



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

EXPEDIENTE No. 35/2020

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, 18 de octubre de 2021. En cumplimiento de la sentencia ejecutoria de fecha 23 de septiembre de 2021, dictada por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimocuarto Circuito, para resolver en el juicio de amparo directo No. 372/2021, que fue promovido por ELIMINADO: Nombre del actor en contra de la sentencia definitiva de fecha 10 de mayo de 2021, emitida por este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida en el expediente No. 35/2020, de su propio índice, se dicta la presente sentencia en los siguientes términos:

R E S U L T A N D O

- I. **PRESENTACIÓN DE DEMANDA.** Mediante escrito de fecha 26 de agosto de 2020, presentado ante este Tribunal municipal el día 2 de septiembre del mismo año, ELIMINADO: Nombre del actor promovió recurso de revisión en contra de la resolución dictada el 5 de agosto de 2020 por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, mediante la cual negó una solicitud de licencia de uso de suelo, para trámite de la licencia de funcionamiento municipal, que fue promovida por la recurrente respecto del predio ubicado en ELIMINADO: Predio 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.
- II. **ADMISIÓN DE DEMANDA.** Mediante acuerdo de fecha 12 de octubre de 2020, se admitió a trámite la demanda interpuesta, reconociendo a ELIMINADO: Nombre del actor como parte actora en este asunto y ordenándose correr traslado de la demanda y sus anexos a la autoridad demandada. No obstante, en el mismo acuerdo, se determinó tener por no presentada la prueba testimonial ofrecida por la actora ya que esta no fue ofrecida de acuerdo con el artículo 21, fracción II, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida. Tampoco se tuvo por presentado el expediente administrativo integrado con motivo de lo solicitado, radicado en el archivo del Departamento de Uso de suelo de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, toda vez que la recurrente no acreditó haber formulado una solicitud para obtenerlo con cuando menos cinco días de anticipación a la presentación de la demanda.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

- III. **CONTESTACION DE DEMANDA.** El 5 de noviembre de 2020, la autoridad demandada presentó ante este Tribunal su contestación de demanda, la cual fue admitida mediante acuerdo de fecha 13 del mismo mes y año citados.
- IV. **AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** A través del acuerdo señalado en el resultando anterior este Tribunal municipal ordenó correr traslado a la actora de la contestación de autoridad y sus anexos para que, si así lo consideraba, formulara su ampliación de demanda de conformidad con el artículo 23, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida. Sin embargo, la recurrente no ejerció el aludido derecho.
- V. **COMPARECENCIA DE PERITO.** Mediante acuerdo de 21 de enero de 2021, se hizo constar que el perito ofrecido por la parte actora para el desahogo de la prueba pericial ofrecida, compareció en tiempo, acreditando que reunía los requisitos del cargo, aceptándolo y protestando su legal desempeño. En este sentido, en el mismo acuerdo se le otorgó el plazo de 15 días para que rindiera su dictamen.
- VI. **DICTAMEN PERICIAL.** A través de escrito presentado el 19 de febrero de 2021 ante este Tribunal municipal, el perito ofrecido por la actora rindió su respectivo dictamen, el cual fue admitido mediante acuerdo de fecha 22 del mes y año citados.
- VII. **DESAHOGO DE PRUEBAS.** Mediante acuerdo de fecha 4 de marzo de 2021, se admitieron y desahogaron las pruebas documentales aportadas por las partes, excepto la consistente en el expediente administrativo No. 165022 y la prueba testimonial, ambas ofrecidas por la recurrente. Esto, por las razones vertidas en el resultando II de la sentencia que se dicta.
- VIII. **ALEGATOS.** En el mismo acuerdo mencionado en el resultando anterior, se otorgó a ambas partes un plazo perentorio de cinco días hábiles para que formularan sus respectivos alegatos.
- IX. **CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** Fenecido el término otorgado a los colitigantes para formular alegatos, se tiene que ninguna de las partes ejerció el derecho relativo, por lo que, con fundamento en el artículo 66, último párrafo, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se declaró cerrada la instrucción por acuerdo de fecha 18 de marzo de 2021; informándose que este Tribunal estaba ya en aptitud de dictar sentencia definitiva.
- X. **SENTENCIA DEFINITIVA.** El día 10 de mayo de 2021 se dictó sentencia definitiva en la que se declaró el sobreseimiento del presente juicio contencioso



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

administrativo municipal, pues se estimó que, con fundamento en los artículos 25, fracción IX y 26, fracción II, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el recurso de revisión planteado fue promovido de forma extemporánea.

- XI. DEMANDA Y EJECUTORIA DE AMPARO.** Inconforme con dicho fallo, la parte actora promovió amparo directo, mismo que se radicó con el número 372/2021 en el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimocuarto Circuito; instancia que, mediante sentencia ejecutoria de fecha 23 de septiembre de 2021 otorgó el amparo a la quejosa.
- XII. REMISIÓN DE EJECUTORIA.** Deducidas del toca que fue formado en el juicio de amparo previamente precisado, el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimocuarto Circuito remitió a este Tribunal las constancias originales del expediente 35/2020 y una fotocopia certificada de la sentencia ejecutoria para su cumplimiento, siendo recibido el 11 de octubre de 2021.
- XIII. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.** Atento a lo resuelto en la ejecutoria citada, este órgano jurisdiccional, en cumplimiento de lo establecido en el considerando sexto de la aludida sentencia de amparo, procede ahora a dejar insubsistente el fallo jurisdiccional dictado el 10 de mayo de 2021 por este Tribunal municipal en el expediente en el que se actúa, y a emitir una nueva sentencia definitiva en atención a la ejecutoria de mérito, y;

CONSIDERANDO

PRIMERO. Insubsistencia del acto reclamado.

Cumpliendo con la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimocuarto Circuito en el juicio de amparo directo No. 372/2021, promovido por **ELIMINADO: Nombre del actor** en contra de la sentencia definitiva, pronunciada por este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida el 10 de mayo de 2021, dictada en el expediente en que se actúa; misma ejecutoria federal en la que se le concedió la protección constitucional, con fundamento en el artículo 192, de la Ley de Amparo, se deja insubsistente la citada sentencia de referencia y se procede a emitir un nuevo fallo en debido acatamiento de la ejecutoria federal de mérito y siguiendo los lineamientos señalados por la autoridad federal.

SEGUNDO. En cuanto a la ejecutoria de amparo.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

En primer término, se estima que es conveniente transcribir la parte conducente del considerando sexto de la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativo del Decimocuarto Circuito:

SEXTO. ESTUDIO. [...]

[...]

Son esencialmente fundadas las anteriores manifestaciones de inconformidad.

[...]

[...] el sello que obra en el oficio controvertido, no es apto por sí para demostrar que la aquí quejosa tuvo conocimiento del acto administrativo el once de agosto de dos mil veinte, pues [...] no cuenta con alguna firma u otro elemento que permita colegir sin lugar a dudas, que en esa fecha la actora recibió el documento y por ende tuvo conocimiento de la resolución impugnada en forma previa al quince de agosto de dos mil veinte que adujo, sino simplemente se trata de un sello impuesto por la autoridad demandada que contiene una fecha y la leyenda “ENTREGADO”, esto es, [...] no refleja ni de manera indiciaria que la entrega del documento se hubiere hecho a la solicitante del amparo.

- XIV.** Y si bien es verdad que en la parte posterior del aludido documento obra un sello de entrega firmado por ELIMINADO: Nombre de particular. 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 fecha once de agosto de dos mil once, no menos cierto resulta ser que esta persona es el perito designado por la hoy quejosa y no se trata de la quejosa o alguno de sus autorizados, por lo que tampoco esa constancia de recibo puede considerarse válida para estimar esa data como aquella en que la solicitante del amparo tuvo conocimiento del oficio contentivo de la resolución controvertida.

Luego, si la autoridad demandada no hizo valer en contestación manifestación alguna sobre la afirmación realizada por la parte actora relativa a la fecha en que conoció el acto impugnado, lo que de conformidad con el artículo 27, segundo párrafo, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida conlleva a tener por cierto el hecho atribuido, sin que exista prueba o hecho notorio que la desvirtúe, atento a las razones previamente expuestas, la entonces recurrente no tenía la obligación de impugnar la notificación del acto administrativo como inexactamente se concluyó en la sentencia reclamada, justamente por no tratarse de un hecho controvertido la fecha en la que tuvo conocimiento del acto combatido.

Por ende, si la actora manifestó que tuvo conocimiento de la resolución impugnada por medios diversos a la notificación el quince de agosto de dos mil veinte, y la demandada aceptó este hecho por cuanto no lo controvertió, [...] es patente que esta fecha es la que debe tomarse en cuenta para examinar la oportunidad en la presentación del recurso de revisión.

En estas condiciones, procede conceder el amparo solicitado para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte otra en la que considere oportuna la presentación del recurso de revisión sometido ante su potestad y hecho lo anterior, de no existir alguna otra causa de improcedencia, resuelva conforme a derecho corresponda.

