



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

EXPEDIENTE No. 33/2019

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

AUTORIDAD DEMANDADA: Director de Desarrollo
Urbano del Municipio de Mérida

Mérida, Yucatán, 2 de diciembre 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, al rubro indicado, promovido por ELIMINADO: Nombre del actor, por su propio y personal derecho, en contra de la resolución dictada en fecha 12 de junio de 2019 por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, mediante la cual resolvió un recurso administrativo de reconsideración interpuesto por el hoy actor; y:

R E S U L T A N D O

- I. **PRESENTACIÓN DE DEMANDA.** Por escrito de fecha 5 de julio de 2019, presentado en la Oficialía de Partes de este Tribunal el mismo día, ELIMINADO: Nombre del actor interpuso un recurso de revisión en contra de la resolución de 12 de junio de 2019, dictada por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida al resolver el recurso administrativo de reconsideración en el sentido de confirmar la validez del acto administrativo recurrido.
- II. **ADMISIÓN DE DEMANDA.** Mediante acuerdo de fecha 12 de agosto de 2019, se admitió la demanda interpuesta, se tuvieron por no presentadas las pruebas del recurso de revisión marcadas con los números I y II, ya que no se ofrecieron fotocopias certificadas o simples de las mismas, o en su caso, fotocopias de las solicitudes que se formularon para obtenerlas, las cuales debieron haberse realizado por lo menos con cinco días de anticipación a la fecha de presentación de la demanda; se reconoció a ELIMINADO: Nombre del actor como parte actora y se ordenó correr traslado a la autoridad demandada para los fines del artículo 27, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.
- III. **CONTESTACIÓN DE DEMANDA.** Mediante oficio sin número, de fecha 4 de septiembre de 2019, presentado a este Tribunal municipal el día 9 del mismo



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

mes y año, la autoridad demandada contestó la demanda planteada, misma que fue admitida mediante acuerdo dictado el día posterior al de su presentación.

- IV. AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** A través del acuerdo citado en el Resultando anterior, con fotocopia simple del escrito de contestación y anexos adjuntos, se le corrió traslado al demandante para que ampliara su escrito inicial de demanda dentro de los 15 días hábiles siguientes, en caso de que considere que se actualiza alguno de los supuestos contenidos en el artículo 23, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida; no obstante, el recurrente no ejerció el aludido derecho.
- V. DESAHOGO DE PRUEBAS.** A través de acuerdo de fecha 10 de octubre de 2019, fueron admitidas y se desahogaron las pruebas aportadas por las partes, con excepción de las marcadas con los números I y II del escrito de demanda, por las razones expuestas en el Resultando II del presente fallo. Asimismo, se otorgó un plazo para que las partes formularan sus respectivos alegatos.
- VI. ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN** Habiendo fenecido el término para la formulación de alegatos, sin que ninguno de los colitigantes hiciera uso de tal derecho, con fundamento en el artículo 66, último párrafo, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se cerró la instrucción mediante acuerdo de fecha 28 de octubre de 2019, informándose que este Tribunal estaba ya en aptitud de dictar sentencia definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

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

Por disposición del artículo 68, primer párrafo, del citado reglamento, las sentencias que se dicten en la materia contenciosa administrativa municipal se fundarán en Derecho, resolviéndose la pretensión que se deduzca en la demanda con relación al acto impugnado, teniendo el juez la facultad de invocar hechos notorios.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Considerando lo anterior, el objeto de la presente sentencia consistirá en el análisis y determinación de lo relativo a la legalidad del acto impugnado, que es la resolución que ha quedado descrita en el Resultando I de la sentencia que ahora se dicta.

SEGUNDO. Supletoriedad de la normativa.

De conformidad con el artículo 6°, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, a falta de disposición expresa en el propio reglamento, será aplicable, de manera supletoria, el Código de Procedimientos Civiles de Yucatán.

TERCERO. Existencia del acto impugnado.

En el caso objeto de análisis, la existencia del acto impugnado quedó acreditada conforme al artículo 19, fracción III, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, mediante la exhibición que efectuó la hoy parte actora de la resolución original dictada el 12 de junio de 2019, misma que obra glosada de foja 11 a 26 del expediente en que se actúa y que, por ser una documental pública se le da pleno valor probatorio, de conformidad con los artículos 173, fracción II, 216, fracción II, y 305, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán.

CUARTO. Parte considerativa.

En su escrito de demanda la parte actora alegó que, el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recoge el principio de completitud, el cual obliga al juzgador a resolver de manera integral todos los asuntos que conozca; es decir, que hay una obligación de examinar con exhaustividad todas las cuestiones que se pongan a debate en el caso concreto, exponiendo argumentos completos y con una consistencia argumentativa.

