



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

EXPEDIENTE No. 5/2022

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 Ayuntamiento de Mérida

Mérida, Yucatán, 20 de octubre de 2022. **VISTOS** los autos que conforman el expediente que al rubro se indica; con fundamento en los artículos 67 y 92, fracción I, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se procede a dictar **SENTENCIA DEFINITIVA**, relativa al recurso de revisión promovido por **ELIMINADO: Nombre del actor;** y,

R E S U L T A N D O

- I. **PRESENTACIÓN DE DEMANDA.** Por escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Tribunal el 2 de febrero de 2022, **ELIMINADO: Nombre del actor** promovió recurso de revisión en contra de la resolución administrativa de fecha 29 de diciembre de 2021, dictada por el Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida. De mismo modo, la demandante señaló como autoridad demandada al aludido director municipal, formuló los conceptos de impugnación que estimó conducentes y ofreció pruebas para acreditar su pretensión.
- II. **ADMISIÓN DE DEMANDA.** Mediante acuerdo de fecha 23 de febrero de 2022, se admitió a trámite la demanda interpuesta, reconociéndose a **ELIMINADO: Nombre del actor** como parte actora, y al Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, como autoridad demandada. De igual forma, se tuvieron por no presentadas las pruebas marcadas con los números tres, cuatro y cinco del escrito de recurso de revisión, consistentes, de forma respectiva, en el expediente administrativo No. CA-000401472; la copia simple de la sentencia de fecha 26 de noviembre, del expediente No. 5/2021, dictada por este Tribunal municipal; y el expediente citado, de este órgano jurisdiccional. Esto, toda vez que, previo requerimiento efectuado, no se exhibieron dichos documentos, ni se adjuntaron fotocopias de las solicitudes que hubiere formulado para obtener dichas pruebas. Por último, se ordenó correr traslado de la demanda y sus anexos a la autoridad enjuiciada para que realice su contestación en términos del reglamento aplicable.
- III. **CONTESTACION DE DEMANDA.** En fecha 14 de marzo de 2022, la autoridad demandada presentó ante este Tribunal su contestación de demanda, la cual fue admitida mediante acuerdo de fecha 28 de los señalados mes y año. De igual manera, en el referido acuerdo, se ordenó correr traslado de la contestación de la demanda y sus anexos a la parte actora, para que, en caso de actualizarse alguno de los supuestos establecidos en el artículo 23, del



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, procediera a ampliar su demanda. Sin embargo, la actora no ejerció el aludido derecho procesal, puesto que, mediante acuerdo de fecha 3 de mayo del citado año, se hizo constar que la recurrente no promovió escrito alguno en el que ampliara su recurso de revisión inicial, dentro del término de ley otorgado para ello.

- IV. DESAHOGO DE PRUEBAS.** En el acuerdo de fecha 4 de mayo de 2022, se tuvieron por admitidas y desahogadas por su propia naturaleza las pruebas ofrecidas por las partes en el presente asunto, con excepción de las marcadas con los números tres, cuatro y cinco de la demanda; esto, por las razones señaladas en el resultando II del presente fallo.
- V. ALEGATOS.** En el mismo acuerdo mencionado en el resultando anterior se otorgó a las partes un plazo perentorio para que formularan sus respectivos alegatos, sin que ninguna de las partes haya hecho uso del referido derecho procesal.
- VI. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** Al haber concluido el término otorgado a las partes para la formulación de los alegatos, con fundamento en el artículo 66, párrafo último, del Reglamento Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se declaró cerrada la instrucción a través de acuerdo de fecha 19 de mayo de 2022, informándose que este Tribunal estaba ya en aptitud de dictar sentencia definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Con fundamento en los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 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, ya que fue interpuesto en la ciudad de Mérida; territorio donde ejerce jurisdicción este Tribunal, y porque en la demanda relativa se cuestiona la legalidad de un acto administrativo emitido por un funcionario de un órgano de la Administración Pública de Mérida. Por disposición expresa del artículo 68, primer párrafo, del citado reglamento, las sentencias definitivas que se dicten se fundarán en Derecho resolviéndose sobre la pretensión deducida con relación al acto o resolución impugnada, teniendo el Juez la facultad de invocar hechos notorios.

SEGUNDO. Supletoriedad.

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



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

esta sentencia, se entenderá que dicha norma estatal es supletoriamente aplicada con fundamento en la disposición legal mencionada al inicio de este párrafo.

TERCERO. Precisión y existencia del acto impugnado.

Del escrito de recurso de revisión y de las constancias que integran este expediente, se tiene que el acto impugnado es la resolución dictada el 29 de diciembre de 2021 por el Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, mediante la cual resolvió un recurso de reconsideración promovido por la recurrente, declarando la enjuiciada procedente el medio de defensa legal administrativo, pero infundados e inoperantes los agravios esgrimidos; por lo que confirmó la validez del acto recurrido, consistente en el oficio de fecha 28 de agosto de 2020, mediante el cual se negó una licencia de uso de suelo.

