcedencia planteada por el tercero interesado, se procede a estudiar los demás agravios, los cuales se encuentran encaminados a combatir la legalidad del acto impugnado.

SEXTO. Análisis de los conceptos de impugnación.

A continuación, con base en el artículo 68, párrafo tercero, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, este Juzgador procederá a estudiar en conjunto los conceptos de impugnación primero, sexto, séptimo y noveno del escrito de recurso de revisión, toda vez que están orientados a combatir la constitucionalidad del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, normas en que se sustentó la resolución de fecha 17 de febrero de 2016, dictada dentro del número de trámite 0000109136, por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, mediante el cual le negó a la parte actora la solicitud de factibilidad de uso de suelo para el establecimiento y operación de una estación de servicio para la venta de combustibles (gasolinera) en el predio **ELIMINADO: Domicilio del actor**, acto administrativo cuya validez legal fue confirmada a través de la resolución de recurso de reconsideración que hoy se impugna.

De manera previa, es relevante precisar que conforme a los artículos 1º y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal municipal está facultado para realizar un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Dicho control, consiste en que las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias.

Cabe mencionar que, respecto al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, dicho ejercicio no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador, por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma.

No obstante, en el presente juicio contencioso administrativo municipal, la parte actora, al formular los conceptos de impugnación mencionados párrafos arriba, solicitó que este órgano jurisdiccional municipal ejerza un control difuso, ya que estima que el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, normas en que se sustentó el acto administrativo en el cual se negó a la recurrente la solicitud de factibilidad de uso de suelo para el establecimiento y operación de una estación de servicio para la venta de combustibles (gasolinera) en el predio antes descrito, son contrarias a la Ley de Hidrocarburos y a la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015.

Por lo tanto, al existir conceptos de impugnación expresos a combatir la constitucionalidad de las normas municipales citadas, este Juzgador procederá a realizar el estudio pertinente a través del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad para determinar si hay o no violaciones a derechos humanos. Sobre esto, es aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia:

Época: Décima Época
Registro: 2006186
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 5, Abril de 2014, Tomo I
Materia(s): Común, Administrativa
Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.)
Página: 984

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

Del estudio realizado a dichos conceptos de impugnación, se resuelve que los mismos son infundados, ya que este Juzgador no advierte que el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, produzcan violación alguna a los derechos humanos de la actora, por lo que tales ordenamientos resultan aplicables para fundamentar la resolución de fecha 17 de febrero de 2016, dictada dentro del número de trámite 0000109136, por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, mediante el cual le negó a la parte actora la solicitud de factibilidad de uso de suelo para el establecimiento y operación de una estación de servicio para la venta de combustibles (gasolinera) en el predio



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

ELIMINADO: Domicilio del actor, acto administrativo cuya validez legal fue confirmada a través de la resolución impugnada.

En primera instancia, es preciso señalar que las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, ya sea difuso o concentrado; es decir, no pueden declarar la invalidez de una determinada norma o precepto legal e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, en virtud de que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben de cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo, tal y como lo expone la siguiente tesis de jurisprudencia:

Época: Décima Época
Registro: 2007573
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a. CIV/2014 (10a.)
Página: 1097

CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ahora bien, es importante analizar lo que disponen los artículos 1° y 266, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, el Considerando Cuarto, Octavo, Acuerdo Segundo y el punto 3.3.2.5.13, denominado Estación de Servicio para la venta de Combustible, Gasolinera y Estación de Autoconsumo, en específico sus puntos quinto, onceavo, vigésimo segundo y vigésimo tercero, del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, que a la letra dicen:



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

ARTÍCULO 1º.- Es de orden público e interés general, el cumplimiento y observancia de las disposiciones de este “REGLAMENTO”, de sus “NORMAS” y de las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia de Desarrollo Urbano, planificación, seguridad, estabilidad e higiene, así como las limitaciones y modalidades que se impongan al uso de los terrenos, tanto de suelo como de ocupación o de las edificaciones de propiedad pública o privada, en los programas parciales y las declaratorias correspondientes.

Las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los “PREDIOS” del territorio del MUNICIPIO DE MÉRIDA se sujetarán las disposiciones de la LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, el PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE MÉRIDA, LOS PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO de un área específica o delimitada del territorio urbano, la LEY PARA LA INTEGRACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE YUCATÁN, de este “REGLAMENTO” y demás disposiciones aplicables.

....

ARTÍCULO 266.- Las Estaciones de Servicio o Gasolineras, se sujetarán a las normas generales de uso de suelo de acuerdo al “PROGRAMA”, planes parciales y lo dispuesto en el presente “REGLAMENTO”.

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

CONSIDERANDO CUARTO.- Que el artículo 115, fracciones I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que 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 la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermediaria alguna entre éste y el gobierno del Estado, así como que los Municipios, en los términos de la leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo urbano regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservar ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e, i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

....

CONSIDERANDO OCTAVO.- Que el artículo 11, de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes Nacional, Estatales y Municipales de desarrollo. La planeación estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

....

ACUERDO SEGUNDO.- El Ayuntamiento declara de interés social el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, en su modalidad de Programa a fin de **servir como instrumento para la administración de la zonificación y usos del suelo del Municipio.**

....

3.3 USOS DEL SUELO

3.3.2.5.13 Estación de Servicio para la venta de Combustible, Gasolinera y Estación de Autoconsumo

Para la construcción en el caso específico de Estación de Servicio para la venta de Combustible, Gasolinera o Estación de Autoconsumo se establece lo siguiente:

....

- No podrá establecerse en los predios ubicados en sitios considerados vulnerables en función de fallas geológicas, así como en suelo de conservación, terrenos de recarga de acuíferos, terrenos cavernosos o que hayan sido minas de materiales de construcción, así como en una zona perimetral de 300 metros en torno a los mencionados elementos tomando como referencia del límite del predio en donde se ubicará la Estación de Servicio, Gasolinera o Estación de Autoconsumo.

....