Aseveró que, en el presente caso, la autoridad demandada transgredió los principios de exhaustividad y congruencia ya que empleó palabras de manera excesiva al dictar su decisión; no obstante, reconoció que el recurrente invocó el uso consolidado pero que no se comprobaron los años con los que cuenta el predio en funcionamiento; que, asimismo, en el recurso administrativo se ofreció una prueba de inspección ocular para efecto de medir los niveles de ruido, polvo u otros elementos, lo cual se llevaría a cabo con elementos del Departamento de Ecología del Municipio de Mérida, pero que la hoy demandada negó la admisión de dicha



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

prueba por el único hecho de que a su parecer no se guardaba relación alguna con la resolución.

También expuso que, en la resolución impugnada, la enjuiciada motivó que el giro solicitado causa afectaciones directas o indirectas, conflictos viales, problemas de contaminación, ruido, polvo e impactos negativos al contexto de la zona, pero que ninguna de las mencionadas cuestiones fue acreditada.

De igual manera, el demandante afirmó que la autoridad demandada consideró que el giro solicitado puede ser de efecto nocivo para la seguridad y la salud, sin que señale cómo se podrían configurar dichos daños, haciendo énfasis en que la prueba de inspección ocular que ofreció era para el efecto de que la hoy enjuiciada determinara si existían o no efectos negativos a la seguridad y salud de los habitantes de la zona; por lo que la autoridad dejó de desahogar pruebas tendientes a demostrar que el giro solicitado no causa impactos negativos en el lugar.

Por su parte, la autoridad demandada defendió la legalidad de la resolución impugnada argumentando que, en el presente caso se analizó el uso de suelo en el que se pretende establecer el uso de bodega de vinos y licores, encontrándose el predio referido en una vialidad de ciudad tipo C: Vialidad con gran flujo vehicular, cuya compatibilidad de usos y destinos se localiza en la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo (Anexo N-03).

Que asimismo, la Tabla de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto (Anexo N-02), del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, establece que el uso solicitado de bodega de vinos y licores es considerado como almacenamiento de alto impacto. Que, por lo tanto, al considerarse el aludido uso como de alto impacto y al encontrarse el mismo en una vialidad de ciudad tipo C, de conformidad con la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo, se determinó que no era permitido.

Expuso que el recurrente, conforme al apartado 5.3, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, no acreditó que su predio lleva funcionando como bodega de vinos y licores por más de 5 años, así como tampoco presentó los estudios especializados en el que se señalara que no existen impactos negativos que se pudieren generar para las personas y seres vivos.

Que, con relación a la prueba de inspección ocular ofrecida en el recurso administrativo, se consideró desecharla pues con su fin no se lograría desvirtuar que



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

el uso de bodega de vinos y licores de alto impacto no es permitido en la zona donde se pretende establecer.

Expuso como conclusión que, en el presente asunto debe confirmarse la legalidad de la resolución impugnada, toda vez que la misma cumple con todos los elementos esenciales que debe contener un acto administrativo.

Con base en los argumentos antes expuestos y en las constancias que integran el expediente en que se actúa, quien hoy resuelve considera que son infundados los agravios vertidos por la actora, conforme a los siguientes razonamientos:

En un primer punto, el demandante se duele de que la resolución impugnada carece de exhaustividad y congruencia, puesto que la enjuiciada, entre otras cosas, reconoce que el recurrente invocó el uso consolidado pero que no se comprobaron los años con los que cuenta el predio en funcionamiento, aunado a que en el recurso administrativo se ofreció una prueba de inspección ocular para demostrar que no hay afectaciones en la zona donde se pretende establecer el uso de bodega de vinos y licores, pero que la demandada únicamente alegó que dicha prueba no guardaba relación alguna con la resolución.

Al respecto, es de señalarse, de manera previa, lo que establece el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente:

ARTÍCULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive la causa legal del procedimiento.** En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(Lo resaltado es propio)

De igual manera resulta pertinente atender lo que el numeral 17, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna dispone, mismo que a la letra dice:

ARTÍCULO 17.- **Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales** que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.** Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(Lo resaltado es propio)



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

De dichos preceptos constitucionales se advierte la existencia de dos principios fundamentales que deben observar las resoluciones que se emitan con motivo de un recurso administrativo interpuesto: a) el de congruencia; y, b) exhaustividad.

El primero de los principios se refiere a que, la resolución que se emita con motivo de un recurso administrativo, debe ser congruente, no solo consigo mismo, sino también con la problemática planteada por el interesado ante la autoridad administrativa que será encargada de resolver el medio de defensa legal interpuesto; es decir, que la autoridad administrativa resolutora exponga consideraciones que tengan concordancia con lo que plantee el interesado, por lo que la determinación que llegue hacer la autoridad no debe distorsionar o alterar lo pedido o alegado por el recurrente, sino que sólo se ocupe de las pretensiones expuestas, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere invocado.