SEGUNDO. Cumplimiento de la ejecutoria de amparo.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

En cumplimiento de la ejecutoria de mérito y con base en los razonamientos en ella expresados, con fundamento en el artículo 92, fracción XVII, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se dicta nueva sentencia en los términos siguientes:

TERCERO. 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 municipal es competente para resolver el recurso de revisión planteado y por disposición expresa del artículo 68, primer párrafo, del precitado reglamento, las sentencias definitivas que se dicten se fundarán en Derecho resolviéndose sobre la pretensión deducida en relación con la resolución impugnada, teniendo el Juez la facultad de invocar hechos notorios.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 6°, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, a falta de una disposición expresa en dicho reglamento, será supletoriamente aplicable el Código de Procedimientos Civiles de Yucatán. Por lo tanto, en toda referencia que se haga de dicho código en el texto de esta sentencia, se entenderá que dicha norma estatal es supletoriamente aplicada con fundamento en la disposición legal precitada al inicio de este párrafo.

CUARTO. Oportunidad del recurso de revisión.

En atención a la ejecutoria de amparo de fecha 23 de septiembre de 2021, se determina que el recurso fue oportunamente interpuesto, ya que fue promovido dentro del plazo de quince días previsto por el artículo 13, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, contados a partir del inmediato posterior a aquél en que surtió efectos la resolución impugnada, por lo que, si la parte actora manifestó conocer el acto impugnado el día 15 de agosto de 2020, por medios diversos a la notificación, (fojas 3 del expediente) y la autoridad demandada, en su contestación de demanda, no controvertió ese hecho; entonces, con apoyo en el artículo 27, párrafo segundo, del mismo reglamento, se tiene por cierta la fecha que manifestó la parte recurrente, sin que exista al efecto alguna prueba o hecho notorio que lo desvirtúe. Sobre esta premisa se expone que, si el acto impugnado fue conocido en la citada fecha, entonces la resolución que en esta vía se combate surtió efectos ese mismo día. Lo anterior, conforme al artículo 51, párrafo primero, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, que es la norma que regula su notificación, por lo que así se considera para los fines del artículo 13, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

Dicho esto, se tiene que, el cómputo para verificar la oportunidad en la presentación de la demanda en este Tribunal debe realizarse a partir del 17 de agosto de 2020,



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

ya que el 16 fue domingo; por lo que, si se excluyen del conteo relativo los días sábados y domingos que mediaron se tiene que, el término relativo feneció el 4 de septiembre de 2020 y, al presentarse la demanda el 2 de ese último mes y año, se concluye que el recurso fue interpuesto en tiempo.

QUINTO. Legitimación.

El recurso de revisión que ahora se resuelve fue interpuesto por persona legitimada para ello, ya que la resolución impugnada (fojas 29 a 31 y 62 a 65) incide de manera directa sobre la esfera de derechos de la parte actora, toda vez que, de su emisión se desprende que, ésta tuvo como efecto darle respuesta a una solicitud de licencia de uso de suelo que formuló. Por lo tanto, su actuación se encuentra legitimada.

SEXTO. Procedencia.

El recurso interpuesto ha resultado procedente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, fracción III, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, ya que se enderezó en contra de una resolución de naturaleza administrativa, dictada por una autoridad de la administración pública municipal de Mérida que negó la expedición de una licencia de uso de suelo solicitada por la recurrente.

SÉPTIMO. Fijación del acto impugnado.

Con fundamento en el artículo 68, párrafo primero, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el análisis que se realizará en la sentencia que en este momento se dicta se centrará en la revisión de la legalidad de la resolución administrativa de 5 de agosto de 2020, dictada por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, en la cual determinó no autorizar la expedición de una licencia de uso de suelo para el trámite de la licencia de funcionamiento municipal, la cual fue solicitada por la hoy recurrente para su predio ubicado en **ELIMINADO: Predio del actor.**

OCTAVO. Estudio de fondo.

1. Con fundamento en el artículo 69, último párrafo, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se procede a estudiar, en primer término, la competencia de la autoridad emisora del acto impugnado, cuestión que fue invocada por la parte actora y porque su análisis es preferente sobre aquellos agravios en los que se plantean vicios formales o de procedimiento, y debe ser anterior a los que controvierten el fondo del asunto. La medida encuentra apoyo en la siguiente tesis:

Época: Décima



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Registro: 2005663
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 3, febrero de 2014, Tomo III
Materia(s): Administrativa
Tesis: XII.2o.2 A (10a.)
Página: 2300

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL ESTUDIO DE LOS RELACIONADOS CON LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA ES PREFERENTE SOBRE LOS QUE PLANTEAN VICIOS FORMALES Y DE PROCEDIMIENTO, Y PREVIO AL DE LOS QUE CONTROVIERTEN EL FONDO DEL ASUNTO.

El artículo 51, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, como causa de ilegalidad, la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución impugnada, ordenado o tramitado el procedimiento del que ésta deriva, la cual se refiere a un presupuesto esencial de validez de todo acto de autoridad, cuyo estudio es preferente, por referirse a una cuestión de orden público. Esta relevancia ha sido destacada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que la actualización de la hipótesis señalada produce la nulidad lisa y llana del acto controvertido. Por tal motivo, los vicios formales o de procedimiento establecidos en las fracciones II y III del artículo mencionado, cuya actualización produce una nulidad para efectos, no generarán un mayor beneficio al actor que el obtenido por aquella nulidad lisa y llana. Por otra parte, del penúltimo párrafo del propio precepto, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010 en que se adicionó, se advierte que, cuando concurren conceptos de anulación relativos a la incompetencia de la autoridad, con otros relativos al fondo del asunto, se privilegiará, en primer orden, el estudio de aquéllos, pues, de resultar fundados, su análisis se justifica en atención a que el fin perseguido es determinar si alguno de ellos genera un mayor beneficio al actor que el alcanzado por la incompetencia de la autoridad. **En estas condiciones, se concluye que siempre que concurren en el juicio contencioso administrativo conceptos de impugnación relacionados con la competencia de la autoridad demandada, por su propia naturaleza, su estudio es preferente sobre los que plantean vicios formales y de procedimiento, y previo al de los que controvierten el fondo del asunto, porque el mayor beneficio que ello puede producir, guarda relación con la nulidad lisa y llana que se hubiera alcanzado, en su caso, por la incompetencia de la autoridad.**

(Lo resaltado es propio)

2. En su segundo concepto de impugnación la parte actora expuso que la autoridad demandada no fundó y motivó debidamente su competencia para emitir la resolución impugnada, ya que, entre otras cosas, no invocó los preceptos legales de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, que amparaban a la enjuiciada para dictar el acto que se combate; máxime que se trata de una norma que es jerárquicamente superior a un reglamento.

Por su parte, la autoridad demandada defendió el acto impugnado aduciendo que este fue dictado por autoridad competente para ello.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Con base en los argumentos antes expuestos y en las constancias que integran este expediente, quien resuelve determina que es fundado el agravio en cuestión. Lo anterior conforme a los siguientes razonamientos:

En el presente expediente jurisdiccional obra el oficio dictado el 5 de agosto de 2020 por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, mediante el cual negó la expedición de una licencia de uso de suelo para trámite de la licencia de funcionamiento municipal para el predio de la parte recurrente, ubicado en **ELIMINADO: Predio del actor** (fojas 62 a la 65). El documento en cuestión, con apoyo en el artículo 216, fracción V, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, constituye una documental pública, puesto que se trata de una fotocopia de un documento público, certificada por un funcionario en el ejercicio de sus atribuciones. Por lo tanto, con fundamento en los artículos 173, fracción II, y 305, del mismo código mencionado, tiene pleno valor probatorio para quien resuelve, toda vez que no fue objetada por la actora quien es la contraparte del oferente de dicho elemento probatorio.

Del acto impugnado se desprende que la autoridad demandada, al no autorizar la expedición de la licencia de uso de suelo solicitada por la parte recurrente, fundamentó su competencia en los artículos 27, párrafo tercero, de la Constitución federal mexicana; 11, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 1°, 2°, 3°, 4°, 19, 20, 21, 23, 24, 28, 29, 56, 57, 58, 59 y 60, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida; el Nivel Normativo y Nivel Estratégico, ambos del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida.

Sin embargo, de los instrumentos jurídicos señalados en el párrafo que antecede no se concluye que la autoridad emisora haya fundado debidamente su competencia legal para dictar el acto impugnado en el sentido en que lo hizo. Es decir, de los preceptos legales invocados en la resolución que se combate se obtiene que, de éstos no se le permite a la parte actora conocer si el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida tiene la facultad legal de emitir actos administrativos que nieguen una licencia de uso de suelo solicitada.

No se pierde de vista que, entre los dispositivos legales que la enjuiciada precisó para sustentar su competencia legal, citó el artículo 4°, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, el cual prevé las facultades que tiene la autoridad enjuiciada en materia de desarrollo urbano municipal. No obstante, la demandada fue omisa en señalar de forma específica la fracción que le otorga la competencia material para autorizar o negar licencias de uso de suelo que los particulares le soliciten.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Tampoco pasa desapercibida la alegación de la parte actora, en la cual expuso que la autoridad demandada debió invocar ciertos preceptos legales de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, para que entender como debidamente fundada y motivada la competencia de la autoridad emisora del acto impugnado, ya que esta, al ser una ley estatal, obtiene un nivel jerárquico superior al de un reglamento municipal. Sin embargo, se desestima lo anterior, puesto que los reglamentos que expide el gobierno del municipio de Mérida deriva de una competencia que le es otorgada por la Constitución federal mexicana, por lo que la articulación entre los ordenamientos federales, estatales y municipales se rige por el principio de la competencia de materias y no por una de jerarquía. En este sentido, la autoridad demandada no tuvo la obligación de sustentar su competencia, atendiendo a la preferencia de una ley estatal, por lo que basta para que se tenga como debidamente fundada y motivada dicha cuestión, mediante la precisión del dispositivo legal del reglamento municipal donde se contemple la atribución y/o facultad que le permita actuar en el sentido en que lo hizo. Sobre este tema, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 160810

Instancia: Pleno

Décima Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P./J. 44/2011 (9a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página 294

Tipo: Jurisprudencia

ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).