- El predio propuesto deberá ubicarse a una distancia 20 metros para vías férreas tomando como referencia del límite del predio en donde se ubicará la Estación de Servicio, Gasolinera o Estación de Autoconsumo.

....

- **Con la finalidad de disminuir los riesgos ambientales asociados al almacenaje de sustancias altamente flamables, proteger la seguridad de las personas, sus bienes y permitir a la Unidad Municipal de Protección Civil ejecutar acciones de prevención, auxilio y restablecimiento ante cualquier contingencia, siniestro, desastre o suceso de alto riesgo,** cada estación de servicio o gasolinera en un área urbana se establecerá con un área de protección y amortiguamiento de 500 metros de proyección perpendicular del perímetro del predio que no se podrá intersectar en ningún punto con el área de protección y amortiguamiento de cualquier otra Estación de Servicio, Gasolinera y Estación de Autoconsumo que esté autorizada, construida y/o funcionando (Figura 8).

....



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

- **Con la finalidad de proteger la seguridad de las personas**, se debe ubicar a una distancia de 100 metros de los centros de reunión y concentración, medidos entre los límites más cercanos de los predios.

(Lo resaltado es propio)

De las normas citadas del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, se desprende que las disposiciones contenidas en ella tienen como objeto regular las cuestiones en materia de desarrollo urbano, planificación, seguridad, entre otros, así como establecer las limitaciones y modalidades que se impongan al uso de suelo.

Que los usos, destinos y reservas de los predios que se encuentran ubicados en el municipio de Mérida, así como las estaciones de servicio o gasolineras, tendrán que sujetarse a las normas generales de uso de suelo que prevea el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida.

Ahora, del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, se advierte que éste se expidió con base en el artículo 115, fracciones I y V, de la Constitución Federal, y en el numeral 11, de la Ley General de Asentamientos Humanos en virtud de que, respectivamente, establecen que los Municipios, en términos de las leyes federales y estatales, están facultados para, entre otras cuestiones, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; así como la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, están a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina nuestra Carta Magna.

También se establece que el objeto del referido programa es servir como instrumento para la administración de la zonificación y usos del suelo del Municipio.

Que con el objeto de disminuir riesgos ambientales asociados al almacenaje de sustancias altamente flamables, proteger la seguridad de las personas, sus bienes y permitir a la Unidad Municipal de Protección Civil ejecutar acciones de prevención, auxilio y restablecimiento ante cualquier contingencia, siniestro, desastre o suceso de alto riesgo, cada estación de servicio o gasolinera en un área urbana se establecerá con un área de protección y amortiguamiento de 500 metros de proyección perpendicular del perímetro del predio que no se podrá intersectar en ningún punto con el área de protección y amortiguamiento de cualquier otra Estación de Servicio, Gasolinera y Estación de Autoconsumo que esté autorizada, construida y/o funcionando;



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

así como de igual manera, se deberá ubicar a una distancia de 100 metros de los centros de reunión y concentración, medidos entre los límites más cercanos de los predios.

Que no podrá establecerse una estación de servicio gasolinero en predios ubicados en sitios considerados vulnerables en función de fallas geológicas, así como en suelo de conservación, terrenos de recarga de acuíferos, terrenos cavernosos o que hayan sido minas de materiales de construcción, así como en una zona perimetral de 300 metros en torno a los mencionados elementos tomando como referencia del límite del predio en donde se ubicará la estación en cuestión; de igual manera, deberá ubicarse a una distancia de 20 metros de vías férreas tomando como referencia del límite del predio donde se ubicará dicha estación.

De la interpretación de dichos numerales, se arriba a la convicción de que el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, respecto a las estaciones de servicios gasolineros, únicamente regulan lo relativo a la ubicación y distancias mínimas de resguardo que deben respetar dichas estaciones con relación a otras o a centros de concentración y reunión, y vías férreas, así como impone la limitante de que no pueden ubicarse en sitios considerados vulnerables en función de fallas geológicas, al igual que en suelo de conservación, terrenos de recarga de acuíferos, terrenos cavernosos o que hayan sido minas de materiales de construcción, y también en una zona perimetral de 300 metros en torno a los mencionados elementos tomando como referencia del límite del predio en donde se ubicará tal estación; pero tal regulación es con el objeto principal de que en la estación de servicio para la venta de combustible, gasolinera y estación de autoconsumo se respeten los principios y la legislación relativa al ordenamiento de los asentamientos humanos y protección civil, así como para autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, facultades que de forma expresa le confieren a los municipios los artículos 115, fracciones I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Al respecto, resultan aplicables las tesis que se transcriben enseguida:

Época: Décima Época
Registro: 2006100
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 5, Abril de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. CXXXI/2014 (10a.)
Página: 866



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTAS MATERIAS DEBEN DESARROLLARSE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 94/2009, de la que derivaron las jurisprudencias P./J. 15/2011 y P./J. 16/2011, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, páginas 886 y 888, de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA." respectivamente, estableció que si bien las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos son concurrentes, existen dos vías para analizar sus ámbitos de competencia que son paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de diversas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, 2) la de los planes, programas y acciones relacionados con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de forma distinta a la validez, con criterios de congruencia, coordinación y ajuste. De ahí que aun cuando sean materias concurrentes en las que intervienen los tres niveles de gobierno, los municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias, por lo tanto al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **que enumera las facultades que tienen en materia de asentamientos humanos y que indica que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

(Lo resaltado es propio)

Época: Décima Época
Registro: 2014925
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a. CXXIII/2017 (10a.)
Página: 1240

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA AL OTORGAR PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN.