En cuanto al principio de exhaustividad, éste se refiere a que las resoluciones deben ser congruentes en resolver todos y cada uno de los puntos sometidos a consideración de la autoridad administrativa competente para resolver el recurso administrativo interpuesto.

En concordancia con lo anterior, es menester observar lo que establece el artículo 4º, inciso A, fracción V, inciso B, fracción XIII, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, mismo que a la letra dice:

ARTÍCULO 4º.- Para que un acto administrativo sea válido debe contener los elementos y cumplir con los requisitos siguientes:

A) Elementos

...

V.- Estar fundado y motivado;

...

B) Requisitos

...

XIII.- De ser el caso, que se expida de manera congruente con lo solicitado y que resuelva expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o los previstos por el Reglamento.

(Lo resaltado es propio)



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

También, debe considerarse lo que el numeral 29, fracción X, del ordenamiento legal citado arriba, dispone:

ARTÍCULO 29.- La Administración Pública Municipal, en sus relaciones con los particulares, tendrán las siguientes obligaciones:

...

X.- **Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen**; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por el Reglamento.

(Lo resaltado es propio)

Del análisis a los preceptos legales transcritos se concluye que, toda resolución emitida por autoridad administrativa municipal competente debe ser dictada de manera fundada y motivada, observando los principios de exhaustividad y congruencia, toda vez que dichas disposiciones normativas prevén la exigencia de que sea congruente con lo pedido y que se pronuncie sobre todas las cuestiones que se planteen, para así garantizar la seguridad jurídica del interesado.

Cabe destacar que, el recurso administrativo no implica la realización de una función jurisdiccional pues no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia sino que se trata de un mero control interno de legalidad de la propia administración responsable de los actos impugnados en ejercicio de un control jurídico que tiende más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de intereses particulares; sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en dichos medios de defensa legal rige, en esencia, el derecho fundamental a una impartición de justicia pronta y completa, lo que implica que las resoluciones que se lleguen a emitir con motivo de un recurso administrativo interpuesto, deben dictarse conforme a los principios que conforman ese derechos subjetivo, entre los que destacan los de exhaustividad y congruencia.

Sobre el particular, resulta aplicable la tesis que enseguida se reproduce:

Época: Novena

Registro: 186876

Instancia: Segunda Sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XV, mayo de 2002

Materia(s): Constitucional, Administrativa



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Tesis: 2a. LI/2002

Página: 303

RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS PRINCIPIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DEBEN ADECUARSE A LA NATURALEZA DE INTERÉS PÚBLICO DE AQUÉLLOS.

El recurso administrativo, en razón de su naturaleza, no implica la realización de una función jurisdiccional en tanto que en él no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia, sino que se trata de un mero control interno de legalidad de la propia administración responsable de los actos impugnados, en ejercicio de un control jurídico que tiende más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de intereses particulares, de manera que dentro de los procedimientos recursales generalmente no rigen los principios de igualdad de las partes, ni de contradicción, puesto que no hay demandado, ni existe un Juez imparcial. En congruencia con lo anterior, se concluye que **en los recursos administrativos rige, en lo esencial, la garantía individual de impartición de justicia pronta y completa que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica que los principios que conforman ese derecho subjetivo público, deberán adecuarse a las diversas finalidades de esos medios de defensa.**

(Lo resaltado es propio)

En el caso sujeto a análisis se advierte que, obra glosado de la foja 97 a la 104 del presente expediente, una fotocopia simple del recurso administrativo de reconsideración interpuesto por el hoy actor el día 10 de enero de 2019 ante la Subdirección Jurídica de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, documental que fue ofrecida por la autoridad demandada y tiene pleno valor probatorio para este Juzgador conforme a los artículos 173, fracción II, 225, 290, primer párrafo, 308 y 317, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, ya que a pesar de que se trata de una fotocopia simple de una documental privada, la enjuiciada, a fojas 1, 5 y 6 de la resolución impugnada, reconoce la fecha de interposición del aludido medio defensa legal promovido y menciona los agravios que la actora hizo valer en el mismo.