La validez de los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no deriva de las normas estatales (ni de las federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema. La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige, en una serie de materias, por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia -en contraposición al de jerarquía- la afirmación de que existe un "orden jurídico municipal" independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual, "órganos de gobierno", o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla "reglamentos" que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado- para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Por lo tanto, se determina que la parte actora quedó en estado de indefensión, toda vez que, si bien la autoridad demandada invocó en la resolución impugnada el artículo 4º, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, lo cierto es que omitió precisar la fracción correspondiente que permitiera a la parte recurrente conocer que el funcionario que suscribió el documento en cuestión se encuentra facultado para negar una licencia de uso de suelo. Con lo anterior se vulneró en perjuicio de la actora el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 4º, inciso a, fracciones I y V, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, tal y como establece la tesis siguiente:

Época: Novena

Registro: 188432

Instancia: Segunda Sala

Tipo de tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XIV, noviembre de 2001

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 57/2001

Página: 31

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.

De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, **resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión**, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

está o no ajustado a derecho. **Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.**

(Lo resaltado es propio)

Por lo anterior, es evidente que fue ilegal la actuación de la autoridad demandada, ya que omitió plasmar en la resolución impugnada el precepto legal específico que le confiere la facultad de negar la licencia de uso de suelo que la parte recurrente le solicitó.

3. Ahora bien, por disposición expresa del artículo 69, párrafo último, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, este Tribunal municipal procederá enseguida a analizar los conceptos de impugnación relativos al fondo del asunto. Esto, en atención al principio de mayor beneficio que dicho numeral contempla.

4. En su quinto concepto de impugnación la parte actora argumentó que fue errónea la determinación de la autoridad demandada, consistente en que las actividades que se realizan en su predio corresponden a los de un giro de taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras. Sustentó lo anterior, alegando que las actividades que se realizan en el predio objeto de solicitud son propios de un taller de artesanía, tal y como lo propuso en su solicitud, puesto que los productos de su trabajo son realizados con las manos y que la creatividad y finalidad de sus productos llevan un significado de acuerdo con la región de producción, costumbres y tradiciones. Por otro lado, de acuerdo con la parte actora, los productos industriales carecen de especialidad, ya que son producidos en grandes masas mediante sofisticadas máquinas y alta tecnología, sin que obre en ellos esencia alguna de índole artesanal. Asimismo, a juicio de la actora, los productos industriales, a diferencia de los artesanales, tienen una sola finalidad: la comercialización a gran escala, sin que necesariamente el creador tenga que intervenir en las etapas de producción. Por lo tanto, sostuvo la parte recurrente que su solicitud debe ser considerada como taller de artesanías, ya que la autoridad no logró desvirtuar mediante algún elemento probatorio idóneo que el giro de sus actividades es de taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras.

En este sentido, alegó la parte actora, al encontrarse su predio en una zona primaria 2 y al considerarse el giro de taller de artesanías como uno de bajo impacto, resulta permitido en el lugar donde se ubica; máxime que, de acuerdo con la recurrente, se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 29, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida. Por lo tanto, concluyó la parte actora, es procedente su solicitud de licencia de uso de suelo.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Por su parte, la autoridad demandada refutó los argumentos de la actora sosteniendo que, si bien la parte recurrente realizó su solicitud para un taller de artesanías, lo cierto es que, según la enjuiciada, las actividades que se iban a realizar eran de corte y elaboración de piedras, por lo que el uso solicitado correspondió a la de un taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras.

Con base en lo antes expuesto y en los datos que se encuentran en este expediente jurisdiccional, este Tribunal municipal sostiene que el agravio en estudio es infundado. Lo anterior es así, a la luz de los razonamientos siguientes:

Como premisa, es importante señalar que, de la Tabla de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto (N-02), del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, se desprende que el marco jurídico municipal de Mérida prevé como destinos de uso de suelo los de taller de artesanías y el relativo de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras, entre otros. Sin embargo, dicha norma jurídica no establece qué tipo de actividades comprende cada uno de esos giros.

Es preciso señalar de antemano que de acuerdo con el artículo 61, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, la resolución impugnada se presume legal; por lo tanto, la parte actora tiene la carga probatoria de desvirtuar su legalidad. Ahora bien, del acto impugnado se desprende que la enjuiciada consideró que, si bien el giro de taller de artesanías solicitado resulta permitido, por virtud del nivel de impacto del destino y la ubicación donde se encuentra el predio en el que se pretende realizar las actividades relativas; lo cierto es que, de acuerdo con la autoridad emisora, las actividades a desarrollar en el inmueble en cuestión corresponden a las de un giro de taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras. La autoridad afirmó que las actividades de ese tipo de taller se refieren a unidades económicas dedicadas principalmente a la fabricación con base en materiales de piedras de cantera, mármol, granito, ónix y obsidiana, de productos como bases para mesas, cubiertas, muebles de baño, laminados para la construcción, lápidas y figuras ornamentales, por medio de corte, dimensionado, pulido, laminado y biselado. De acuerdo con la enjuiciada, al ser dicho giro un uso industrial de alto impacto no resulta permitido para la zona en la que se ubica el antecitado predio. Sobre esta premisa, se concluye que la parte recurrente, en el presente juicio, tiene la obligación de desvirtuar dicha determinación expuesta por la autoridad demandada.

Prosiguiendo con el presente análisis, es importante establecer, de forma previa, que por artesanía se entiende

“Un objeto o producto de identidad cultural comunitaria, hecho por procesos manuales continuos, auxiliados por implementos rudimentarios y algunos de función mecánica que aligeran ciertas tareas. La materia prima básica transformada generalmente es obtenida en la región donde habita el artesano. El dominio de las técnicas tradicionales



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

de patrimonio comunitario permite al artesano crear diferentes objetos de variada calidad y maestría, imprimiéndoles, además, valores simbólicos e ideológicos de la cultura local”.¹

Del análisis realizado a las constancias que integran este expediente jurisdiccional se conoce que no obra elemento probatorio alguno que otorgue certeza a este Juzgador de que las actividades que realiza la parte actora en su predio corresponden a los de un taller de artesanías. Es decir, quien resuelve no tiene a la vista la solicitud formulada por la parte recurrente, ni otro material de prueba que permita analizar si, con sus actividades, la parte actora produce objetos con las siguientes características: a) que sean hechos principalmente a mano, y b) que contengan la identidad cultural de la comunidad en la que son producidos [valores simbólicos e ideológicos de la cultura local].

No se pierde de vista que en el presente expediente obran glosadas, en términos de los artículos 220, 225 y 290, párrafo primero, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, sendas fotocopias simples ilegibles de unas fotografías (fojas 70 a la 72) y otras diversas más legibles que contienen supuestas manifestaciones de algunas personas que, al parecer, viven en la localidad de Dzityá, comisaria de Mérida, Yucatán (fojas 73 a la 87).

De las fotografías en cuestión, por la naturaleza de los documentos en las que se encuentran y obran en el expediente, no se pueden apreciar de forma clara los objetos que fueron capturados fotográficamente. Por otro lado, el objeto de las supuestas manifestaciones es acreditar que la parte actora se ha dedicado a la artesanía por más de 15 años. Sin embargo, con fundamento en el artículo 317, del código antes señalado, es posible determinar que estos elementos probatorios no prueban de forma fehaciente que las actividades que se llevan a cabo en el predio ubicado en **ELIMINADO: Predio del actor**, sean propias de un taller de artesanías. Lo anterior, debido a que, en primer lugar, las fotografías que fueron señaladas en este párrafo no se encuentran legibles por lo que no se toman en cuenta por carecer de efectividad probatoria. Y, en segundo y último punto de consideración, los documentos donde se contienen las manifestaciones se tratan de copias fotostáticas de naturaleza simple que no se encuentran adminiculadas con otros materiales de prueba que permitan generar a quien resuelve plena convicción de que los productos que elabora la parte recurrente en su inmueble son artesanías, conforme a la definición antes ilustrada. Esta afirmación encuentra sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

Registro digital: 185215
Instancia: Primera Sala

¹ Turok, Marta, Luz Elena Arroyo, Arturo Gómez, Nelly Hernández y René Carrillo, *Grupo Impulsor de Artesanía y Manualidad*, citado por Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, *Manual de diferenciación entre artesanía y manualidad*, México, SEDESOL, p. 14.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Novena Época