Mediante la planeación urbana y la expedición de normas, programas y planes, el Estado garantiza que la distribución geográfica de los individuos y sus actividades se verifique de forma ordenada y racional; por su parte, los Municipios tienen la atribución de formular los planes municipales de desarrollo urbano, que tendrán un carácter integral con el fin de



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

propiciarlo; además, el uso de suelo y la construcción de inmuebles se encuentran sujetos al contenido de los planes referidos, los cuales definen los parámetros dentro de los cuales se verifica el desarrollo urbano de la demarcación política mediante la zonificación y normas de uso de suelo. De esta forma, la zonificación de un plan municipal define las condiciones específicas de cada zona, para imponer las medidas que se estimen necesarias, en aras de otorgar protección y seguridad para el correcto ordenamiento espacial de la población. En ese sentido, **los planes aludidos pueden incluir normativa que regule cuestiones de zonificación en atención al adelanto de objetivos de diversas materias, tales como medio ambiente, protección civil, agua y transporte, entre otras, que son de cumplimiento obligatorio para las autoridades y los particulares, al ser un referente que ordena cualquier construcción de obra pública y provisión de servicios.**

(Lo resaltado es propio)

Asimismo, las disposiciones reglamentarias transcritas se encuentran dirigidas a salvaguardar la seguridad de la población, como el artículo 1°, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el apartado 3.3.2.5.13, del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, lo establecen.

En efecto, las atribuciones otorgadas a los Municipios para expedir reglamentos y programas en materia de asentamientos humanos, uso de suelo, protección civil, entre otros, conforme al artículo 115, fracciones I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las normas antes transcritas, llevan a la conclusión de que a ellos les corresponde vigilar el correcto y ordenado desarrollo urbano de sus espacios territoriales, en los que vigilen las condiciones de seguridad que deben tener la vida de las personas, sus bienes y su entorno, ante cualquier evento destructivo de origen natural o generado por la actividad humana, a través de medidas de prevención de riesgos, sin que ello transgreda la libertad de comercio de los particulares.

Lo anterior, tiene sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia, la cual es aplicable a este caso de manera analógica:

Época: Novena Época
Registro: 164305
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXII, Julio de 2010
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 2a./J. 91/2010
Página: 291

LIBERTAD DE COMERCIO. LOS ARTÍCULOS 53 DEL REGLAMENTO DE COMERCIO Y DE SERVICIOS Y 9o. DEL REGLAMENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE GASOLINERAS Y ESTACIONES DE SERVICIO, AMBOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, NO VIOLAN AQUELLA GARANTÍA.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

La restricción para la instalación de estaciones de servicio o gasolineras prevista en los artículos 53 del Reglamento de Comercio y de Servicios para el Municipio de Zapopan y 9o. del Reglamento para el Establecimiento de Gasolineras y Estaciones de Servicio en el Municipio de Zapopan, ambos del Estado de Jalisco, en el sentido de que deben ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 150 metros respecto de cualquier centro de concentración masiva, no puede entenderse como absoluta o genérica, dirigida al comercio en general, **sino como una limitación tendente a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y su entorno, ante cualquier siniestro que pudiera acontecer con motivo de la actividad realizada por los establecimientos de venta, almacenamiento y autoconsumo de gasolina y diesel, pues su operación conlleva un grado de peligro, en virtud del cual se requiere la imposición de providencias encaminadas a prevenir la afectación de los derechos de la sociedad.** Por tanto, los indicados preceptos no violan la garantía de libertad de comercio prevista en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no vedar el ejercicio de la libertad comercial, sino sólo sujetarla a determinados requisitos, encaminados a salvaguardar los intereses de la comunidad.

(Lo resaltado es propio)

Por lo tanto, es claro que el objeto del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, respecto al establecimiento de estaciones de servicio para la venta de combustible, gasolinera y estación de autoconsumo, es distinto al de la Ley de Hidrocarburos y a la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015, que la recurrente solicita le sean aplicadas en el presente caso en sustitución de las dos primeras citadas, toda vez que las normas federales mencionadas regulan la materia de seguridad industrial y operativa del sector hidrocarburos, mientras que la normativa aplicada por la autoridad municipal regulan la materia de desarrollo urbano, seguridad de la población, zonificación y usos de suelo del municipio de Mérida.

Para otorgar un mayor sustento a lo anterior, es preciso mostrar y analizar lo que disponen los artículos 2º, de la Ley de Hidrocarburos, y 3º, fracciones XI, XIII y XIV, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos:

LEY DE HIDROCARBUROS

ARTÍCULO 2º.- Esta Ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

- I. El Reconocimiento y Exploración Superficial, y la Exploración y Extracción de Hidrocarburos;
- II. El Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, Transporte y Almacenamiento del Petróleo;
- III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Gas Natural;



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

IV. El Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Petrolíferos, y

V. El Transporte por ducto y el Almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de Petroquímicos.

LEY DE LA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL SECTOR HIDROCARBUROS

ARTÍCULO 3º.- Además de las definiciones contempladas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por:

....

XI. Sector Hidrocarburos o Sector: Las actividades siguientes:

- a. El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos;
- b. El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo;
- c. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas natural;
- d. El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo;
- e. El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de petrolíferos, y
- f. El transporte por ducto y el almacenamiento, que se encuentre vinculado a ductos de petroquímicos producto del procesamiento del gas natural y de la refinación del petróleo;

....

XIII. Seguridad Industrial: Área multidisciplinaria que se encarga de identificar, reducir, evaluar, prevenir, mitigar, controlar y administrar los riesgos en el Sector, mediante un conjunto de normas que incluyen directrices técnicas sobre las instalaciones, y de las actividades relacionadas con aquéllas que tengan riesgos asociados, cuyo principal objetivo es preservar la integridad física de las personas, de las instalaciones, así como la protección al medio ambiente;

XIV. Seguridad Operativa: Área multidisciplinaria que se encarga de los procesos contenidos en las disposiciones y normas técnicas, administrativas y operativas, respecto de la tecnología aplicada, así como del análisis, evaluación, prevención, mitigación y control de los riesgos asociados de proceso, desde la fase de diseño, construcción, arranque y puesta en operación, operación rutinaria, paros normales y de emergencia, mantenimiento preventivo y correctivo. También incluye los procedimientos de operación y prácticas seguras, entrenamiento y desempeño, investigación y análisis de incidentes y accidentes, planes de respuesta a emergencias, auditorías, aseguramiento de calidad, pre-arranque, integridad mecánica y administración de cambios, entre otros, en el Sector;

De las transcripciones realizadas, se desprende que la Ley de Hidrocarburos tiene como objeto regular las actividades en territorio nacional relativas al



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos; el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; el procesamiento, comprensión, licuefacción, descomprensión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural; el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y el transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos petroquímicos.