De dicho ocuso se desprende que, la hoy actora recurrió el oficio dictado en fecha 12 de diciembre de 2018 por la autoridad demandada, mediante la cual negó la autorización de una licencia de uso de suelo para el trámite de la licencia de funcionamiento municipal respecto del 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.**



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Asimismo, el recurrente planteó los siguientes razonamientos, tendientes a desvirtuar la legalidad del acto administrativo recurrido:

a) Que la autoridad administrativa recurrida no tomó en consideración que el predio **ELIMINADO: Domicilio del actor.**, lleva más de 5 años funcionando como bodega de vinos y licores, sin que exista algún tipo de inconformidad o queja por parte de los habitantes de la zona, lo que significa que el uso que pretende establecer coexiste con el lugar propuesto y por lo tanto, la resolución transgrede el principio de exhaustividad tutelado en el artículo 17 constitucional;

b) Que la autoridad no analizó el contexto que rodea el local que se pretende establecer, ya que de haberlo hecho, la hoy enjuiciada hubiera advertido que el predio se encuentra en una zona donde existen diversos establecimientos comerciales de alto impacto y se concluiría que con el uso que se pretende dar al inmueble, se mejorarían las condiciones de vida de los habitantes de la zona; y,

c) A fin de demostrar que con el establecimiento de bodega de vinos y licorerías no se genera polvo u otro tipo de molestia a los habitantes de la zona, que el contexto que rodea el predio en cuestión es de consolidación urbana y que existen varios establecimientos mercantiles que tienen como propósito ser bodegas de vinos y licorerías, así como que también los niveles de ruido se encuentran dentro de los parámetros permitidos, se ofreció una inspección ocular al predio objeto de la solicitud rechazada, precisando que ésta se llevaría a cabo junto con elementos de Ecología de la Dirección de Servicios Públicos del Municipio de Mérida.

Ahora bien, al contrario de lo alegado por el demandante en su escrito de recurso de revisión, este Juzgador determina que la autoridad demandada sí cumplió con los principios formales de exhaustividad y congruencia tutelados por los artículos 4º, inciso a, fracción V, inciso B, fracción XIII, y 29, fracción X, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, en relación con los diversos 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que invocó los siguientes razonamientos que tuvieron como propósito demostrar la falta de sustento de los agravios vertidos por la hoy actora en la instancia administrativa:

a) Que de la revisión de los documentos que integran el expediente de recurso de reconsideración, no se desprende que el recurrente haya acreditado, de conformidad con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, que su predio lleve más de 5 años funcionando en la pretendida zona como bodega de vinos y licores, por lo que resultan insuficientes las simples manifestaciones de la actora para acreditar su



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

dicho; que asimismo, conforme al citado programa, se debe, además de acreditar los 5 años de funcionamiento, cumplir con las restricciones y condiciones señaladas en la aludida norma y reglamentos aplicables, los cuales no ocurrieron en el presente caso;

b) Que en el caso concreto, se analizó la ubicación del predio respecto a las vialidades, manzana, zona y contexto que lo rodea, puesto que el acto donde se niega la licencia de uso de suelo, se estableció que el inmueble se encuentra en una vialidad clasificada de tipo C, lo que implica que el uso, mismo que es de alto impacto, no es permitido para el lugar, siendo ésta una cuestión que regula el apartado 5.3, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, ya que dicha disposición prevé el método para dictaminar usos y destinos del suelo permitidos y no permitidos, en específico en la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo del citado programa, en el cual, de igual manera, se señala que todo uso y/o destino que se quiera dar a un predio que se encuentre localizado dentro de la jurisdicción de Mérida, Yucatán, deberá ser autorizado únicamente por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida y que deberá apegarse los preceptos legales aplicables por la citada norma y demás leyes federales, estatales y municipales correspondientes; que por lo tanto, la autorización de usos y destinos del suelo queda sujeta a la compatibilidad con respecto a los criterios de clasificación, impacto, zona donde se ubique el predio, restricciones específicas y jerarquía vial;

c) Que la dirección de la cual es titular, no se encuentra facultada de aprobar diferentes usos de suelo solicitados, teniendo como base únicamente el análisis de los giros que se encuentren en la zona, ya que cada uso en particular requiere de un estudio distinto puesto que no tienen las mismas características, impacto y escala, por lo que éste no resultar ser un parámetro para autorizar o negar los usos de suelo;

d) Que la prueba de inspección ocular ofrecida, que tuvo como fin acreditar que los niveles de ruido, polvo u otros elementos se encuentran dentro de los niveles permitidos en la zona, no resulta procedente puesto que no guarda relación alguna con el acto que negó la autorización del uso de suelo solicitado, toda vez que en nada favorecería al hoy demandante, en virtud de que el uso de suelo que se negó deriva de la incompatibilidad que existe entre el uso pretendido y la vialidad donde se ubica el predio propuesto, por lo que dicha negativa no se condicionó a la generación de decibeles de ruido, polvo u otros elementos que pudiera generar el uso pretendido;