La existencia de la resolución impugnada se encuentra acreditada mediante el original de la misma que se encuentra integrado en las constancias de este expediente (fojas 17 a la 31); por lo que el análisis de legalidad que se realizará en el presente fallo será sobre ese acto administrativo en particular. Asimismo, si se cuenta con los elementos suficientes para ello, este juzgador se pronunciará sobre la legalidad del acto recurrido, en la parte que no satisfizo el interés jurídico de la actora. Lo anterior, con fundamento en el artículo 68, párrafos primero y cuarto, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

CUARTO. Procedencia.

La impugnación del acto de autoridad antes señalado es procedente ante esta vía jurisdiccional, ya que, con fundamento en el artículo 11, fracción I, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el acto impugnado consiste en una resolución definitiva de carácter administrativa, que resolvió un recurso de reconsideración promovido por la actora ante la autoridad demandada.

QUINTO. Legitimación.

El recurso de revisión que ahora se resuelve fue interpuesto por persona legitimada para ello, ya que la resolución de 29 de diciembre de 2021, dictada por el Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, incide sobre la esfera de derechos de la demandante, puesto que en ella se resolvió un recurso administrativo que interpuso, en la cual se confirmó la validez de un acto que contiene una negativa a expedir en su favor una licencia de uso de suelo que solicitó. En este sentido, con fundamento en el artículo 15, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el interés jurídico de la parte actora se encuentra acreditado, puesto que el acto impugnado se encuentra dirigido a su persona.

SEXTO. Oportunidad del recurso planteado.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

El artículo 13, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, establece que el recurso de revisión deberá ser presentado ante el Tribunal dentro del plazo de 15 días, contados a partir del inmediato posterior a aquél en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, conforme a la norma legal que regula su emisión.

En este sentido, se tiene que el acto impugnado fue notificado el día 12 de enero de 2022, según se desprende de su correspondiente cédula de notificación (fojas 72 del expediente); misma que obra agregada en estas constancias como fotocopia certificada por un funcionario en el ejercicio de sus atribuciones, lo que, con apoyo en el artículo 216, fracción V, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, la constituye como una documental pública. Por lo tanto, con fundamento en el numeral 305, del mismo código, ésta tiene pleno valor probatorio para quien resuelve, toda vez que no fue objetada. Conforme a lo anterior, al presentarse este recurso de revisión el día 2 de febrero del mismo año, se concluye que el juicio que nos ocupa fue promovido de manera oportuna, ya que se hizo dentro del plazo establecido en el precepto legal antes señalado, toda vez que éste comprendió del día 13 del mes citado en primer término al 3 del mes último mencionado, ambos del año 2022. Para una mayor claridad de lo determinado, se muestra el siguiente calendario, con sus respectivas precisiones:

ENERO DE 2022						
L	M	Mi	J	V	S	D
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12 (a)	13 (1)	14 (2)	15	16
17	18 (3)	19 (4)	20 (5)	21 (6)	22	23
24 (7)	25 (8)	26 (9)	27 (10)	28 (11)	29	30
31 (12)						

FEBRERO DE 2022						
L	M	Mi	J	V	S	D
	1 (13)	2 (b) (14)	3 (15)	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28						

- a) Día en que fue notificado el acto impugnado y surtió sus efectos, de acuerdo con el artículo 51, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida.
- b) Día de la presentación del recurso de revisión
- c) Días inhábiles por ser sábado y domingo, así como el relativo por virtud del acuerdo por el que se dan a conocer los periodos vacacionales y los días inhábiles del Tribunal, para el año 2022, publicado en la Gaceta Municipal el día 7 de diciembre de 2021.
- d) Plazo de 15 días para la promoción del recurso de revisión



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

SÉPTIMO. Estudio de los conceptos de impugnación.

1. En su primer concepto de impugnación, la parte actora expresó que la resolución impugnada no cumple con los puntos considerativos de la sentencia dictada en el recurso de revisión No. 5/2021, del índice de este Tribunal municipal.

Que lo anterior es así, debido a que, con respecto al inciso a), de lo ordenado en el citado fallo; éste, a juicio de la actora, se incumple, ya que hasta el día en que se notificó la resolución impugnada se informó que se dejó insubsistente dicho acto. Esto, porque en el acuerdo de fecha 28 de diciembre de 2021 se notificó el de 12 de enero de 2022; por lo que nunca se supo, previamente a la notificación de la resolución de cumplimiento, que la resolución de 24 de noviembre de 2020 había quedado insubsistente.

Aunado a lo anterior, según la demandante, la enjuiciada no dio cumplimiento a los puntos resolutivos de la sentencia invocada, ya que se excedió en demasía el plazo otorgado para el cumplimiento de dicha sentencia, que en la especie fue de tres meses. Por lo tanto, concluyó la recurrente, no debe tenerse por cumplido dicho punto resolutivo.