Materias(s): Común

Tesis: 1a./J. 71/2002

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Enero de 2003, página 33

Tipo: Jurisprudencia

COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. CARECEN, POR SÍ SOLAS, DE VALOR PROBATORIO PLENO Y, POR ENDE, SON INSUFICIENTES PARA DEMOSTRAR EL INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO QUE SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO, PARA OBTENER LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LOS ACTOS RECLAMADOS, CONSISTENTES EN EL ACTO DE PRIVACIÓN O DE MOLESTIA EN BIENES DE SU PROPIEDAD O QUE TIENE EN POSESIÓN.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que para que el quejoso esté legitimado para solicitar la suspensión definitiva de los actos reclamados, debe acreditar, aunque sea en forma presuntiva, que tiene interés jurídico para obtener dicha medida cautelar, esto es, que es titular de un derecho respecto del cual recae el acto que se estima inconstitucional; aunado a ello, de lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria por disposición expresa del diverso numeral 2o. de la Ley de Amparo, se advierte que el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio judicial. **Atento lo anterior, se concluye que las copias fotostáticas sin certificación (simples) carecen, por sí mismas, de valor probatorio pleno y, por ende, son insuficientes para demostrar el interés jurídico del quejoso** que se ostenta como persona extraña a juicio, para obtener la suspensión definitiva de los actos reclamados, consistentes en el acto de privación o de molestia en bienes de su propiedad o que tiene en posesión, según sea el caso, **si no existe en autos otro elemento que, relacionado con aquéllas, pudiera generar convicción de que el acto reclamado afecta real y directamente sus derechos jurídicamente tutelados, pues con tales documentos no se acredita el primer requisito para que opere la prueba presuncional**, relativo al conocimiento de un hecho conocido, esto es, a la existencia del bien mueble o inmueble respecto del cual se aduce que recae el acto que se impugna como lesivo de garantías individuales; sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que en el juicio principal obren los documentos originales o copias certificadas de éstos, pues como el incidente de suspensión es un procedimiento que se sigue por cuerda separada, únicamente pueden ser tomadas en cuenta las probanzas que se ofrezcan en éste.

(Lo resaltado es propio)

Asimismo, de acuerdo con el artículo 68, párrafo primero, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, resulta un hecho notorio para este Tribunal municipal que Dzityá es una comisaría del municipio de Mérida que tiene como principal actividad económica la elaboración de artesanías que son hechas, en su mayoría, de piedra y madera.² No obstante, lo anterior únicamente prueba que la actividad económica predominante en dicha localidad es el trabajo de las artesanías, mas no prueba en específico que la parte actora se dedique, en efecto, a actividades que correspondan a los de un taller de artesanías.

² Dirección de Desarrollo Económico y Turismo, *Dzityá, hogar de la mejor artesanía local*, México, <https://bit.ly/3ayvQhZ> (13 de octubre de 2021); y Wikipedia, *Dzityá*, <https://bit.ly/3aB6RdS> (13 de octubre de 2021).



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

En este sentido, contrariamente a lo estimado por la parte actora en su demanda, la autoridad demandada no tuvo la obligación de desvirtuar el dicho de la parte recurrente relativo a que las actividades que realiza le corresponden con un taller de artesanías, toda vez que, al presumirse legal el acto impugnado, la parte actora tuvo la carga probatoria de desvirtuar la determinación efectuada por la enjuiciada en el acto de autoridad que en este juicio se combate. Sin embargo, al no hacerlo la recurrente, es que resulta infundado el concepto de impugnación en estudio y, por lo tanto, no se le concede la razón en el referido punto de agravio.

5. Continuando con el análisis de los agravios de fondo planteados en la demanda, del tercer concepto de impugnación se obtiene que la parte actora expuso que en el caso se ignoró lo dispuesto en el apartado 5.3, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, relativo a usos consolidados. Lo anterior, en virtud de que, bajo formal protesta de decir verdad y con base en las pruebas ofrecidas en la demanda, el predio de la parte actora lleva laborando como taller de artesanías más de 15 años, según expuso también.

Para reforzar su argumento, la recurrente invocó como hecho notorio la Feria Artesanal Tunch que se lleva a cabo en la localidad de Dzityá, de Mérida, Yucatán, con el cual, a juicio de la actora, se prueba que la mayoría de la población se dedica al trabajo artesanal de piedra y madera, sin generar conflicto alguno. Expuso la recurrente que dicho evento lleva realizándose por más de 17 años, de los cuales lleva participando 10 de forma continua. En este sentido, la parte actora solicitó que se debe tomar en cuenta dicho hecho notorio, ya que se trata de un evento que forma parte de los usos y costumbres de la comunidad.

Por lo anterior, expuso que en su caso concreto se genera un derecho adquirido por el transcurso del tiempo, toda vez que, cuando inició sus actividades de artesanías no existía un reglamento que regulara el uso de suelo; por lo tanto, la entrada en vigor de la ley aplicable afectó ese derecho adquirido. Por último, la actora alegó que con el testimonio de algunos vecinos iba a demostrar que los accesos al predio son adecuados y los materiales de trabajo se encuentran debidamente almacenados.

La autoridad demandada, en su contestación, sostuvo la legalidad del acto impugnado manifestando que la parte actora no acreditó que el uso solicitado se viene realizando en el predio desde hace más de cinco años, así como tampoco demostró cómo se iban a mitigar los impactos negativos que se fueren a generar; esto, a través de la exhibición de los estudios especializados.

Con base en lo antes expuesto se concluye que el agravio en cuestión es infundado, lo que se sostendrá con las consideraciones siguientes:



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Como preámbulo, se precisa que el análisis que en este momento se va a realizar será respecto del giro de taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras, determinado por la autoridad demandada en la resolución impugnada, toda vez que quedó establecido que la parte recurrente no logró demostrar en su quinto concepto de impugnación que las actividades que realiza son propias de un taller de artesanías.

También, como premisa, resulta menester observar lo que dispone el numeral 5.3, párrafo último, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, que a la letra dice lo siguiente:

5.3 Para los usos consolidados diferentes a casa-habitación (uso habitacional), que cuenten con funcionamiento por más de cinco años continuos comprobables y que por situaciones del crecimiento urbano, han sido rodeados por vivienda, con las que son incompatibles, se determina, que la continuidad de su funcionamiento estará condicionado, a mitigar los impactos negativos que genere para las personas y los seres vivos, presentando los estudios especializados que el giro en particular requiera, siendo que no podrán ampliar sus instalaciones ni sus actividades.

De lo anterior se deduce que aquellos usos de suelo que cuenten con más de cinco años continuos comprobables, laborando como un uso diferente a casa-habitación en lugares donde, por situaciones de crecimiento urbano han sido rodeados de vivienda y que por ello son ahora incompatibles; su funcionamiento quedará condicionado a que se presenten los estudios especializados en los que se demuestre la mitigación de los impactos negativos que se pudieren generar.

Esto quiere decir que, aquellos establecimientos que, por cuestiones de crecimiento urbano, son giros ahora incompatibles con el lugar donde se encuentran, la autorización para seguir funcionando quedará sujeta a que se acredite lo siguiente: 1) los más de cinco años continuos de funcionamiento como un uso distinto al de casa-habitación, y 2) el estudio especializado en el que se demuestre la mitigación de los impactos negativos que se pudieren generar.

Del análisis realizado a las constancias que integran este expediente jurisdiccional se deriva que la parte actora no demostró que ante la autoridad demandada cumplió con los dos requisitos que se exigen para que el taller que pretende establecer pueda funcionar sobre la base del tiempo que supuestamente lleva operando.

Se sostiene esto, toda vez que, de este expediente no hay constancia alguna que de luz a este Juzgador de que la parte recurrente acreditó ante la autoridad demandada que el predio ubicado en **ELIMINADO: Predio del actor** lleva laborando como taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras por 15 años continuos como afirma el actor, ni del mínimo requerido (5 años). De igual forma, tampoco hay prueba alguna que demuestre que ante la enjuiciada se presentó el



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

correspondiente estudio especializado que exponga la forma en cómo se van a mitigar los impactos negativos que se pudieren generar.

No pasan desapercibido los mencionados escritos de manifestaciones de supuestos vecinos de la localidad de Dzityá, donde, presuntamente, afirman que la parte actora lleva laborando en dicho predio más de 15 años. Sin embargo, como ya se estudió y determinó en párrafos anteriores de este considerando, dichos documentos se encuentran como fotocopias simples. En este sentido, al no encontrarse certificadas ni adminiculadas con otro elemento de prueba que, relacionado con aquellas, pudiese generar convicción sobre su contenido, es que carecen de efectividad probatoria.

Por otra parte, si bien es un hecho notorio que la Feria Artesanal Tunich lleva 20 años celebrándose en la comunidad de Dzityá y que constituye un evento que tiene como objetivo difundir la riqueza cultural y artesanal, así como promover el intercambio cultural y activar la economía del sector artesanal;³ lo cierto es que no se acredita que la parte recurrente lleve, tal y como lo afirmó en su demanda, 10 años participando en dicho evento, sino que, con ello únicamente se prueba el fin de la celebración del evento y el tiempo en que se ha estado llevando a cabo en la referida localidad de Mérida.

Asimismo, tampoco resulta suficiente para acreditar su pretensión, la manifestación realizada por la actora, bajo formal protesta de decir verdad, relativa a que en su predio se llevan más de 15 años continuos laborando como un taller. Esto es así, ya que el artículo 59, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, impone la obligación de que la parte actora del juicio contencioso administrativo municipal debe acreditar, mediante los elementos probatorios idóneos, los hechos en los que se sustenta su pretensión. Por lo tanto, carece de todo valor probatorio la simple manifestación efectuada, bajo formal protesta de decir verdad.