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

e) Que todas las áreas y predios del municipio de Mérida se encuentran sujetos al capítulo quinto, del Nivel Normativo, a la Tabla de Compatibilidad y Destinos del Suelo, a la Estrategia Síntesis, a la Tabla de Usos, Destinos y Giros según el Nivel de Impacto; todos del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, así como en las demás normas federales, estatales y municipales aplicables y que sobre esa premisa, el predio propuesto se localizó en una vialidad de ciudad tipo C, se clasificó su uso como bodegas de vinos y licores, y que conforme a la Tabla de Usos, Destinos y Giros según el Nivel de Impacto, se clasificó como de alto impacto y que de acuerdo con la Tabla de Compatibilidades con Usos y Destinos del Suelo, se estableció que el uso de almacenamiento de alto impacto no resulta permitido en la vialidad de ciudad tipo C;

f) Que en el presente asunto no existió falta de exhaustividad por parte de la resolutora, en virtud de que el acto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado, ya que se expresaron los ordenamientos legales aplicables y las razones por las cuales se concluyó que el caso particular encuadra en los supuestos previstos en las hipótesis normativas aplicables; y,

g) Que la institución gubernamental que la resolutora representa, tiene la obligación de actuar con base en el principio de legalidad, por lo que únicamente pueden realizar acciones que la ley le permita y en el caso concreto se debe acatar lo que señala el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, el cual dispone las clasificaciones de la zona en que se divide la ciudad y de igual manera señala que los usos no se autorizarán si su ubicación en áreas o vialidades donde se pretende establecer es incompatible.

De lo anterior se colige que, en efecto, la autoridad demandada resolvió el presente recurso administrativo de reconsideración de manera exhaustiva y congruente, puesto que:

1) Respecto del argumento del recurrente consistente en que no se tomó en cuenta que su predio lleva más de 5 años funcionando como bodega de vinos y licorerías sin que haya inconformidad o queja alguna por parte de los habitantes de la zona, la autoridad consideró que el hoy demandante debió, conforme al Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, acreditar el tiempo que llevaba funcionando para acreditar su dicho, así como que también debió demostrar que se cumplían con las condiciones y restricciones señaladas en las normas aplicables;

2) Que en relación a la afirmación de la falta de análisis al contexto de la zona que rodea al predio y que de ello se concluiría que en el lugar existen diversos



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

establecimientos comerciales de alto impacto y que con la concesión del uso de suelo solicitado se mejoraría la calidad de vida de los habitantes, se refutó la mencionada alegación respondiendo la demandada que la autorización no se basa únicamente en los distintos tipos de giros que se encuentren en la zona pretendida, sino que, con el fin de cumplir con el principio de legalidad, se debe autorizar el uso solicitado con base en lo que prevén las normas aplicables, precisando que, contrario a lo afirmado por la actora, sí se llevó a cabo el aludido estudio puesto que, de conformidad con las distintas disposiciones legales del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, se determinó que el predio objeto de la solicitud se encuentra en una vialidad de tipo C; que al ser su uso una bodega de vinos y licores, el mismo resulta ser de un nivel de alto impacto y por lo tanto no es compatible con el tipo de vialidad en la que se encuentra, por lo que su uso no es permitido en la zona;

3) Que la prueba de inspección ocular ofrecida en el recurso administrativo resultó improcedente ya que su propósito consistía en demostrar que los niveles de ruido, polvo u otros elementos que genera el predio objeto de la solicitud se encuentran dentro de los niveles permitidos para la zona, lo cual no guardaba relación con las razones por las cuales se negó la autorización del uso de suelo pedido, puesto que del acto administrativo recurrido se desprende que, se rechazó la licencia de uso de suelo por la incompatibilidad que prevé la norma aplicable, por el uso pretendido y la vialidad en la que se ubica el inmueble de la hoy actora; y,

4) Que por lo tanto, no existió falta de exhaustividad al momento de resolver la petición de autorizar la licencia de uso de suelo solicitada, en virtud de que se invocaron todos los preceptos legales aplicables al caso y se dieron las razones por las cuales se configuraban las hipótesis normativas que indicaban cuándo un uso de suelo no es permitido para la zona.

De esta manera, se concluye que el acto impugnado se emitió con apego a los principios de exhaustividad y congruencia, en virtud de que la enjuiciada dio una contestación frontal e integral a todos los puntos de agravio que el hoy demandante invocó en el medio de defensa legal administrativo promovido, señalando de manera precisa los motivos por los cuales resultaban infundadas sus aseveraciones, así como las relativas al porqué no se admitió la prueba de inspección ocular ofrecida; por lo tanto, quien hoy resuelve estima que no se dejó al recurrente en estado de indefensión.