Con respecto del inciso b), de lo ordenado en la sentencia dictada en el expediente No. 5/2021; con la resolución impugnada se causa un agravio a su esfera de derechos. Esto, en virtud de que, según la parte actora, no se encuentra debidamente fundada y motivada.

La actora precisó que ninguno de los argumentos y supuestos de los señalados en la resolución impugnada, da luz a que se haya hecho un análisis lógico-jurídico, y que se hubieren tomado en cuenta, tanto situaciones particulares del caso concreto, con preceptos legales aplicables al caso. Esto, toda vez que, según la demandante, se citan las facultades que tiene la autoridad demandada de aplicar normas como la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán; y la Tabla de Usos y Destinos del Suelo, esgrimiendo la enjuiciada las disposiciones que dichas normas y tablas establecen para la regulación de los usos del suelo. Sin embargo, de acuerdo con la recurrente, ninguno de esos supuestos son aplicados al caso concreto, ya que no se acredita porque esas disposiciones llevaron a concluir que el uso de suelo no es permitido.

Asimismo, la actora expuso que si se tomara en cuenta de manera estricta lo señalado en la Tabla de Usos y Destinos del Suelo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, no existirían negocios en la zona; no obstante, de acuerdo con la recurrente, en la zona donde se ubica su predio sí existen otros negocios y establecimientos, incluso del giro similar al solicitado. Por lo tanto, concluyó la recurrente, el uso solicitado es perfectamente susceptible de establecerse; cuestión que, según la actora, no tomó en cuenta la enjuiciada.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

En relación con el inciso c), de lo ordenando en el fallo de mérito, la actora alegó que tampoco se dio cumplimiento a dicho punto, toda vez que hay ausencia de fundamentación y motivación.

Por otro lado, con respecto al inciso d), de la sentencia antes señalada; la actora afirmó que el plazo no fue cumplido, en virtud de que se excedió en demasía el mismo. Esto, ya que, conforme a lo expuesto por la demandante, entre la notificación de la misma y el término de cumplimiento, transcurrió más del concedido; por lo que se tiene que tener por no cumplido el referido fallo.

Sin referirse a cada uno de los aspectos del presente agravio, la autoridad demandada, en su oficio de contestación y a través de una manifestación genérica, expuso que es falso el agravio en cuestión, toda vez que, a su criterio, se cumplió con todos los puntos resolutive de la sentencia antes mencionada; lo que, según la autoridad, se hizo del conocimiento a este Tribunal municipal en el plazo otorgado para ello.

Asimismo, la enjuiciada sostuvo que no le asiste la razón a la parte actora, con respecto del presente concepto de impugnación, debido a que se dieron las razones de la negativa de expedir la licencia de uso de suelo solicitada, acatando en todo momento lo que señala el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida.

La enjuiciada prosiguió exponiendo los fundamentos y motivos por los cuales se actualizó la incompatibilidad entre el uso de suelo y la zona donde se ubica el predio propuesto y que, por lo tanto, se dio una negativa como respuesta.

Por último, la demandada esgrimió el por qué el uso solicitado, clasificado de mediano impacto, no resulta permitido en la vialidad local en la que el inmueble de la actora se ubica.

Con respecto de los agravios contenidos en el presente concepto de impugnación, identificados con los incisos a), c) y d); estos son inoperantes. Lo anterior, debido a que las inconformidades que se planteen sobre el indebido cumplimiento de una sentencia dictada en un juicio anterior, no pueden realizarse en un nuevo recurso de revisión. Esto se sustentará con los siguientes razonamientos:

Conforme al artículo 68, párrafo primero, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, resulta un hecho notorio las constancias que integran el expediente No. 5/2021, del índice de este Tribunal municipal, relativo al recurso de revisión que la parte actora de este juicio promovió en contra de la resolución dictada el 24 de noviembre de 2020 por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, mediante la cual sobreseyó en el recurso de reconsideración, promovido por la recurrente en contra del oficio de fecha 28 de agosto de 2020, a través del cual no se autorizó una solicitud de licencia de uso de suelo que la misma actora formuló para su predio.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

En la sentencia definitiva dictada en dicho expediente (fojas 76 a la 83 del recurso de revisión No. 5/2021), este Tribunal municipal decidió, con fundamento en los artículos 69, fracciones II, y IV, y 70, fracciones III y IV, del reglamento invocado en el párrafo anterior, declarar la nulidad de la resolución impugnada para los efectos que a continuación se transcriben (fojas 82 del citado expediente):

- a) Que el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida deje insubsistente dicho acto administrativo, notificando de manera personal al recurrente sobre tal determinación;
- b) Que emita una nueva resolución mediante la cual resuelva el recurso de reconsideración interpuesto por la actora respecto a la negativa de licencia de uso de suelo para el trámite de la licencia de funcionamiento municipal para el predio ubicado en la calle **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**, con el fin de estudiar los conceptos de impugnación hechos valer por la actora, resolviendo de manera fundada y motivada la resolución que recaiga al mismo; y,
- d) Con libertad de facultades, resuelva conforme a Derecho el recurso de reconsideración interpuesto por la hoy recurrente; y,
- e) Atender lo determinado en este fallo e informar a este Tribunal municipal sobre el cumplimiento de ello en el plazo de hasta tres meses, contados a partir de que quede firme.