En este sentido, al no demostrar la parte actora que lleva 15 años continuos laborando en el inmueble antes mencionado como manifestó, ni tampoco el mínimo requerido de 5 años, no se prueba que tenga un derecho constituido.

En otro punto de disuasión respecto del testimonio de los vecinos con el cual se pretende acreditar que los accesos de los predios son adecuados y que los materiales se encuentran debidamente almacenados, tampoco se puede realizar un estudio sobre ello, toda vez que, tal y como se expresó en el resultando II del presente fallo jurisdiccional, mediante acuerdo dictado el 12 de octubre de 2020 se tuvo por no presentada la prueba testimonial ofrecida por la parte actora.

³ Dirección de Desarrollo Económico y Turismo, *Feria artesanal Tunich 2021*, México, <https://bit.ly/2YRfKhh> (13 de octubre de 2021); y Yucatán Today, *Feria Artesanal Tunich 2021: Visita Dzityá y Compra en Línea*, <https://bit.ly/2YPJcnG> (13 de octubre de 2021).



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Con base en lo antes expuesto, se concluye que el funcionamiento que lleva el predio de la parte actora no constituye un uso consolidado y, por lo tanto, no se le concede la razón en el agravio que se acaba de estudiar.

6. Pasando a otro planteamiento de fondo, expuesto por la actora en su sexto concepto de impugnación, se tiene que la recurrente se duele en el sentido de que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, norma jurídica que fue invocada como sustento legal para negar la licencia de uso de suelo solicitada, carece de efectividad. Esto es así, debido a que, según la recurrente, en el acto impugnado no se precisó la fecha de inscripción de dicho programa en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Yucatán, así como la relativa en que fue publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

Por su parte, la autoridad demandada sostuvo la legalidad del acto impugnado aduciendo que no existe la obligación de citar en el texto del acto de autoridad la fecha de inscripción del referido programa en el registro arriba mencionado, ni la de su publicación en el diario oficial de comunicación del Estado de Yucatán.

Con base en lo antes expuesto, quien dicta el presente fallo determina que es infundado el concepto de impugnación en estudio. Lo anterior, a la luz de los razonamientos siguientes:

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; todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso. En este sentido, en materia administrativa, el requisito formal de fundamentación se encuentra debidamente cumplido cuando se citan: a) los cuerpos legales y preceptos jurídicos aplicados en un caso concreto, señalando con exactitud los incisos, subincisos, fracciones y preceptos; y b) los cuerpos legales y preceptos jurídicos que otorgan competencia a las autoridades para emitir su acto, los cuales deberán citarse con toda precisión. Al respecto, resulta aplicable la tesis que se transcribe:

Época: Octava Época
Registro: 216534
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Núm. 64, Abril de 1993
Materia(s): Administrativa
Tesis: VI. 2o. J/248
Página: 43



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar 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 configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

En el caso que nos ocupa se advierte que, en la resolución impugnada, la autoridad demandada se sustentó, entre otras normas jurídicas, en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, para establecer que el uso de suelo solicitado no se encuentra permitido, toda vez que el nivel de impacto del giro no es compatible con la zona en la que se ubica el predio objeto de solicitud. Si bien, como ya se analizó, existe la obligación por parte de la autoridad administrativa de que se citen con precisión las normas jurídicas aplicables al caso concreto, lo cierto es que, tal y como lo alegó la enjuiciada en su contestación, no se encuentra prevista la exigencia de precisar en el texto del acto de autoridad la fecha de inscripción del referido programa en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Yucatán, ni la correspondiente en que éste fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

Lo anterior tiene sustento en la tesis que a continuación se reproduce; misma que constituye un criterio que comparte este Tribunal municipal:

Época: Novena Época

Registro: 187532

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XV, Marzo de 2002

Materia(s): Común

Tesis: XVII.2o.39 K

Página: 1349



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

FUNDAMENTACIÓN. NO DEBE CONSIDERARSE COMO UNA OBLIGACIÓN INCLUIDA EN ESA GARANTÍA, EL CITAR LA FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE LA LEY O NORMA APLICABLE.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados, entendiéndose por lo primero, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que 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, por lo que la exigencia de citar la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el medio oficial de difusión respectivo de la ley o norma aplicable, no debe considerarse como una obligación incluida en esa garantía de fundamentación, por más que ello se haga en ciertos casos, con lo que se facilita la defensa del gobernado, sobre todo, en casos en que su localización puede implicar mayor dificultad, por ubicarse en publicaciones de varios días, pero, se insiste, tal cuestión no está comprendida en la garantía antes referida. En todo caso, únicamente en el supuesto de que se adujera falta de publicación de la ley aplicada, por ser un hecho negativo, correspondería a la autoridad acreditar que se realizó, cuestión que tampoco está inmersa en tal garantía.

Por lo tanto, la autoridad demandada únicamente se encuentra obligada a citar la norma e invocar de modo preciso los dispositivos legales que resulten aplicables en el caso específico; y, con esto se tiene por satisfecha la exigencia formal de la fundamentación.

7. Como otro punto de disenso de fondo, en el concepto de impugnación marcado como cuarto, la parte actora afirmó que la autoridad demandada no cumplió debidamente con el apartado 5.3, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, toda vez que, de acuerdo con la recurrente, únicamente se estudió el criterio de la zona donde se ubica el predio objeto de solicitud. Sin embargo, con base en lo afirmado por la actora, con la pericial que se ofreció en este juicio se demuestra que se cumplen con los criterios que prevé dicho precepto legal y que, en la vialidad donde se encuentra su inmueble, resulta permitido el taller que se pretende establecer. Asimismo, del referido estudio pericial se concluye, de acuerdo con la recurrente, que el contexto que rodea su predio hace que el giro solicitado sea de igual forma permitido, pues en la zona, localidad y calles cercanas hay establecimientos donde se realiza la misma actividad que la solicitada, por lo que no se pone en riesgo el nivel de cobertura de los servicios públicos y la infraestructura de la zona.

La autoridad demandada, por su parte, expuso que al ser el giro solicitado uno de taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras, conforme a la norma aplicable, este resulta ser un uso industrial de alto impacto; y, al encontrarse el predio objeto de solicitud en una zona denominada centros de población y centros de población en transición, resulta no ser permitido para el lugar.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Con base en los argumentos expuestos y en las constancias que integran este juicio, quien resuelve determina que el agravio en estudio es, por una parte, parcialmente fundado, por otra, infundado y, otra porción del mismo es inoperante, según se precisará y se sustentará con las siguientes afirmaciones:

Del apartado 5.3, párrafo primero, punto tres, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, se desprenden los criterios que se deben tomar en cuenta, para efecto de decidir sobre la autorización de un uso de suelo solicitado, los cuales deben ser compatibles. Dicho precepto legal establece lo siguiente:

5.3 Método para dictaminar Usos y Destinos del Suelo permitidos y no permitidos. La Compatibilidad de los usos y destinos del suelo, se sintetiza en la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo de este Programa, que forma parte del cuerpo del presente ordenamiento (Ver Anexo N-03). Al respecto, en términos generales se señala lo siguiente:

[...]

- La autorización de usos y destinos del suelo queda sujeta a la compatibilidad con respecto a los siguientes criterios: su clasificación, su impacto, la zona donde se ubique el predio, las restricciones específicas y la jerarquía vial.

Del análisis efectuado al acto impugnado se obtiene que es parcialmente fundado la cuestión relativa a que la solicitud fue analizada únicamente respecto de la zona donde se ubica el inmueble objeto de solicitud. Esto es así, ya que la enjuiciada sí se pronunció sobre la mayoría de los criterios antes reproducidos. Lo anterior, ya que la autoridad: a) clasificó el giro solicitado como un uso industrial; b) estableció que su impacto es de nivel alto; y c) expuso que el predio de la solicitud se encuentra ubicado en una zona denominada Centros de Población y Centros de Población en Transición (CPCPT). Sin embargo, dando la razón a la parte actora, la enjuiciada omitió estudiar y pronunciar si el inmueble se encuentra ubicado en alguna jerarquía vial.

Por otro lado, si bien la autoridad demandada no analizó las restricciones específicas correspondientes, lo cierto es que, a juicio de este Tribunal municipal, no hubo exigencia legal para hacerlo, con base en la determinación que se tomó en el acto impugnado. Es así, porque del penúltimo párrafo del citado apartado 5.3, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, se desprende que el estudio de las restricciones específicas será necesario cuando se determine que el uso de suelo solicitado sea permitido en el lugar en que se ubique.