Por otro lado, respecto de la alegación del demandante consistente en que la autoridad demandada no acreditó las afectaciones directas o indirectas, los



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

conflictos viales, los problemas de contaminación, ruido, polvo e impactos negativos que el predio pudiera generar en la zona, así como que tampoco señaló cómo se podrían causar efectos nocivos para la seguridad y salud de la población con el uso que se pretende dar al inmueble objeto de la solicitud; al respecto, no le asiste la razón al recurrente por lo siguiente:

A foja 8 de la resolución impugnada se advierte que, la autoridad demandada afirmó que la autorización de un determinado uso de suelo depende de la compatibilidad o incompatibilidad que prevé la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, y que las razones por las cuales se rechazó la autorización de la licencia de uso de suelo solicitada por el hoy recurrente se debió por la incompatibilidad que existe entre la vialidad donde se ubica el predio del demandante y la clasificación de alto impacto que tiene el uso pretendido por lo que, conforme al citado programa, no es permitido el uso solicitado para la zona, ya que, de acuerdo al apartado 5.3, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, puede causar afectaciones de manera directa o indirecta en el lugar, así como también se pueden generar efectos nocivos para la seguridad y la salud de la población, pudiendo configurar conflictos viales, problemas por contaminación, ruido, polvo y ocasionar impactos negativos en el contexto que se pretende, por lo que no se autorizan dichos usos en ubicaciones donde se prevea su incompatibilidad.

Ahora bien, resulta importante atender lo que la enjuiciada consideró a foja 1 del oficio dictado en fecha 12 de diciembre de 2018, mediante el cual negó la autorización de la licencia de uso de suelo para el trámite de la licencia de funcionamiento municipal respecto del predio del demandante, documental que se encuentra glosada de folio 94 a 96 del presente expediente como fotocopia certificada por funcionario público competente y que en su parte conducente, señala:

[. . .] para identificar en la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo (Anexo 2: N-03), la intersección que se genere entre: (a) el tipo de Uso o Destino con su respectiva clasificación o Nivel de Impacto, como se hace referencia en el punto 1 y, (b) la zona o vialidad jerarquizada de la que se hace referencia en el punto 2; pudiendo dar dos resultados: Permitido (P) o No Permitido (N).

En ese tenor, se analizó el uso del suelo solicitado para el predio que nos ocupa y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDU) vigente a partir 18 de octubre de 2017, define en la Carta Síntesis que el predio se ubica en una VIALIDAD de Ciudad Tipo C, así mismo la Tabla Usos y Destinos Giros según nivel de impacto (N-02) establece que el uso solicitado de Bodega DE VINOS Y LICORES (AI-493119), es considerado como ALMACENAMIENTO de ALTO IMPACTO por lo que resultaría NO PERMITIDO para la vialidad, cabe señalar que el citado Programa establece que los Usos no Permitidos: Son



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

aquellos Usos que pueden causar afectaciones de manera directa o indirecta; asimismo pueden ser de efecto nocivo para la seguridad y la salud de la población, así como causar conflictos viales, problemas por contaminación, ruido, polvo y ocasionar impactos negativos en el contexto donde se pretenden, entre otros impactos; por lo tanto, no se autorizará su ubicación en áreas, zonas o vialidades donde se establece su incompatibilidad, según establece el citado programa (5.3 Nivel Normativo).

Por otra parte, de igual manera es relevante observar lo que el apartado 5.3, segundo párrafo, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, establece:

5.3 Método para dictaminar Usos y Destinos del Suelo permitidos y no permitidos

...

Para su evaluación, los usos y destinos del suelo se determinarán como: Permitidos o no Permitidos, según los criterios que establezca el Programa:

...

Uso No Permitido: Son aquellos Usos que pueden causar afectaciones de manera directa o indirecta; asimismo pueden ser de efecto nocivo para la seguridad y la salud de la población, así como causar conflictos viales, problemas por contaminación, ruido, polvo y ocasionar impactos negativos en el contexto donde se pretenden, entre otros impactos; por tanto, no se autorizará su ubicación en áreas, zonas o vialidades donde se establece su incompatibilidad.

De lo anteriormente ilustrado se colige que, la autoridad demandada negó la autorización de la licencia de uso de suelo solicitado por el recurrente bajo la premisa de la incompatibilidad que existe entre el tipo de vialidad donde se encuentra el predio objeto de la solicitud y el grado de impacto que tiene el uso que se pretende dar al citado inmueble, de conformidad con la Tabla de Usos, Destinos y Giros según el Nivel de Impacto y la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida.

No obstante, si bien la enjuiciada al momento de negar la licencia de uso de suelo solicitada hizo referencia a los elementos de conflictos viales, contaminación, polvo, ruido, afectaciones directas o indirectas, efectos nocivos para la seguridad y salud de la población e impactos negativos que pueden generar los usos no permitidos en determinadas zonas, lo cierto es que la autoridad demandada, tal y como lo sostiene en su escrito de contestación, no invocó dichos elementos como razones por las cuales negó la licencia solicitada, sino que aquellos forman parte de la definición del concepto de uso no permitido que el creador de la norma municipal estableció, misma que se encuentra contenida en el apartado 5.3, segundo párrafo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, y que fue transcrita por la



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

demandada, con el fin de dar mayor ilustración a la motivación del acto recurrido en la vía administrativa.