En atención a la referida sentencia que quedó firme mediante acuerdo de fecha 20 de octubre de 2021 (fojas 86 del expediente No. 5/2021), la autoridad demandada, en fecha 19 de enero de 2022, se apersonó ante el Tribunal con el fin de acreditar el cumplimiento del referido fallo, exhibiendo al efecto el original de la resolución que se impugna en este recurso de revisión, y su correspondiente cédula de notificación hecha a la parte actora (fojas 89 a la 105 y 107, del expediente No. 5/2021).

Como consecuencia de lo anterior, en fecha 25 de enero de 2022 se dictó, por parte de este juzgador, el acuerdo donde se calificó el cumplimiento de la anterior sentencia definitiva, determinando que la autoridad demandada cumplió con los términos de la misma (fojas 114 y 115 del expediente No. 5/2021). Esta conclusión fue notificada a las partes el día 26 de los citados mes y año, según se desprende de la cédula de notificación que este órgano jurisdiccional formuló; misma que se encuentra a fojas 116 del expediente No. 5/2021.

Ahora bien, el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida no contempla, entre sus dispositivos legales, alguno que prevea un medio de defensa legal procesal que permita la inconformidad de la determinación de este Tribunal, que tenga por cumplida una sentencia definitiva.

Sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 14, fracción III, de la abrogada Ley de Amparo; esto, a través de la tesis de jurisprudencia P./J. 32/2001, de rubro: **"AMPARO INDIRECTO. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN "ÚLTIMA RESOLUCIÓN", A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE**



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

LA MATERIA.”;¹ sostuvo que, para la procedencia del amparo indirecto contra la última resolución que se dicte en el procedimiento de ejecución de sentencia, por parte de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; ésta debe ser entendida, entre otros supuestos, como la que aprueba o reconozca de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia.

Esta interpretación se vio reflejada en el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo vigente, el cual, de manera expresa, establece que el juicio de amparo indirecto procede contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo fuera del juicio o después de concluido; precisando dicho precepto legal que, tratándose de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo; entendida como aquella que, entre otras cosas, aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado.

En este sentido, se tiene que, cuando este Tribunal municipal califique de cumplida una sentencia definitiva, dictada en un expediente de recurso de revisión concreto; en caso de que el actor considere que el fallo de mérito no fue debidamente cumplido y que la calificación al respecto no fue correcta, deberá inconformarse mediante la impugnación del acuerdo respectivo, a través del juicio de amparo indirecto. Esto, en virtud de que, como ya se estableció, el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida no dispone de un medio de defensa legal ordinario que permita la impugnación de un acuerdo de esa naturaleza.

La anterior consideración tiene apoyo en la tesis de jurisprudencia I.110.C. J/7 K, de rubro: **“ACTOS DICTADOS DESPUÉS DE CONCLUIDO EL JUICIO (ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA). REGLAS PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA.”**;² la cual constituye un criterio que este Tribunal municipal comparte, en virtud de que contiene un razonamiento basado en lo dispuesto por el Alto Tribunal mexicano, relativo a la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la resolución dictada en la etapa de ejecución de sentencia, que apruebe el cumplimiento total del fallo.

Como se puede advertir de los agravios esgrimidos en los incisos a), c) y d), del concepto de impugnación que nos ocupa, la parte actora pretende acreditar que la sentencia definitiva de fecha 15 de junio de 2021, dictada en el expediente No. 5/2021, no fue debidamente cumplida con la emisión de la presente resolución impugnada, toda vez que no fue dictada conforme a los lineamientos precisados en dicho fallo.

Por lo tanto, es que dichos agravios son inoperante. Esto, debido a que, si la parte actora consideró que con la resolución impugnada no se cumplía debidamente el

¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XIII, abril de 2001, p. 31, registro digital: 190035.

² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 11a. época, t. IV, enero de 2022, p. 2764, registro digital: 2024100.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

fallo definitivo dictado en el expediente No. 5/2021, debió interponer el juicio de amparo indirecto contra el acuerdo de fecha 25 de enero de 2022, que tuvo por cumplida dicha sentencia definitiva; determinación del que tuvo conocimiento la actora por virtud de la notificación realizada el 26 de los citados mes y año.

En este sentido, al no controvertir la demandante la anterior determinación, toda vez que de las constancias del expediente invocado como hecho notorio no se obtiene que así se hubiere hecho, la calificación de cumplimiento que se dio en dicho recurso de revisión quedó firme; por lo que no resulta viable a través del presente juicio que la recurrente se inconforme con el cumplimiento dado a la referida ejecutoria, ya que no es el medio idóneo para ello.