Ahora bien, la parte actora ofreció en el presente juicio la prueba pericial consistente en un dictamen en materia de ingeniería civil (fojas 125 a la 136 del expediente); lo anterior, con el fin de acreditar, entre otras cosas, que la vialidad en la que se ubica el inmueble de la actora genera la permisibilidad del giro solicitado.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 313, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, de aplicación supletoria, este Juzgador tiene la facultad de calificar el dictamen pericial en cuestión, atendiendo a las circunstancias. Es decir, quien resuelve debe analizar dicho elemento de prueba de tal manera que se pueda concluir si éste contiene los razonamientos en los cuales el perito emisor basó su opinión, así como las operaciones, estudios o experimentos propios de la ciencia a la cual pertenece, que lo llevaron a emitir su dictamen. Lo anterior, tomando como guía las reglas de la lógica y la experiencia, exponiendo los fundamentos de su valoración y de su decisión. Sobre el particular, resulta aplicable, en lo conducente, la siguiente tesis de la Primera Sala del Alto Tribunal mexicano:

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Registro digital: 177307
Instancia: Primera Sala
Novena Época
Materias(s): Común
Tesis: 1a./J. 90/2005
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo XXII, septiembre de 2005, página 45
Tipo: Jurisprudencia

DICTÁMENES PERICIALES NO OBJETADOS. SU VALORACIÓN.

En relación con la facultad de los Jueces para apreciar las pruebas, la legislación mexicana adopta un sistema mixto de valoración, pues si bien concede arbitrio judicial al juzgador para apreciar ciertos medios probatorios (testimoniales, periciales o presuntivos), dicho arbitrio no es absoluto, sino restringido por determinadas reglas. En tal virtud, el hecho de que no se objete algún dictamen pericial exhibido en autos, no implica que éste necesariamente tenga valor probatorio pleno, pues conforme al principio de valoración de las pruebas, **el juzgador debe analizar dicha probanza para establecer si contiene los razonamientos en los cuales el perito basó su opinión, así como las operaciones, estudios o experimentos propios de su arte que lo llevaron a emitir su dictamen**, apreciándolo conjuntamente con los medios de convicción aportados, admitidos y desahogados en autos, **atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, exponiendo los fundamentos de su valoración y de su decisión**. Por tanto, la falta de impugnación de un dictamen pericial no impide al Juez de la causa estudiar los razonamientos técnicos propuestos en él, para estar en posibilidad de establecer cuál peritaje merece mayor credibilidad y pronunciarse respecto de la cuestión debatida, **determinando según su particular apreciación, la eficacia probatoria del aludido dictamen**.

(Lo resaltado es propio)

Del documento de dictamen se aprecia que el perito emisor afirmó que, con base en un estudio de campo y exhaustivo de la zona, la vialidad en la que se ubica el predio objeto de la solicitud no se encuentra clasificada, siendo la más cercana, de acuerdo con la cartografía (plano), la vialidad tipo c y la intercomisaría. Por lo anterior, de



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

acuerdo con el perito, atendiendo a unos puntos generales de la zona 2 crecimiento urbano, en la que se encuentra el inmueble objeto de la solicitud, se señala que se puede promover la combinación armónica de los usos urbanos, áreas industriales existentes y aquellas unidades especiales articuladoras de la dinámica económica y urbana, que por su naturaleza, concreten equipamiento, servicios y fuente de trabajo. Por lo tanto, concluyó el perito, los usos de alto impacto son permitidos (fojas 125 y 126 del expediente).

Sin embargo, esta determinación efectuada por el mencionado perito no genera convicción alguna para este Juzgador respecto de la vialidad en la que se encuentra el inmueble de la parte actora. Esto es así, toda vez que:

- 1) No se adjuntó evidencia o indicio alguno que permita concluir que, en efecto, se realizó el estudio de campo exhaustivo de la zona, así como tampoco se señaló de forma precisa el lugar en donde se realizó ese tipo de estudio, ni la fecha en que éste se llevó a cabo. De igual forma, no se señalaron qué elementos o instrumentos fueron utilizados en el mismo para concluir que la vialidad en la que se encuentra el predio de la solicitud no tiene clasificación.
- 2) Si bien el perito afirmó que, con base en una cartografía (plano), las vialidades más cercanas al predio analizado son una vialidad de tipo c y una intercomisaría, lo cierto es que el emisor no precisó a qué cartografía o plano se refiere; esto, para generar certeza sobre su determinación.
- 3) Se aprecia que en el documento se plasmó un supuesto mapa de la localidad de Dzityá con una flecha que precisa un cierto lugar. Sin embargo, para este Juzgador, dicha figura ilustrativa no genera convicción, para efecto de aceptar la determinación realizada por el perito respecto de la vialidad. Lo anterior, debido a que del estudio no se desprende la fuente de donde el perito obtuvo dicho mapa, así como tampoco se aprecian las nomenclaturas de las calles, ni la distinción de los predios. Esto para que así, quien resuelve, tenga certeza sobre el lugar que se está señalando con la flecha indicadora.
- 4) El perito emisor no especificó cuáles son los puntos generales de la zona 2 crecimiento urbano a los que se refiere. Asimismo, no se tiene certeza sobre los motivos por los cuales el perito afirmó que se puede promover la combinación armónica de los usos urbanos, áreas industriales existentes y aquellas unidades especiales articuladoras de la dinámica económica y urbana, que por su naturaleza, concentren equipamiento, servicios y fuente de trabajo, por lo que los usos de alto impacto son permitidos. Lo anterior, toda vez que no expuso tales razones, ni su fundamento.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Por lo anterior, el dictamen pericial rendido carece de eficacia probatoria, con lo que la parte actora no logró acreditar la ubicación de su predio respecto de la jerarquía vial.

Como último punto, respecto del argumento de la parte recurrente relativo al contexto que rodea su predio y que permitiría, a su juicio, el giro que se solicita; al respecto, quien resuelve determina que es inoperante dicha alegación. Lo anterior, en virtud de que, como se puede observar del apartado 5.3, párrafo primero, punto tres, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida; mismo que fue transcrito en párrafos anteriores de este considerando, los criterios que se analizan para determinar la compatibilidad del uso de suelo solicitado son: 1) la clasificación; 2) el impacto; 3) la zona donde se ubique el predio; 4) las restricciones específicas y 5) la jerarquía vial. Lo anterior, sin que se encuentre previsto como criterio de análisis el contexto que rodea el inmueble objeto de solicitud.

Por lo tanto, es irrelevante estudiar si cerca del predio de la actora hay diversos inmuebles que se dediquen al mismo giro solicitado por la recurrente, porque la cuestión del contexto que rodea al predio no es un criterio de análisis previsto por la norma jurídica aplicable. En este sentido, en caso de que se pruebe el contexto que rodea el inmueble, en nada variaría el sentido en que se dictó el acto impugnado.

8. Por lo antes expuesto, al determinarse que ninguno de los argumentos de fondo planteados por la parte actora resultó fundado, a continuación se analizan los agravios encaminados a combatir vicios formales de la resolución impugnada.

9. En una porción del quinto concepto de impugnación, la parte actora se ciñó a afirmar que en el acto impugnado se hizo de forma injustificada una reclasificación del giro solicitado. Esto es así, debido a que, según la recurrente, la enjuiciada omitió señalar el fundamento legal que establece las actividades que comprende un taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras; giro que fue determinado por la autoridad demandada, en lugar del taller de artesanías que fue el que expresamente se solicitó. Asimismo, la actora expresó que la autoridad demandada no precisó la forma por la cual se percató que las actividades que se realizan en el predio objeto de solicitud no son propias de un taller de artesanías.

La autoridad enjuiciada, al contestar la demanda, expuso que, si bien la parte recurrente solicitó un uso de taller de artesanías, según su criterio, las actividades a realizar consistentes en corte y elaboración de piedras, corresponden a las de un taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras.

Con base en los argumentos expuestos, este Tribunal municipal determina que es inoperante el motivo de disenso en estudio, conforme a las siguientes consideraciones:



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Como se puede concluir del agravio que nos ocupa, la parte actora se duele en el sentido de que el acto impugnado adolece del vicio formal consistente en ausencia de fundamentación y motivación en el aspecto de que no se invocaron las normas jurídicas y dispositivos legales, así como los motivos por los cuales se determinó que las actividades de la actora señaladas en su solicitud de licencia de uso de suelo corresponden a las de un taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras y no de uno de artesanías (giro que fue expresamente solicitado).

Sin embargo, es preciso señalar que, al estudiarse una parte del quinto concepto de impugnación, fue posible determinar la cuestión de fondo de este aspecto que nos ocupa, en la cual se concluyó que la parte actora no logró demostrar mediante los elementos probatorios idóneos que las actividades que realiza en su predio son, en efecto, propios de un taller de artesanías; subsistiendo de esta manera la determinación de la enjuiciada relativa a que las actividades que se llevan a cabo en el predio objeto de solicitud son de taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras.

En este sentido es que resulta inoperante el agravio objeto del presente análisis, porque en caso de que resultase fundado, el efecto que se daría a la nulidad decretada sería únicamente para el fin de que la enjuiciada funde y motive la determinación de la autoridad antes señalada, pues se trata de un vicio de índole formal.

Lo anterior únicamente crearía una falsa expectativa de derecho para la parte recurrente, ya que, como se explicó, en la controversia relativa a que si en el caso se llevan a cabo actividades de un taller de artesanías o de uno de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras, existe ya un pronunciamiento de fondo, en la cual se determinó que la parte actora no logró demostrar que las actividades que realiza son del taller citado en primer término. Por lo tanto, si en el presente caso se llegare a decretar una nulidad para efectos, en el pretendido cumplimiento de la violación formal referida no podría dejarse en plenitud de jurisdicción a la autoridad emisora para que estuviera en aptitud de manifestarse en un sentido de fondo diverso, relativo al tema del tipo de actividades que se realizan en el inmueble de la parte actora, puesto que en el presente fallo ha quedado subsistente la legalidad de la cuestión de fondo consistente en la determinación efectuada por la autoridad demandada, en la cual afirmó que las actividades que se realizan en el predio de la solicitud corresponden a las de un taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras.