Por lo tanto, la autoridad que se demanda ante esta vía contenciosa administrativa no tuvo la obligación de acreditar la existencia los elementos negativos que prevé la definición contenida en el apartado 5.3., arriba citado, ni de señalar la manera cómo el uso solicitado pudiera generarlos, ya que el tercer párrafo de la misma disposición legal precisa el método que se debe llevar a cabo para la calificación de los usos y destinos del suelo, que a la letra dice:

5.3. Método para dictaminar Usos y Destinos del Suelo permitidos y no permitidos:

...

Para la calificación de usos y destinos del suelo, se aplicará el siguiente procedimiento:

UNO. Determinar el tipo de Uso, Destino y Giro del que se trate: Mediante la localización y clasificación de usos y destinos del suelo, según lo establecido en este Nivel Normativo y en la Tabla de Clasificación de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto (Anexo N-02); los Usos y/o Destinos cuyo giro no se encuentre en el listado antes mencionado, se deberán de ubicar en el que por definición sea el más parecido, dependiendo sus características generales.

DOS: Ubicar el predio o tablaje en la cartografía temática del Programa (Ver Anexo E-10): Identificando alguna de las siguientes opciones: (a) su ubicación con respecto a una vialidad jerarquizada según lo establecido en el apartado Red de Vialidades-Jerarquización Vial para la Gestión de Usos y Destinos del Suelo, y (b) su ubicación con respecto a una de las zonas señaladas en el apartado Áreas y Zonas de compatibilidad específica con Usos y Destinos del Suelo de este Nivel Normativo; en dado caso, que el predio tenga ambas referencias, predominará la ubicación con respecto a la vialidad jerarquizada.

TRES: Identificar en la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo (Anexo N-03), la intersección generada entre: (a) el tipo de uso o destino con su respectiva clasificación o nivel de impacto, referido en el punto 1 y, (b) la zona o vialidad jerarquizada de la que se hace referencia en el punto 2; pudiendo dar dos resultados: Permitido (P) o No Permitido (N)

De lo anterior se colige que, para entender que una resolución que autoriza o niega una licencia de uso de suelo se encuentra apegada al principio de legalidad, la autoridad municipal competente debe invocar los preceptos legales aplicables y exponer de manera detallada el procedimiento que siguió, el cual se encuentra previsto en el apartado transcrito en el párrafo que antecede y que permite concluir si el uso es permitido o no en la zona donde se pretende establecer; esto, sin que la autoridad se vea obligada a exponer mayores elementos para acreditar su decisión, puesto que la norma aplicable así no lo exige.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Para lo anterior, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación:

Época: Novena

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 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)

Por último, en relación con la afirmación del actor, relativa a que en el recurso administrativo de reconsideración se dejaron de desahogar pruebas que tuvieron como propósito demostrar que el giro solicitado no causa afectaciones o impactos negativos en la zona donde se pretende establecer, la misma carece de sustento por lo siguiente:

En el capítulo de pruebas del recurso administrativo de reconsideración interpuesto por el hoy demandante, se advierte que el recurrente ofreció como única prueba tendiente a demostrar que el uso solicitado no genera daños ni afectaciones en la



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

zona donde se pretende establecer, el de inspección ocular en su predio objeto de la solicitud, precisando que se tenía como propósito acreditar que los niveles de ruido, polvo u otros elementos se encuentran dentro de los niveles permitidos y que no causan molestia a los habitantes de dicha zona.

Al resolver el aludido medio de defensa legal, la enjuiciada desechó la prueba en cuestión, argumentando que la licencia que se solicitó se negó en virtud de que existe incompatibilidad entre el uso pretendido y la vialidad donde se ubica el predio propuesto, por lo que el objeto de la inspección ofrecida en nada beneficiaría a la hoy actora, toda vez que la causa que negó la autorización del uso de suelo pedido no fue por la generación de decibeles de ruido, polvo u otros elementos, por lo que no se desvirtuarían los razonamientos vertidos en el acto administrativo recurrido.

Ahora bien, los artículos 178 y 179, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, regulan el recurso administrativo de reconsideración, donde la fracción II, inciso d, del numeral citado en segundo término, establece que en el escrito recursivo se deben señalar y acompañar las pruebas que se consideren necesarias para demostrar la pretensión aducida; asimismo, la fracción III, del precepto legal en cuestión, precisa que una vez que se haya recibido el medio de defensa legal administrativo en términos de la ley, la autoridad competente acordará su admisión y las pruebas ofrecidas; así como también la fracción IV, segundo párrafo, de la multicitada disposición legal, señala que en la tramitación del recurso serán admisibles todos los medios de prueba, con excepción de la confesión de las autoridades.