Esta determinación tiene sustento en la tesis XVI.10.A.37 K, de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL AMPARO DIRECTO. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EN UN SEGUNDO JUICIO SE PLANTEA QUE LA EJECUTORIA PRIMIGENIA NO ESTÁ DEBIDAMENTE CUMPLIMENTADA.”**³; la cual resulta aplicable por analogía, ya que toca el tema de la inoperancia de los agravios relativos al indebido cumplimiento de una sentencia, formulados en un juicio posterior, cuando no se impugnó la determinación correspondiente en el primigenio mediante el medio de defensa legal procedente.

Por otra parte, con respecto del agravio formulado en el inciso b), del conceptos de impugnación que en este momento se analiza; el mismo es inoperante, ya que con dicha alegación únicamente se pretende controvertir la legalidad del acto administrativo que fue recurrido en el recurso de reconsideración, pero no lo resuelto en éste.

Lo anterior es así, ya que, de acuerdo con los artículos 11, fracción I, 14, fracción VI, y 68, párrafos primero y cuarto, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el recurrente, al impugnar una resolución dictada en el recurso administrativo de reconsideración, debe formular conceptos de impugnación encaminados a demostrar la ilegalidad de lo resuelto en la instancia administrativa, para que así, este juzgador pueda resolver sobre la pretensión que la demandante plantea en su demanda.

Por otro lado, si se cuenta con los elementos suficientes para ello, este Tribunal municipal debe pronunciarse sobre la legalidad del acto recurrido en dicho recurso administrativo, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. Sin embargo, esto queda condicionado a que el recurrente, de manera obligatoria, combata las consideraciones vertidas en la resolución dictada en el recurso de referencia.

Ahora bien, de las constancias que conforman este expediente, no se advierte que obre glosada la resolución primigenia; es decir, el acto administrativo que fue

³ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10a. época, t. III, julio de 2019, p. 2107, registro digital: 2020240.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

recurrido mediante el recurso de reconsideración que nos ocupa. No obstante, resulta un hecho notorio para este juzgador, la existencia y contenido de dicha resolución. Esto es así, debido a que del expediente No. 5/2021, del índice de este Tribunal municipal, se obtiene que obra glosada una fotocopia certificada por funcionario público, del oficio dictado el 28 de agosto de 2020 por la autoridad demandada (fojas 54 a la 61 del expediente No. 5/2021); el cual conforma dicha resolución combatida en la instancia administrativa. En términos del artículo 216, fracción V, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, el documento en cuestión se configura como uno de carácter público; por lo que, con apoyo en el precepto legal 305, de dicho código, el mismo tiene pleno valor probatorio para quien resuelve, ya que no fue objetado.

Del acto administrativo primigenio se obtiene que la autoridad emisora analizó el uso de suelo solicitado para el predio ubicado en la calle **ELIMINADO: Predio del actor**; esto, con el fin de concluir si se le autoriza o no a la parte actora la expedición de una licencia de uso de suelo para trámite de la licencia de funcionamiento municipal.

De ese análisis se advierte que la enjuiciada dio los fundamentos y razones que llevaron a determinar la vialidad en la que se encuentra el inmueble de la actora objeto de la solicitud (fojas 55 y 56 del expediente No. 5/2021); la zona en la que se ubica (fojas 56); la clasificación y el impacto que tiene el uso de suelo solicitado (fojas 57); la incompatibilidad que tiene el uso solicitado con la zona en la que se encuentra el referido inmueble (fojas 57 y 58); y el incumplimiento que se da del Reglamento de Control y Vigilancia Sanitaria de los Establecimientos que Expendan Alimentos y Bebidas en General en Yucatán (fojas 58 y 59); lo que lo llevó a concluir que no se autorizaba su solicitud (fojas 59).

De manera específica, la enjuiciada realizó las siguientes consideraciones en el acto primigenio (fojas 54 y 56 a 58 del expediente No. 5/2021):

[...]

Tal atribución está señalada también en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en su capítulo IV, artículo 11, fracción III, en la que se establece que: "Corresponde a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del municipio; en los términos previstos de los planes (sic) y programas municipales y en los demás que de esos deriven; fracción XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;

Asimismo, en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, en su Artículo 6, fracción II, establece que son atribuciones y OBLIGACIONES de los Ayuntamientos, regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población. En esta misma Ley, en su Título Tercero, capítulo I, artículo 13, establece que el ordenamiento del territorio se llevará a cabo a través de los distintos Programas de Desarrollo Urbano.

ANÁLISIS DEL USO



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

La autorización de Usos y Destinos del Suelo queda sujeta a la ubicación del predio con respecto a las vialidades, la zona o el área, de acuerdo al plano *Estrategia Síntesis* (**Anexo 3: E-10**); el nivel de impacto del giro que se pretende establecer según la *Tabla de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto* (**Anexo 2: N-02**); y su compatibilidad establecida en la *Tabla de Compatibilidad de Usos y Destinos del Suelo* (**Anexo 2: N-03**). [...]

[...]

La zona en la que se ubique:

[...]