Por otro lado, respecto a la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, si bien la seguridad industrial y operativa también tiene como objetivo preservar la integridad física de las personas, ello se refiere a las personas que por sus funciones en el sector de hidrocarburos, se encuentran en las instalaciones industriales o por virtud de las actividades relacionadas con aquéllas o con motivo de los riesgos asociados al proceso contenidos en las disposiciones y normas técnicas, administrativas y operativas, respecto a la tecnología aplicada.

Ahora bien, del contenido de la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015, en su apartado 1, denominado “objetivo”, se desprende que ésta tiene como fin, establecer parámetros y requisitos técnicos mínimos de seguridad industrial y operativa, y protección ambiental que se deben de cumplir en el diseño, construcción, mantenimiento y operación de estaciones de servicio de fin específico y asociadas a la actividad de expendio en su modalidad de estación de servicio para autoconsumo para gasolina y diésel.

De ahí, que no pueda considerarse que el objetivo de salvaguardar la seguridad de la población que se desprende del artículo 1°, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y del punto 3.3.2.5.13, del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, sea idéntico al de la legislación federal, pues no se refiere a la seguridad industrial y operativa del sector hidrocarburos, sino a la seguridad de la población con motivo de su especial situación como habitantes del municipio de Mérida en el que se pretende instalar la estación de servicio para la venta de combustible, gasolinera y estación de autoconsumo, y derivado de las facultades que tienen los Ayuntamientos municipales en materias de ordenamiento de los asentamientos humanos, uso de suelo, protección civil, entre otros.

En estas condiciones, el hecho de que el 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía y posteriormente se emitieran la Ley



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

de Hidrocarburos, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015, no es suficiente para considerar que las normas municipales que la actora tildó de inconstitucionales hayan sido tácitamente derogadas por contraponerse a las citadas leyes federales, pues no hay que perder de vista que el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, de ninguna manera regulan cuestiones de seguridad industrial u operativa del sector de hidrocarburos, pues si bien esas normas se encuentren dirigidas a los establecimientos donde se venderán combustibles, no regulan en torno al referido sector, sino que tienen como objetivo cumplir con las atribuciones de vigilancia en las condiciones de seguridad que deben tener la vida de las personas, sus bienes y su entorno, ante cualquier evento destructivo de origen natural o generado por la actividad humana, a través de medidas de prevención de riesgos y en lo relativo al ordenamiento de asentamientos humanos.

En otro punto, analizando la cuestión alegada por la parte actora, relativa a que en su caso se debió de aplicar el punto 5, de la norma oficial mexicana citada en el párrafo anterior, tal aseveración deviene infundada.

Lo anterior, en virtud de que aún y cuando la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015, contemple ciertas restricciones a los predios o instalaciones donde se ubiquen estaciones de servicio, lo cierto es que el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, no tiene que seguir lo estipulado en dicha normatividad, ya que, como bien se determinó, la norma oficial mexicana de emergencia en cuestión tiene como objetivo establecer las especificaciones, parámetros y requisitos técnicos mínimos de **seguridad industrial y operativa y protección ambiental**, que se deben de cumplir en el diseño, construcción, mantenimiento y operación de estaciones de servicio de fin específico y asociadas a la actividad de expendio en su modalidad de estación de servicio para gasolina y diésel, los cuales son aspectos que no regulan las normas municipales reclamadas como inconstitucionales.

Por lo tanto, son aplicables al presente caso las disposiciones establecidas en el referido programa, ya que versan sobre la regulación del uso de suelo en cuanto a distancias mínimas entre dichas estaciones, centros de reunión y concentración, así como imponen que no deben de establecerse en predios ubicados en sitios considerados vulnerables en función de fallas geológicas, en suelo de conservación, terrenos de recarga de acuíferos, terrenos cavernosos o que hayan sido minas de materiales de construcción, al igual que en una zona perimetral de 300 metros en torno a dichos elementos tomando como referencia del límite del predio donde se ubicará la estación de



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

servicio, gasolinera o estación de autoconsumo, dado que ese programa, según los antecedentes que motivan su existencia, se realizó considerando una planeación estratégica integral para lograr un crecimiento ordenado del territorio municipal, considerando, de igual manera, la seguridad que debe brindarse a los habitantes del municipio de Mérida frente a algunos usos de suelo que se consideren riesgosos por el giro que desempeñan.

No pasa desapercibido para este Juzgador que, a pesar de que la parte actora alegó en su escrito de demanda que cumplió con todos y cada uno de los requisitos, especificaciones, criterios administrativos y técnicos que norman la incorporación de nuevas estaciones de servicio y autoconsumo a la franquicia PEMEX, exhibiendo en este juicio, para acreditar tal hecho, fotocopia certificada del oficio No. ASEA/UGSIVC/DGGC/3180/2016, de fecha 8 de agosto de 2016, emitido por la Dirección General de Gestión Comercial de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos, mediante el cual se dictamina como procedente la realización de su proyecto de estación de servicio Costco Gas Mérida, la cual obra glosada a foja 76 de este expediente y tiene pleno valor probatorio conforme al artículo 317, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, de aplicación supletoria a la materia con fundamento en el diverso 6°, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida; no se debe perder de vista que el punto 5, primer párrafo, de la norma oficial mexicana NOM-EM-001-ASEA-2015, establece que **previo a la construcción de la obra se debe contar con los permisos y autorizaciones regulatorias requeridas por la normatividad y legislación local y/o federal**, incluyendo el manifiesto de impacto ambiental y los diferentes niveles de análisis de riesgo, que sean aplicables.