Resulta analógicamente aplicable en el presente asunto la tesis que enseguida se reproduce:

Registro digital: 178569



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Común

Tesis: VI.10.A.21 K

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Abril de 2005, página 1532

Tipo: Aislada

VIOLACIONES FORMALES. RESULTA INOPERANTE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN EN QUE SE ADUCEN, CUANDO EN EL AMPARO EN REVISIÓN PREVIAMENTE SE REVOCÓ LA SENTENCIA QUE SE SUSTENTABA EN CONSIDERACIONES PROPIAS DEL FONDO DEL ASUNTO.

Si bien el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, establece la obligación para los órganos jurisdiccionales que conozcan de la revisión, de que al estimar fundados los agravios vertidos contra la resolución recurrida, deberán considerar los conceptos de violación cuyo estudio omitió el juzgador, lo cierto es que si el a quo concedió el amparo solicitado al analizar un concepto de violación de fondo, y al revocarse la sentencia que se revisa se estimó constitucional la resolución reclamada también en cuanto al fondo, a nada práctico conduciría el análisis que en su caso se realizara sobre el diverso concepto de violación de forma cuyo estudio se omitió. Lo anterior porque primeramente, aun en caso de estimarse fundada la violación formal argumentada por el quejoso y, por ende, concederse la protección solicitada en esas condiciones, únicamente se crearía una falsa expectativa de derecho para el justiciable al existir previamente un pronunciamiento de fondo emitido por el Tribunal Colegiado que constriñe a la responsable a resolver en forma contraria a la pretensión del quejoso y, en consecuencia, en segundo término, en el pretendido cumplimiento de la violación formal referida no podría dejarse en plenitud de jurisdicción a la autoridad emisora para que estuviera en aptitud de manifestarse en un sentido de fondo diverso al ya analizado, con lo cual, a fin de cumplimentar el mandato de una justicia pronta y completa contenido en el artículo 17 constitucional, resulta inconducente el análisis del argumento formal omitido, puesto que dadas las condiciones precitadas, indefectiblemente tendría como resultado final una resolución adversa a los intereses del quejoso.

10. Continuando con los conceptos de impugnación de índole formal, en una porción del cuarto concepto de impugnación, la parte recurrente alegó que hay falta de motivación en el aspecto de que la autoridad enjuiciada se limitó a determinar que no se permiten los usos que causen afectaciones, pero que, en el acto impugnado, no se dan las razones por las cuales se considera que con el giro solicitado se causarían tales afectaciones.

La autoridad demandada, en su oficio de contestación, no se pronunció al respecto.

Con base en lo antes expuesto y en las constancias que integran este expediente, este Juzgador resuelve que es inoperante el agravio en estudio. Se afirma esto, toda vez que, del acto impugnado no se desprende que la autoridad demandada haya considerado que con el tipo de taller que se quiere establecer en la zona donde el inmueble de la actora se ubica, se generaría alguna clase de afectación. Asimismo, la demandada, en el acto administrativo que en esta vía se combate, tampoco afirmó que no se permiten los usos que causen afectaciones. Por lo tanto, existe un



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

impedimento para estudiar el concepto de impugnación que nos ocupa, toda vez que trata una cuestión que no fue considerada por la autoridad demandada en el acto impugnado.

11. En su cuarto agravio, por violaciones formales, la parte recurrente alegó que la autoridad demandada ignoró el apartado 3.3.2.4.1, denominado “Uso predominantes”, el cual contempla, según su dicho, que el uso predominante en las zonas es el habitacional. Sin embargo, de acuerdo con la actora, también se contempla su coexistencia con otros usos complementarios o compatibles con los existentes, siempre y cuando el uso a implementarse permita la accesibilidad y seguridad, no obstaculice o ponga en riesgo el nivel de cobertura de los servicios públicos y la infraestructura.

Sobre esta premisa, la parte recurrente afirmó que la autoridad enjuiciada fue omisa en señalar los motivos por los cuales concluyó que el uso de suelo que se negó impide la accesibilidad y seguridad de los servicios públicos y la infraestructura y que, por el contrario, obstaculiza y pone en riesgo el nivel de la cobertura de dichos servicios públicos, para determinar que el citado uso no es complementario o compatible con el uso existente o predominante; esto es, el habitacional. Por su parte, la autoridad demandada no se pronunció respecto de los argumentos de la recurrente.

Con base en los planteamientos antes precisados y en las constancias que conforman este juicio, quien resuelve sostiene que el presente concepto de impugnación es inoperante. Se afirma esto, toda vez que, en un primer punto de reflexión, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida no se desprende algún dispositivo legal que se encuentre identificado con el número 3.3.2.4.1, ni alguno que sea denominado como *Uso predominante*, así como tampoco existe algún precepto legal que prevea que en las zonas donde el uso de suelo sea predominantemente el habitacional, se contempla la coexistencia con otros usos complementarios o compatibles con los existentes, siempre y cuando el uso a implementarse permita la accesibilidad y seguridad, no obstaculice o ponga en riesgo el nivel de cobertura de los servicios públicos y la infraestructura. En este sentido, al no existir dentro del marco jurídico aplicable un instrumento jurídico que contemple la cuestión en la cual se basa el argumento de la actora que en este momento se analiza, no existe una obligación, por parte de la autoridad enjuiciada, de pronunciarse sobre dicho tema.

Además, como un último punto de reflexión, la autoridad demandada no concluyó que, con el uso de suelo solicitado, se impida la accesibilidad y seguridad de los servicios públicos y la infraestructura. Por lo tanto, es que resulta inoperante el agravio en estudio, ya que no se puede analizar una cuestión que no fue contemplada por la enjuiciada como motivo para negar la licencia de uso de suelo solicitada.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

12. En otro argumento en el que se hacen valer cuestiones de vicios de forma, la parte actora, en el mismo cuarto concepto de impugnación, sostuvo que la autoridad demandada no fundó ni motivó la determinación relativa a que el predio de la recurrente se encuentra en una zona denominada Centro de Población y Centros de Población en Transición. Por su parte, la autoridad demandada, únicamente alegó en su contestación que a la parte recurrente se le informó que su predio se encuentra dentro de la zona antes mencionada.

Con base en lo antes expuesto y en las constancias que integran este expediente jurisdiccional, este Tribunal municipal determina que el agravio en cuestión es infundado, por las razones siguientes:

Del análisis realizado al acto impugnado se concluye que la autoridad enjuiciada, al contrario de lo sostenido por la parte actora, sí cumplió con el requisito formal de fundamentación y motivación para afirmar que el predio objeto de la solicitud se encuentra en una zona denominada Centro de Población y Centros de Población en Transición. Esto es así, debido a que se advierte que la enjuiciada señaló, como parte de su motivación, que el predio de la actora se encuentra ubicado en **ELIMINADO: Predio del actor.**

Posterior a lo anterior, la enjuiciada invocó como fundamento el precepto legal de la Estrategia Síntesis, perteneciente al cuerpo normativo denominado Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, el cual contempla, de acuerdo con la autoridad, una zona denominada Centros de Población y Centros de Población en Transición (CPCPT).

En este sentido, la autoridad demandada, con base en la ubicación del predio y de lo que prevé la Estrategia Síntesis, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, concluyó que el inmueble en cuestión se localiza dentro de la referida zona.

Por esta razón es que se determina que se cumple con la exigencia formal de la fundamentación y motivación, ya que la autoridad enjuiciada sí citó el cuerpo y precepto legal que prevé la existencia de la zona denominada Centros de Población y Centros de Población en Transición (CPCPT), y, de igual forma, expuso la razón (ubicación urbana del predio), por la cual se sostuvo que el inmueble de la actora se encuentra en la mencionada zona.

13. En otra porción del cuarto concepto de impugnación, la parte recurrente sostuvo que, en el acto impugnado, fue desproporcionada la clasificación de industria dada al taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras.

La autoridad demandada, en su oficio de contestación, expuso que, de acuerdo con la Tabla de Usos, Destinos y Giros, según Nivel de Impacto (N-02), del Programa



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, el taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras es considerado como uso industrial de alto impacto.

Con base en las alegaciones antes expuestas, este Juzgador concluye que es infundado el agravio antes descrito. Esto es así, ya que, quien resuelve, al remitirse a la Tabla de Usos, Destinos y Giros, según Nivel de Impacto (N-02), del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, obtiene que el taller de corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras es un destino de suelo que pertenece al uso de industria. Por lo tanto, contrario a lo considerado por la parte actora en su demanda, la determinación dada por la autoridad enjuiciada en el acto impugnado, que fue la de afirmar que el taller de referencia es considerado un uso industrial, no fue desproporcionado. Lo anterior, toda vez que así lo establece la norma jurídica que designa los usos y destinos del suelo. En este sentido, en atención al principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución federal mexicana; y 15, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, la autoridad demandada no puede designarle al giro solicitado un uso distinto al que consideró en la resolución impugnada, ya que, de haberlo hecho, estaría generando un estado de incertidumbre jurídica, contraviniendo así el mencionado principio regulatorio del derecho administrativo municipal.