El predio solicitado está ubicado en una *Zona Primaria* declarada **Zona 1. Consolidación Urbana (ZCO)**, de acuerdo al plano *Estrategia Síntesis* (**Anexo 3: E-10**). [...]

La clasificación e impacto del uso

[...] la *Tabla de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto* (**Anexo 2: N-02**) establece que el giro para **EXPENDIO DE CERVEZA** como un **COMERCIO DE MEDIANO IMPACTO** [...]

[...]

La compatibilidad en la Tabla de Usos y Destinos del Suelo

[...]

[...] se obtiene que el uso **COMERCIAL DE MEDIANO IMPACTO** es NO PERMITIDO en la **ZONA 1 (ZCO) Consolidación Urbana**.

Por otro lado, de la resolución impugnada; misma que, en términos del artículo 216, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, es una documental pública, toda vez que obra en ella la firma autógrafa del funcionario público que la expidió y que, por lo tanto, con apoyo en el precepto legal 305, del mismo código, tiene pleno valor probatorio, ya que no fue objetada; se desprende que la autoridad demandada decidió confirmar la validez del citado oficio de fecha 28 de agosto de 2020, dictado por la misma enjuiciada, ya que resultaron infundados e inoperantes los agravios esgrimidos por la parte actora en su recurso de reconsideración que promovió contra dicho acto administrativo (fojas 30 y 31 del presente expediente).

Para llegar a esa conclusión, la autoridad demandada formuló las siguientes consideraciones (fojas 25 a la 30 del expediente):

[...] de los argumentos planteados se procede al análisis de los agravios manifestados por la parte actora de los cuales se desprenden las siguientes cuestiones:

AGRAVIO PRIMERO.- En cuanto al primer agravio manifestado por la parte actora se desprende que este señala “La resolución que se impugna no cumple con los requisitos, parámetros y determinaciones dictadas, pues no se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que ninguno de los argumentos y supuestos señalados en la resolución controvertida no se acredita que se hubiera efectuado un análisis lógico-jurídico, con preceptos legales aplicables al caso”



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

[...] contrario a lo manifestado en su agravio primero, en el presente caso se contravienen disposiciones establecidas en el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida vigente, existiendo una incompatibilidad entre el uso de suelo solicitado, su vialidad y la zona en la cual se ubica el predio, motivos que fueron expuestos en la respuesta a su solicitud de fecha 28 de agosto de 2020.

Asimismo, la ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán en su artículo 6, fracción II, establece que son atribuciones y obligaciones de los Ayuntamientos el controlar, regular y vigilar las reservas, los usos y los destinos de áreas y predios en los centros de población. El Artículo 13, establece que el ordenamiento del territorio se llevará a cabo a través de los distintos Programas de Desarrollo Urbano.

Es importante señalar que el Reglamento de Construcciones y Programa Municipal de Desarrollo Urbano, ambos del Municipio de Mérida, son dispositivos legales de orden público e interés social, pues tienen por objeto cuidar que el crecimiento, equilibrio y desarrollo de sus centros de población sean los adecuados, lo que pone de manifiesto el interés de la sociedad en que estas disposiciones se cumplan. [...]

Asimismo, las áreas de los predios del municipio, cualesquiera que sean su régimen jurídico y en cualquier situación, están sujetos al contenido del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDUM).

Respecto a lo que señala que en la zona donde se ubica existen otros negocios, incluso del giro similar al solicitado, al respecto, los mismos pudieron haber sido otorgados de conformidad con la normatividad vigente al momento en que fueron solicitados, con el anterior Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, asimismo, el nivel normativo del Programa Municipal de Desarrollo Urbano señala diversos requisitos a cumplir de acuerdo al giro, uso y/o destino que se pretende establecer, por lo que el otorgamiento de la licencia de uso de suelo depende del giro solicitado y su impacto en la zona o vialidad, por lo que las circunstancias de cada giro son distintas, asimismo, las disposiciones legales que rigen el actuar de esta Dirección de Desarrollo Urbano, no existe ninguna que establezca que por el hecho de que en la zona existan diversos giros, por ese motivo deba accederse a lo solicitado.

AGRAVIO SEGUNDO.- En cuanto al segundo agravio [...] que manifiesta que lo que esta autoridad señaló como subtítulo vialidades resulta ambiguo, ya que no es claro por qué y cómo afecta la vialidad para que no se autorice la licencia solicitada, al respecto, contrario a lo manifestado por la recurrente, la respuesta otorgada de fecha 28 de agosto de 2020 hace de su conocimiento que el predio del presente caso, se localiza en una vialidad denominada Vialidades Local, de acuerdo al plano Estrategia Síntesis (E-10) del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida.

[...]

En ese tenor, se analizó el uso del suelo solicitado para el predio que nos ocupa y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDUM) vigente a partir 18 de octubre de 2017, define en el plano denominado Estrategia Síntesis (E-10) del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, que el predio se ubica en una Vialidades Local, la cual no genera compatibilidad alguna y sólo serán factibles Usos Habitacionales y aquellos diferentes al habitacional clasificados como de Bajo Impacto en la Tabla de Clasificación de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto (Anexo N-02), siendo que en estos casos, la superficie construida no podrá ser mayor a 100 m².