Por lo tanto, se evidencia que las normas municipales impugnadas resultan aplicables al presente caso, en virtud de que, independientemente de que la parte actora tenga una resolución procedente para su proyecto de estación de servicio para venta de combustible, gasolinera y estación de autoconsumo, emitida por la autoridad federal competente, la misma legislación federal prevé que previo a la construcción de una obra de estación de servicio de venta de combustible, gasolinera y estación de autoconsumo, se debe cumplir con los requisitos que exige el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, que regulan la zonificación y el uso de suelo del municipio aludido.

De igual manera, no se transgrede el artículo 28 constitucional, tal y como lo asevera la recurrente, toda vez que el apartado 3.3.2.5.13, del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, no provoca prácticas monopólicas que impidan a la sociedad acceder a la obtención de gasolina en un libre



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

mercado, sino que con las medidas de distancia establecidas en dicha disposición legal, se pretende la protección de la sociedad, al impedir la instalación cercana de gasolineras, que pudiera provocar que el siniestro en una de ellas se expanda al resto de las estaciones de servicio, pero tal impedimento no implica una prohibición absoluta, pues basta con que se cumplan los requisitos previstos en el programa y reglamento de que se trata, para que otras personas puedan instalar diversas gasolineras.

Sirve al presente caso, por analogía, la aplicación de la tesis que se presenta a continuación:

Época: Décima Época
Registro: 2007837
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III
Materia(s): Constitucional
Tesis: XIV.T.A.3 A (10a.)
Página: 2899

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE MÉRIDA, YUCATÁN. EL PUNTO 3.4.4.8 DE SU APARTADO NIVEL ESTRATÉGICO, QUE PREVE EL REQUISITO DE UNA DISTANCIA NO MENOR DE 1000 METROS ENTRE EL PREDIO QUE SE DESTINARÁ AL ESTABLECIMIENTO DE UNA ESTACIÓN DE SERVICIO PARA LA VENTA DE COMBUSTIBLE (GASOLINERA) Y OTRA CONSTRUIDA, FUNCIONANDO Y/O AUTORIZADA, NO VIOLA LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE TRABAJO Y DE LIBRE CONCURRENCIA Y COMPETENCIA EN LOS MERCADOS.

La referida disposición, publicada en el Diario Oficial de la entidad el 13 de diciembre de 2009, que prevé la distancia como requisito para el establecimiento de estaciones de servicio para la venta de combustible, **no viola los derechos de libertad de trabajo y de libre concurrencia y competencia en los mercados, contenidos en los artículos 5o., primer párrafo y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, ya que se trata de una disposición de carácter urbano, tendente a organizar o regular el establecimiento ordenado y, sobre todo seguro, de los lugares dedicados al almacenamiento y distribución de combustibles, que protege el interés general ante el riesgo que conlleva el manejo de las sustancias que esa actividad comercial implica; no otorga alguna ventaja comercial en favor de persona alguna, ni repercute en detrimento del público en general.**

(Lo resaltado es propio)

Es de relevancia señalar, que la condición de distancias mínimas en el programa que se pide que se inaplique, constituye una facultad reglada, toda vez que no deja a la autoridad municipal potestad para fijar una cantidad menor, sino que la vincula a actuar en cierto sentido y, si no cumple con dicho parámetro, debe negarse la autorización.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Con relación a lo antes expuesto, es aplicable de manera analógica, el criterio que se muestra a continuación:

Época: Décima Época
Registro: 2007838
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III
Materia(s): Administrativa
Tesis: XIV.T.A.5 A (10a.)
Página: 2899

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE MÉRIDA, YUCATÁN. EL PUNTO 3.4.4.8 DE SU APARTADO NIVEL ESTRATÉGICO, QUE PREVE EL REQUISITO DE UNA DISTANCIA NO MENOR DE 1000 METROS ENTRE EL PREDIO QUE SE DESTINARÁ AL ESTABLECIMIENTO DE UNA ESTACIÓN DE SERVICIO PARA LA VENTA DE COMBUSTIBLE (GASOLINERA) Y OTRA CONSTRUIDA, FUNCIONANDO Y/O AUTORIZADA, CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.

La aludida disposición, publicada en el Diario Oficial de la entidad el 13 de diciembre de 2009, al condicionar el otorgamiento de la autorización para el establecimiento de estaciones de servicio para la venta de gasolina al requisito de la existencia de una distancia mínima de 1000 metros entre el predio en que se pretende destinar a ese fin y otra gasolinera construida, funcionando y/o autorizada, constituye una facultad reglada, pues no deja a la autoridad municipal potestad para fijar una cantidad menor, sino que, por el contrario, la vincula a actuar en cierto sentido y, si no se cumple con dicho parámetro, debe negarse la autorización.

(Lo resaltado es propio)

De esta manera, se concluye que el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, normas utilizadas como fundamento legal para emitir la resolución de fecha 17 de febrero de 2016, emitida por la autoridad demandada, recaída a una solicitud con número de trámite 0000109136, mediante la cual se negó a la recurrente la solicitud de factibilidad de uso de suelo para una estación de servicio para venta de combustible, gasolinera y estación de autoconsumo para el predio **ELIMINADO: Domicilio del actor**; acto administrativo cuya validez legal se confirmó a través de la resolución de recurso de reconsideración impugnada en este juicio, no violan derechos humanos y son aplicables al presente caso.

A continuación, de manera conjunta, se estudiarán los conceptos de impugnación segundo, tercero, y cuarto, del escrito de recurso de revisión, en virtud de que combaten la fundamentación y motivación de la resolución impugnada y de la diversa cuya validez legal se confirmó en la primera.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Previo al análisis de dichos agravios, es importante señalar que conforme a los artículos 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 4º, inciso a, fracción V, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, se desprende que todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Al respecto, tiene aplicación la tesis de jurisprudencia que se presenta a continuación:

Época: Séptima Época
Registro: 238212
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Volumen 97-102, Tercera Parte
Materia(s): Común
Tesis:
Página: 143

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Ahora bien, deviene infundada la argumentación planteada por la recurrente relativa a que no se establecen de manera clara y sólidos los motivos y fundamentos para negar el uso de suelo solicitado.