14. En otro razonamiento formulado en el cuarto concepto de impugnación, la parte recurrente expuso que se incumple con el apartado 5.3, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, ya que la autoridad demandada fue omisa en analizar si el predio objeto de solicitud se encuentra en alguna vialidad. Por su parte, la autoridad demandada no se pronunció en específico sobre dicha cuestión.

Con base en el razonamiento antes expuesto y en las constancias que conforman este juicio, este Juzgador sostiene que el agravio en cita es fundado. Lo anterior, conforme a las afirmaciones siguientes:

Tal y como lo consideró este Juzgador en el punto número 7 de este considerando, la autoridad demandada no tomó en cuenta todos los criterios de análisis que prevé el apartado 5.3 párrafo primero, punto tres, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, para efectos de analizar si la solicitud de licencia de uso de suelo es compatible para su autorización. Esto es así, ya que la enjuiciada únicamente omitió pronunciarse sobre el criterio consistente en la jerarquía vial.

Ahora bien, del párrafo tercero, del precepto legal arriba señalado, se desprende el procedimiento para calificar el uso y destino de suelo que se pretende establecer en un determinado lugar; y el punto dos de dicha porción normativa, expone que, con base en la Estrategia Síntesis, del referido programa municipal, la autoridad competente debe localizar si el predio objeto de solicitud se encuentra dentro de una



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

zona prevista en las Áreas y Zonas de compatibilidad específica con Usos y Destinos del Suelo, del Nivel Normativo; o si se ubica en alguna vialidad jerarquizada según lo establecido en el apartado Red de Vialidades-Jerarquización Vial para la Gestión de Usos y Destinos del Suelo. Sin embargo, el mismo dispositivo jurídico señala que en caso de que el inmueble en cuestión este localizado en una zona y en una jerarquía vial, la calificación de uso y destino de suelo se deberá hacer con base en la ubicación encontrada dentro de la vialidad jerarquizada.

Es importante recordar que en el punto número siete de este considerando, quien resuelve determinó que la parte actora no logró acreditar la vialidad en la que se ubica su inmueble, toda vez que el dictamen pericial que se ofreció para pretender demostrar dicha situación, carece de efectividad probatoria. Por lo tanto, en la especie queda subsistente la omisión detectada, relativa a que la enjuiciada no tomó el criterio de la jerarquía vial para calificar el uso de suelo que se solicitó.

En este sentido, con fundamento en los artículos 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, inciso a, fracción V, y 15, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, la enjuiciada transgredió el principio de legalidad, puesto que la determinación contenida en el acto impugnado adolece del vicio formal consistente en falta de fundamentación y motivación, en el aspecto de que incumplió con el procedimiento de calificación de uso de suelo previsto en el apartado 5.3, párrafos primero y tercero, punto dos, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida. Por lo tanto, la parte actora quedó en estado de indefensión, toda vez que no pudo conocer si su solicitud resulta viable por la cuestión de la jerarquía vial.

15. Por todo lo anteriormente expuesto se procede ahora a decretar el tipo de nulidad que se amerita en el presente asunto, ya que, como se analizó, el acto impugnado reviste de ciertas características que lo vuelven ilegal. Es preciso mencionar de antemano que la parte actora solicitó que se declare una nulidad lisa y llana, así como se acceda a la concesión de la licencia de uso de suelo solicitada. Sin embargo, este tipo de nulidad no procede por lo siguiente:

En un primer punto, es importante señalar que, por regla general, la falta de fundamentación y motivación de la competencia legal de la autoridad emisora del acto impugnado amerita una nulidad lisa y llana de la resolución que se combate. No obstante, como ya se adujo, la declaración de este tipo de nulidad no resulta pertinente para el asunto que nos concierne, toda vez que el acto impugnado fue emitido como una respuesta al ejercicio del derecho de petición (trámite de solicitud de licencia de uso de suelo). En este sentido, se debe declarar una nulidad para efectos, porque, de no hacerlo, se contravendría el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 16, párrafo primero, de la ley fundamental mexicana; y 15, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida;



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

pues se dejaría la solicitud planteada por la actora sin respuesta. Esta determinación encuentra sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

Época: Novena
Registro: 188431
Instancia: Segunda Sala
Tipo de tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XIV, noviembre de 2001
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 52/2001
Página: 32

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.

Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Lo resaltado es propio)

Y, como segundo y último punto de consideración, tanto la falta de fundamentación de la competencia legal de la autoridad demandada, como la que se actualizó, consistente en la falta de motivación en el aspecto de que se omitió analizar si el predio objeto de solicitud se encuentra en alguna jerarquía vial, representan vicios formales que no abarcan cuestiones de fondo, pero que, por su naturaleza, afectan las defensas de la actora y trascienden al sentido del acto impugnado. Lo anterior, toda vez que resultaría posible la permisibilidad de la autorización por virtud de la ubicación respecto de la vialidad en la que se llegaré a encontrar el inmueble en cuestión.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

16. Por lo tanto, con base en lo antes expuesto, quien resuelve procede, con apoyo en los artículos 69, fracción II, y 70, fracción IV, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, a declarar la ilegalidad y nulidad de la resolución impugnada, consistente en el oficio dictado el 5 de agosto de 2020 por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, para los efectos siguientes:

a) Que la autoridad demandada emita una nueva resolución al trámite de licencia de uso de suelo para trámite de la licencia de funcionamiento municipal, el cual se encuentra identificado con el número de trámite 0000165022, en la que, de acuerdo con los lineamientos precisados en el punto número dos de este considerando, funde y motive debidamente su competencia legal para emitir el acto administrativo en cuestión;

b) Que se proceda de nueva cuenta a analizar la solicitud mediante la debida observación del apartado 5.3, del Nivel Normativo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida; esto es, que, con base en la Estrategia Síntesis del referido programa, estudie y se pronuncie con respecto de si el predio objeto de solicitud se encuentra o no dentro de alguna vialidad jerarquizada según lo establecido en el apartado Red de Vialidades-Jerarquización Vial para la Gestión de Usos y Destinos del Suelo;

c) Que, en caso de que el inmueble sea ubicado en alguna vialidad jerarquizada prevista en la norma jurídica aplicable, que el análisis de calificación se haga con base en dicha localización, por así establecerlo el punto dos del tercer párrafo, del citado apartado normativo 5.3;

d) Que resuelva lo que en Derecho corresponda;

e) Que notifique a la parte actora la nueva resolución administrativa que en esta sentencia definitiva se exige; y,

f) Que atienda de forma estricta las acciones arriba precisadas, informándole a este Tribunal municipal sobre su cumplimiento en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de que este fallo quede firme.

17. Cabe mencionar que no será necesario estudiar el restante concepto de impugnación planteado en la demanda; esto es, el marcado como primero, sin que ello implique una violación al artículo 68, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, pues al argumentar de forma general en éste que se emitió un acto lleno de irregularidades (vicio formal), en nada variaría el sentido del presente fallo, ni traería un mayor beneficio a la actora de la ya decretada, sirviendo de apoyo a esta determinación, la tesis que a continuación se describe:



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Época: Novena Época
Registro: 193430
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo X, agosto de 1999
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.2o.A. J/23
Página: 647

CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA EXIGENCIA DE EXAMINARLOS EXHAUSTIVAMENTE DEBE PONDERARSE A LA LUZ DE CADA CONTROVERSIA EN PARTICULAR.

La exigencia de examinar exhaustivamente los conceptos de anulación en el procedimiento contencioso administrativo, debe ponderarse a la luz de cada controversia en particular, a fin de establecer el perjuicio real que a la actora puede ocasionar la falta de pronunciamiento sobre algún argumento, de manera tal que si por la naturaleza de la litis apareciera inocuo el examen de dicho argumento, pues cualquiera que fuera el resultado en nada afectaría la decisión del asunto, debe estimarse que la omisión no causa agravio y en cambio, obligar a la juzgadora a pronunciarse sobre el tema, sólo propiciaría la dilación de la justicia.

18. En este sentido, con base en todo lo antes considerado y en los artículos 69, fracción II, y 70, fracción IV, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se:

RESUELVE

- I. La parte actora probó su pretensión; en consecuencia,
- II. Se declara la ilegalidad, así como la nulidad del acto impugnado, por los motivos, con los fundamentos y para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia definitiva;
- III. Mediante atento oficio que al efecto se gire, remítase fotocopia certificada de esta sentencia al H. Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimocuarto Circuito, a fin de que se sirva verificar el cumplimiento que se da a la sentencia ejecutoria de fecha 23 de septiembre de 2021, dictada en el amparo directo No. 372/2021, promovido por **ELIMINADO: Nombre del actor**;
- IV. Agréguese a las constancias de este expediente el original de este fallo, para los efectos legales que correspondan; y,



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

- V. Con fotocopias simples de esta sentencia, notifíquese de manera personal y por oficio a las partes, según corresponda, en los domicilios que han señalado para tal efecto. Lo anterior, con fundamento en los artículos 80, fracción VI, y 83, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

Así lo resuelve 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.

VERSIÓN PÚBLICA