Por su parte, el artículo 165, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, de aplicación supletoria en la materia de procedimientos administrativos municipales, de conformidad con el diverso 3°, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, prevé que la autoridad resolutora recibirá todas las pruebas que se presenten, siempre que se refieran a los puntos cuestionados y no sean contrarias a derecho.

De lo anterior se concluye que, la autoridad demandada no tiene la obligación de que en el procedimiento de recurso administrativo de reconsideración admita y desahogue todas las pruebas que el recurrente ofrezca y le exhiba.

En efecto, se afirma lo anterior, ya que a pesar de que las disposiciones legales antes mencionadas establecen que en el recurso de reconsideración debe admitirse cualquier medio de prueba que esté reconocido por la ley, a excepción de la confesional; lo cierto es que dichos preceptos normativos también prevén que el



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

derecho de ofrecer pruebas no es absoluta, sino que se encuentra condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que se encuentra que el medio de convicción ofrecido debe tener relación inmediata con los hechos controvertidos o cuestionados, lo que constituye el principio de idoneidad de la prueba, por lo que si el elemento probatorio que se ofrece no satisface el citado requisito, entonces su ofrecimiento resulta contrario a derecho y la autoridad resolutora no se encuentra obligada a admitirla en términos del artículo 179, fracción III, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha ilustrado en líneas anteriores de este Considerando, se observa que la autoridad demandada desechó la prueba de inspección ocular ofrecida por falta de idoneidad, ya que estimó que el objeto de la prueba no desvirtuaría los razonamientos vertidos en el acto recurrido en la instancia administrativa, toda vez que los niveles de ruido, polvo u otros elementos no fueron un parámetro considerado para negar la licencia de uso de suelo solicitada por lo que, la enjuiciada ejerció en el procedimiento administrativo de recurso de reconsideración, la facultad prevista en el artículo 165, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, que le permite desechar las pruebas que no estuvieran relacionadas con los hechos controvertidos y que hayan sido contrarias a derecho.

Al respecto, resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de nuestro Alto Tribunal, que a continuación se transcribe:

Época: Novena
Registro: 189894
Instancia: Pleno
Tipo de tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XIII, abril de 2001
Materia(s): Común
Tesis: P./J. 41/2001
Página: 157

PRUEBAS TESTIMONIAL, PERICIAL Y DE INSPECCIÓN OCULAR EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SU FALTA DE IDONEIDAD PARA EL OBJETO QUE SE PROPUSIERON RESULTE PATENTE, EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ FACULTADO PARA DESECHARLAS DESDE SU ANUNCIO Y NO RESERVARSE HASTA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.

De acuerdo a lo que disponen los artículos 150, 151, 152, 153, 154 y 155 de la Ley de Amparo; así como 79, 81, 85 y 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, estos últimos de aplicación supletoria a los juicios de garantías, por disposición expresa del artículo 2o. de la citada ley, en el amparo indirecto debe admitirse cualquier medio de prueba que esté



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

reconocido por la ley, a excepción de la confesional y de las que fueren contra la moral o el derecho; sin embargo, esa facultad de que goza el quejoso para ofrecer pruebas no es plena sino que está limitada al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que se encuentra el relativo a que el medio de convicción ofrecido necesariamente tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, que no es otra cosa que el principio de idoneidad de la prueba, el cual si bien no se prevé en la ley de referencia, sí se contempla en el artículo 79 del código adjetivo invocado, que resulta aplicable supletoriamente a los juicios de garantías. Por tanto, si se ofrece una prueba que no satisfaga este requisito, su ofrecimiento resulta contrario a derecho y, en esa hipótesis, el juzgador no está obligado a admitirla en términos de lo previsto en los mencionados artículos 150 y 79, sino que desde su anuncio, según se trate de alguno de los medios de convicción de los que requieran previa preparación, como la testimonial, la pericial o la inspección ocular, puede y debe desecharla, sin esperar para ello hasta la celebración de la audiencia constitucional. Empero, para tomar esta decisión el Juez de Distrito debe tener singular cuidado a fin de no dejar sin defensa al oferente, pues tal determinación debe tomarse en cuenta sólo cuando no haya duda razonable de que la prueba ofrecida nada tiene que ver con la controversia, y en este punto, el Juez debe actuar con amplitud de criterio más que con rigidez.

En mérito de lo analizado, con fundamento en los artículos 68, párrafo primero y 70, fracción I, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se:

RESUELVE

- I. La parte actora no probó su pretensión; en consecuencia,
- II. Se reconoce la validez de la resolución impugnada por los motivos y fundamentos precisados en el último Considerando del presente fallo; y,
- III. Con apoyo 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 esta sentencia definitiva, la notifique de manera personal a las partes, en los domicilios señalados para tal efecto.

Así lo ha resuelto y firma 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.