Asimismo, en la negativa de la Licencia de Uso de suelo que nos ocupa, se le informó que respecto a la zona se ubica el predio en la zona denominada como zona 1. Consolidación Urbana y que el Uso de Suelo pretendido es un uso clasificado como un Uso Comercial con un impacto clasificado como de Mediano Impacto y según la compatibilidad en la Tabla de



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Compatibilidades en la Tabla de Usos y Destinos del Suelo del Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, el uso de suelo pretendido resulta NO PERMITIDO de establecerse en la zona en la que se ubica.

Al respecto, [...] se le señalaron los motivos por los cuales el uso de suelo solicitado resulta un uso no autorizado, de tal manera que esta Autoridad Municipal le fundamentó y motivo (sic) al promovente las razones y consideraciones que se tomaron en cuenta para otorgarle la respuesta la cual combate. Aunado a que los usos no permitidos son aquellos Usos que pueden causar afectaciones de manera directa o indirecta; asimismo pueden ser de efecto nocivo para la seguridad y la salud de la población, así como causar conflictos viales, problemas por contaminación, ruido, polvo y ocasionar impactos negativos en el contexto donde se pretenden, entre otros impactos; por tanto, no se autorizará su ubicación en áreas, zonas o vialidades donde se establece su incompatibilidad.

AGRAVIO TERCERO.- En cuanto al tercer agravio [...] en el que señala que esta autoridad no acata ni cumple con lo ordenado en la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, pues no se cumplió con los parámetros y condiciones impuestos en dicha resolución, y que esta autoridad no dio cumplimiento a la sentencia de mérito, al respecto, esta autoridad considera lo siguiente:

La sentencia a la que hace referencia se trata de la contenida en autos del recurso de revisión 20/2019 en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, sentencia de fecha 20 de noviembre de 2019, misma que fue cumplida por esta autoridad con todos los efectos ordenados, pues mediante el acuerdo de fecha 28 de septiembre de 2020 el H. Tribunal [...] tuvo por presentado el oficio de fecha 17 de septiembre de 2020, mediante el cual se atiende el requerimiento de cumplimiento de sentencia con los anexos que fueron presentados al mismo, en el mismo acuerdo se le otorgó el plazo de 3 días hábiles a fin de que manifestara lo que a su derecho conviniera, por lo que transcurrido el plazo, con fundamento en el artículo 81, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, mediante fijación efectuada en estrados el día 27 de noviembre de 2020, se les notifica a las partes por lista el acuerdo de fecha 23 de noviembre del mismo año, mediante el cual se determina que el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, ha cumplido con los términos de la sentencia firme de fecha 20 de noviembre de 2019.

En virtud de lo antes expuesto, esta autoridad considera que respecto a este agravio no le asiste la razón en virtud que esta autoridad cumplió con los términos de la sentencia de mérito, tal como lo confirmó el H. Tribunal [...]

De conformidad con lo antes manifestado, así como del estudio de las pruebas ofrecidas, se tiene que la parte actora no logra desvirtuar el acto impugnado respecto a la negativa de la Licencia de Uso de Suelo para trámite de la Licencia de Funcionamiento Municipal para poder establecer un Expendio de Cerveza pues resulta incompatible y no permitido de establecerse en la zona 1. Consolidación Urbana.

Con lo antes expuesto se advierte que, con el concepto de impugnación que nos ocupa, la parte actora pretende acreditar de forma directa la ilegalidad del acto administrativo primigenio, sin ocuparse de lo resuelto en la resolución impugnada, que confirmó la validez de aquél.

Se sostiene lo anterior, debido a que lo expresado por la actora, relativo a que la demandada únicamente expresó las facultades que tiene para aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán; y la Tabla de Usos y Destinos del Suelo, pero que no aplicó dichas normas al caso concreto, para así



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

conocer el por qué el uso de suelo solicitado resulta no estar permitido; hace alusión al contenido del oficio dictado el 28 de agosto de 2020 por la autoridad demandada; el cual es el acto primigenio.

Lo anterior es así, ya que, como se vio de la transcripción efectuada correspondiente, es en dicha resolución donde la enjuiciada invocó los artículos 11, fracciones III y XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 6°, fracción II, y 13, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán; para señalar las facultades que tiene el Ayuntamiento de Mérida en la materia de uso de suelo. Asimismo, en el referido acto administrativo, se señaló que en la Tabla de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto (Anexo N-02), se encuentra el nivel de impacto del giro que se pretende establecer. Estas normas son las que la actora señaló en el concepto de impugnación que nos ocupa; por lo que, en efecto, se infiere que pretende combatir el contenido del acto administrativo primigenio.