Lo anterior, en virtud de que de la resolución de fecha 17 de febrero de 2016, dictada en el trámite número 0000109136, por la enjuiciada, se advierte de manera clara la fundamentación que invocó para sustentar su decisión, así como los razonamientos que expresó para que se configure la hipótesis normativa.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

En efecto, se determina lo anterior, ya que, a foja 194 de este expediente, se advierte que de la referida resolución, la cual obra en este expediente en fotocopia certificada, se desprende que, con fundamento en el artículo 63, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, el cual establece que la autoridad administrativa podrá allegarse los medios de pruebas necesarios para formar convicción respecto a las solicitudes de los particulares, sin más limitación que las establecidas en dicho reglamento, la Dirección a la que pertenece la autoridad demandada, para un mejor proveer, realizó trabajos de verificación en el contexto al predio objeto de la solicitud de uso de suelo, en el cual pudieron constatar que: a) en el predio ubicado *ELIMINADO: Domicilio de tercero ajeno al juicio. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial*, se encuentra funcionando una estación de servicio de venta de combustible (gasolinera); b) en el predio ubicado en la *ELIMINADO: Domicilio de tercero ajeno al juicio. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial*, se encuentra funcionando una estación de servicio de venta de combustible (gasolinera); c) en los predios *ELIMINADO: Domicilios de tercero ajeno al juicio. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial*, de la misma colonia, se encuentra funcionando una estación de servicio de venta de combustible (gasolinera); d) se ubicaron vías férreas a una distancia de 16.91 metros del predio; e) en el predio solicitado se ubicó un supermercado y un cenote; f) se ubicó un centro comercial en el predio *ELIMINADO: Domicilio de tercero ajeno al juicio. Fundamento legal: artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de un dato personal el cual tiene carácter de confidencial*; y, g) se ubicó el Museo del Mundo Maya en el predio ubicado en la calle 60 No. 299-E, entre 5-B, de la colonia Revolución.

Posteriormente a fojas 195, 196 y 197 de las constancias que integran este juicio, se observa que en la resolución en cuestión la demandada invocó el apartado 3.3.2.5.13, denominado “Estación de servicio para la venta de combustible, gasolinera y estación de autoconsumo”, del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, en el cual se establece que dichas estaciones deben cumplir ciertos requisitos, entre los cuales están: a) con la finalidad de disminuir los riesgos ambientales asociados al almacenaje de sustancias altamente flamables, proteger la seguridad de las personas, sus bienes y permitir a la Unidad Municipal de Protección Civil ejecutar acciones de prevención, auxilio y restablecimiento ante cualquier contingencia, siniestro, desastre o suceso de alto riesgo, cada estación de servicio o



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

gasolinera en un área urbana se establecerá con un área de protección y amortiguamiento de 500 metros de proyección perpendicular del perímetro del predio que no se podrá intersectar en ningún punto con el área de protección y amortiguamiento de cualquier otra Estación de Servicio, Gasolinera y Estación de Autoconsumo que esté autorizada, construida y/o funcionando; b) con la finalidad de proteger la seguridad de las personas, se debe ubicar a una distancia de 100 metros de los centros de reunión y concentración, medidos entre los límites más cercanos de los predios; c) no podrá establecerse en los predios ubicados en sitios considerados vulnerables en función de fallas geológicas, así como en suelo de conservación, terrenos de recarga de acuíferos, terrenos cavernosos o que hayan sido minas de materiales de construcción, así como en una zona perimetral de 300 metros en torno a los mencionados elementos tomando como referencia del límite del predio en donde se ubicará la Estación de Servicio, Gasolinera o Estación de Autoconsumo; y, d) el predio propuesto deberá ubicarse a una distancia 20 metros para vías férreas tomando como referencia del límite del predio en donde se ubicará la Estación de Servicio, Gasolinera o Estación de Autoconsumo.

Con el fin de poder encuadrar la norma jurídica invocada en el caso concreto y tomando como base el trabajo de verificación realizado, el cual obra en este expediente de foja 204 a 210, la autoridad demandada determinó que:

a) respecto a la primera especificación: se ubicó una gasolinera en **ELIMINADO: Domicilio de tercero ajeno al juicio**, a una distancia lineal de 825.17 metros del predio solicitado, asimismo, se ubicó una gasolinera en el predio **ELIMINADO: Domicilio de tercero ajeno al juicio**, a una distancia lineal de 601.92 metros del predio solicitado, así como también se ubicó una gasolinera en los predios **ELIMINADO: Domicilios de tercero ajeno al juicio**, de la misma colonia, a una distancia lineal de 674.11 metros del predio solicitado, por lo que las áreas de protección y amortiguamiento de 500 metros de dichas gasolineras, se intersectan con el área de protección y amortiguamiento de la estación a establecerse en el predio **ELIMINADO: Domicilio del actor**, por lo que no se cumple con dicha especificación;

b) respecto a la segunda especificación: el centro comercial ubicado en el predio **ELIMINADO: Domicilio de tercero ajeno al juicio**, colinda directamente con el predio solicitado, asimismo **ELIMINADO: Domicilio de tercero ajeno al juicio** está a una distancia lineal de 75 metros, así como en el predio objeto de la solicitud un supermercado, mismos que son considerados como centros de reunión y concentración y por lo tanto, no se cumple con la distancia de 100 metros que debe de existir entre los límites más cercanos de los predios;



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

c) en relación con la tercera especificación: en el predio objeto de la solicitud se encontró un cenote considerado suelo de conservación y terreno de recarga de acuífero, por lo que no se cumplió con dicha especificación; y,

d) respecto a la cuarta especificación: se ubicaron vías férreas a una distancia de 16.91 metros del predio solicitado, por lo que no cumple con ésta.

Con lo anteriormente expuesto, queda evidenciado que la resolución donde se niega la factibilidad de uso de suelo solicitado, se encuentra debidamente fundada y motivada, toda vez que se citaron con precisión los preceptos legales aplicables al caso y se dio a conocer de manera clara y completa la esencia de las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de autoridad, haciendo énfasis que en el caso de la motivación, resulta suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión para que se tenga por cumplida tal exigencia, lo cual sucedió en el presente caso, al encuadrar la autoridad demandada las normas jurídicas invocadas con las condiciones y circunstancias que se suscitaron al verificar el contexto del predio objeto de la solicitud de factibilidad de uso de suelo.

Para lo anterior, resulta aplicable la siguiente tesis

Época: Novena Época
Registro: 175082
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIII, Mayo de 2006
Materia(s): Común
Tesis: I.4o.A. J/43
Página: 1531

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.

El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que **se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión**, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.

(Lo resaltado es propio)

De igual manera, deviene infundada la aseveración realizada por la recurrente respecto a que los argumentos y fundamentos citados en el considerando sexto de la resolución impugnada de fecha 22 de marzo de 2017, son incongruentes e inoperantes.

Se dice lo anterior, ya que, del acto impugnado en cuestión, se advierte que la autoridad demandada, de manera previa al análisis de los argumentos vertidos en el recurso de reconsideración interpuesto por la demandante ante la sede administrativa, estipuló que:

- Conforme al artículo 27, de nuestra Carta Magna, la nación tiene en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, dictando las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- Del artículo 73, fracción XXIX-C, se le faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.
- Del numeral 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta a los Ayuntamientos para aprobar reglamentos y que, de su diversa V, se prevé que los municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo.
- La Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales la Federación, los Estados y los Municipios participan en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población para garantizar el cumplimiento de los planes y programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano.
- Con base en lo anterior, el Municipio de Mérida expidió el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, cuyo objeto, entre otros,



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

estriba en cuidar que el crecimiento, equilibrio y desarrollo de sus centros de población sean los adecuados conforme a las normas aplicables y al Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, tal y como lo dispone el numeral 82 del citado reglamento.

- Del diverso 85, de la referida norma, se desprende que el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, es el conjunto de normas, principios y disposiciones que, con base en estudios urbanísticos adecuados, coordina y dirige el crecimiento y conservación de la ciudad de Mérida.
- Del artículo 26, del Reglamento de Construcciones en cita, se dispone que, para poder dar un uso o destino a un predio o inmueble, se debe contar con una licencia de uso del suelo expedida por la Dirección de Desarrollo Urbano, la cual es la autorización que se emite para asignarle a aquellos un determinado uso o destino cuando éste sea compatible con lo establecido en el programa.
- Del artículo 74, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se advierte que se obliga a la autoridad municipal a expedir constancias de factibilidad de uso de suelo, siempre y cuando el solicitante cumpla con los requisitos señalados en dicha legislación y no se contravengan las disposiciones establecidas en la misma, en los programas municipales de desarrollo urbano y en los reglamentos municipales.
- Si bien el artículo 5° constitucional garantiza la libertad de trabajo, no se debe de perder de vista que dicha prerrogativa no es irrestricta, ya que la actividad a ejercer no debe ser considerada ilícita, no se deben de afectar derechos de terceros y no se deben vulnerar derechos de la sociedad.
- Por lo tanto, al no haberse cumplido con lo que dispone el apartado 3.3.2.5.13, del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, no se puede otorgar la factibilidad de uso de suelo solicitada, ya que en caso de hacerlo, se pone en amenaza la seguridad del territorio municipal, y al ser inconcuso que tales disposiciones son de subrayado interés social, pues a través de ellos se protege el valor más elevado de la sociedad, como lo es la vida de sus integrantes, existe una necesidad de cumplir tales disposiciones para que se pueda otorgar la factibilidad solicitada.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

De lo anterior, se evidencia que no existe incongruencia ni inoperancia en las disposiciones legales invocadas por la enjuiciada en la resolución impugnada, en virtud de que previo a estudiar los agravios planteados en el escrito de recurso de reconsideración, citó los preceptos legales aplicables para fundamentar que el municipio de Mérida está facultado para expedir la norma municipal en que se sustentó la resolución de fecha 17 de febrero de 2016, mediante la cual se negó la factibilidad de uso de suelo en cuestión, así como para mostrar el objeto que persiguen el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, y que sus preceptos legales son aplicables al presente caso, toda vez que el establecimiento de la estación de servicio gasolinero que se pretende establecer, se quiere ubicar en el municipio de Mérida, por lo que su funcionamiento y construcción está relacionada con la zonificación y el uso de suelo del aludido municipio, y en el caso de no cumplirse con lo que establecen las normas municipales aplicables, no sería factible conceder la solicitud de uso de suelo, ya que afectaría el interés social y el orden público.

Por otro lado, este Juzgador considera que la enjuiciada debidamente integró los conceptos de orden público e interés social en sus razonamientos plasmados en el Considerando sexto de la resolución impugnada de fecha 22 de marzo de 2017, en virtud de que, en el artículo 1º, párrafo primero, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, se desprende lo siguiente:

ARTÍCULO 1º.- Es de orden público e interés general, el cumplimiento y observancia de las disposiciones de este "REGLAMENTO", de sus "NORMAS" y de las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia de Desarrollo Urbano, planificación, seguridad, estabilidad e higiene, así como las limitaciones y modalidades que se impongan al uso de los terrenos, tanto de suelo como de ocupación o de las edificaciones de propiedad pública o privada, en los programas parciales y las declaratorias correspondientes.

(Lo resaltado es propio)

De lo expuesto se deduce que las materias de desarrollo urbano, planificación, seguridad, estabilidad e higiene, así como las limitaciones y modalidades que se impongan al uso de suelo son de orden público e interés social.

Con base en lo anterior, es que la autoridad demandada argumentó que es importante que la Dirección que representa conceda o autorice licencias de uso de suelo, siempre y cuando se cumplan con los requerimientos que establezcan las leyes, reglamentos y programas aplicables, toda vez que, tal y como lo expuso la enjuiciada en la resolución impugnada en cita, con su debido cumplimiento se atiende la seguridad de la población, en virtud de que es un tema de interés general y orden público.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Cabe señalar que las consideraciones que entabló el Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida en el acto impugnado sobre el orden público y el interés social, las sustentó con las tesis I.4o.A.63 K, del Tomo XXII, de agosto de 2015, dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y IV.2o.A.119 A(10a.), del libro 29, tomo III, de abril de 2016, dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, ambas publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Por lo tanto, tal y como ya expuso este Juzgador en párrafos anteriores de este Considerando, independientemente de que la parte actora haya cumplido con todos los requerimientos solicitados por la autoridad federal y que a consecuencia de ello le hayan resuelto como procedente su proyecto de estación de servicio gasolinero, así como que dicha documentación la haya exhibido ante la institución que representa la enjuiciada; debe de igual manera, cumplir con las normas municipales aplicables en materia de desarrollo urbano, zonificación y uso de suelo, en virtud de que dichas normas son de interés social y orden público, toda vez que se procura atender la seguridad de la población y la adecuada distribución de los asentamientos humanos en el municipio de Mérida.

Por otro lado, de los conceptos de impugnación quinto y octavo, este Juzgador resuelve como inoperantes los mismos, ya que con ellos no se combatieron los fundamentos y motivos de la resolución impugnada de fecha 22 de marzo de 2017, dictada por la autoridad demandada, mediante la cual se confirmó la validez de la diversa de fecha 17 de febrero de 2016.

En efecto, el análisis de los razonamientos expuestos por la parte actora en su quinto y octavo conceptos de impugnación, permite establecer que ninguno de ellos se dirigió a combatir el acto impugnado, limitándose a narrar, en el quinto, que este Juzgador debe de ejercer un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad a través de la aplicación del principio pro persona y, en el octavo, que el acto que hoy se combate se encuentra indebidamente motivada, pero sin exponer la manera cómo, según su criterio, con la resolución impugnada se afectó su esfera de derechos.

Ante esta situación, resulta claro determinar dichos agravios como inoperantes pues no existen elementos mínimos de estudio que permitan a este Juzgador realizar el ejercicio de cotejo entre el acto impugnado contra los razonamientos que cuestionan su legalidad; esto, en virtud de que en los aludidos conceptos de impugnación no fueron expuestos por la actora.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Esta reflexión encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia siguiente:

Época: Décima
Registro: 2010038
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 22, septiembre de 2015, Tomo III
Materia(s): Común
Tesis: (V Región) 2o. J/1 (10a.)
Página: 1683

CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO.

De acuerdo con la conceptualización que han desarrollado diversos juristas de la doctrina moderna respecto de los elementos de la causa petendi, se colige que ésta se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida. Lo que es acorde con la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la causa de pedir no implica que los quejosos o recurrentes pueden limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a ellos corresponde (salvo en los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja) exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; sin embargo, no ha quedado completamente definido qué debe entenderse por razonamiento. Así, conforme a lo que autores destacados han expuesto sobre este último, se establece que un razonamiento jurídico presupone algún problema o cuestión al cual, mediante las distintas formas interpretativas o argumentativas que proporciona la lógica formal, material o pragmática, se alcanza una respuesta a partir de inferencias obtenidas de las premisas o juicios dados (hechos y fundamento). Lo que, trasladado al campo judicial, en específico, a los motivos de inconformidad, un verdadero razonamiento (independientemente del modelo argumentativo que se utilice), **se traduce a la mínima necesidad de explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento).** Por consiguiente, en los asuntos que se rigen por el principio de estricto derecho, una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, no puede considerarse un verdadero razonamiento y, por ende, debe calificarse como inoperante; sin que sea dable entrar a su estudio so pretexto de la causa de pedir, ya que ésta se conforma de la expresión de un hecho concreto y un razonamiento, entendido por éste, cualquiera que sea el método argumentativo, la exposición en la que el quejoso o recurrente realice la comparación del hecho frente al fundamento correspondiente y su conclusión, deducida del enlace entre uno y otro, de modo que evidencie que el acto reclamado o la resolución que recurre resulta ilegal; pues de lo contrario, de analizar alguna aseveración que no satisfaga esas exigencias, se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, lo que se traduciría en una verdadera suplencia de la queja en asuntos en los que dicha figura está vedada.

(El énfasis es propio)



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

De igual manera, resulta aplicable en el caso la tesis de jurisprudencia que a continuación se reproduce:

Época: Novena
Registro: 185425
Instancia: Primera Sala
Tipo de tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XVI, diciembre de 2002
Materia(s): Común
Tesis: 1a./J. 81/2002
Página: 61

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.

El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.

(El énfasis es propio)

Por lo tanto, se concluye que este Juzgador no puede pronunciarse respecto a los conceptos de impugnación quinto y octavo planteados por la demandante, toda vez que no se constituyen como tales.

En tal virtud, con fundamento en los artículos 67, 68 y 70, fracción I, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se:

RESUELVE

- I. Ha resultada infundada la causal de improcedencia planteada por el tercero interesado, por lo que no se sobresee el presente recurso de revisión.
- II. La parte actora no probó su pretensión; en consecuencia,



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

- III. Se declara la validez de las resoluciones impugnadas de fechas 22 de marzo de 2017 y 17 de febrero de 2016, dictadas por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida.
- IV. Con base en el artículo 80, fracción VI, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se instruye al Actuario de este Tribunal para que, con fotocopias certificadas de la presente resolución, la notifique de manera personal a las partes, en los domicilios señalados para tal efecto.

Así lo resolvió y firma el Doctor en Derecho Gerardo Centeno Canto, Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, asistido por el Maestro en Derecho Claudio Alberto Palma Cetina, Secretario de Acuerdos, quien autoriza con su firma.

VERSIÓN PÚBLICA