Por otro lado, con respecto al argumento relativo a que si se tomara en cuenta de manera estricta lo dispuesto en la Tabla de Usos y Destinos y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, en consecuencia, no habrían negocios y establecimientos en la zona, pero que usos de suelo como el solicitado sí existen en la referida zona, incluso del giro similar, por lo que es perfectamente susceptible de establecerse; al respecto, dicho agravio, de igual forma, trata de desvirtuar directamente lo establecido en el acto administrativo primigenio.

Esto, en virtud de que, como se pudo apreciar de la transcripción correspondiente, en el oficio de fecha 28 de agosto de 2020 se determinó, con base en la zona donde se ubicó el inmueble del actor y la clasificación de nivel de impacto que tiene el giro solicitado, que el uso comercial de mediano impacto no es permitido en la zona denominada *zona 1. Consolidación Urbana*. Y, con el argumento en cuestión, la actora pretende acreditar que el uso de suelo solicitado sí es permitido en dicho lugar, ya que en esa misma área hay usos de suelo como el que se pretende dar al predio de la recurrente y que incluso hay giros comerciales similares.

Por lo tanto, es inoperante el concepto de impugnación que en este momento se analiza, toda vez que no se centra en confrontar de manera directa lo resuelto en la resolución impugnada, sino la legalidad del acto primigenio.

Esto es, que la parte recurrente no combatió la legalidad de las razones por las cuales la autoridad demandada, en la resolución impugnada, consideró los agravios primero (consistente en que el acto recurrido no se encuentra debidamente fundado y motivado, por no efectuarse un análisis lógico-jurídico con preceptos legales aplicables al caso), segundo (relativo a que el subtítulo vialidades es ambiguo por no precisarse cómo se afecta la vialidad) y tercero (consistente en que no se cumplía con los parámetros y condiciones de la sentencia del expediente No. 20/2019, del índice de este Tribunal municipal), como infundados e inoperantes. Consideraciones que conllevaron a establecer la decisión contenida en el acto



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

impugnado; es decir, la confirmación de validez del oficio de fecha 28 de agosto de 2020, dictado por la enjuiciada.

Lo anterior, debido a que, como ya se ilustró, la demandante únicamente se dirigió a combatir de forma directa la legalidad del acto primigenio, sin ocuparse de lo resuelto en la reconsideración, contenido en la resolución impugnada.

Esta determinación tiene apoyo en la tesis XIX.1o.18 A, de rubro: ***“DEMANDA DE NULIDAD FISCAL. LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN EN ELLA PROPUESTOS RESULTAN INOPERANTES SI SÓLO TIENDEN A CONTROVERTIR EL ACTO ADMINISTRATIVO ORIGINARIO QUE POSTERIORMENTE FUE COMBATIDO A TRAVÉS DEL RECURSO DE REVOCACIÓN, PERO NO LO RESUELTO EN ÉSTE.”***⁴, la cual es aplicable por analogía.

2. En su segundo concepto de impugnación, la demandante expresó que la resolución impugnada transgrede de manera ilegal su esfera de derechos, en razón de los siguientes argumentos, a saber:

a) Que en lo relacionado con el subtítulo “Jerarquización Vial”, lo determinado por la enjuiciada es ambiguo, general y poco claro, en virtud de que, según la actora, la autoridad demandada no señaló de forma concreta cómo el uso solicitado afecta la vialidad donde se ubica el predio objeto de la solicitud, así como también se omitió expresar la relación entre aquello y la no autorización de la licencia de uso de suelo que se pidió. Lo anterior, en virtud de que, a dicho de la recurrente, la demandada refiere a que “genera una compatibilidad de usos y destinos”, pues habla de la circulación de los vehículos y esa circunstancia no está sujeta a su voluntad. En ese sentido, concluyó, el referido argumento de la demandada es inoperante, impertinente, infundado y fuera de lugar;

b) Que, respecto de la zona en la que se ubica su inmueble, la parte actora expresó que la enjuiciada no señaló la relación que hay entre esa cuestión y la no autorización dada en la negativa combatida. Asimismo, la recurrente expresó que la autoridad no invocó la norma precisa que impide que, por encontrarse en dicha zona, no deba expedirse la licencia;

c) Que, en relación a la clasificación del uso y nivel de impacto, la recurrente precisó que no se establece que se hubiere hecho un análisis e interpretación lógica que, aplicada al caso concreto, llevase a determinar que el uso solicitado no es permitido. Que en el caso hay contradicciones, pues, a juicio de la demandante, la autoridad señaló los metrajes establecidos y que dicho uso es permitido y susceptible de concesionarse, pues refiere que en ese rango se permite la venta de bebidas alcohólicas, pero que no se permite el consumo de las mismas en el establecimiento; y, atendiendo a la naturaleza del giro solicitado, el mismo se trata de un expendio de cerveza; y,

⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XIX, enero de 2004, p. 1513, registro digital: 182424.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

d) Que, con respecto de la compatibilidad, la actora sostuvo que los argumentos en dicho apartado son ambiguos, poco claros y contradictorios, toda vez que la demandada, en algunas partes, señaló que el uso solicitado no es compatible, pero que deberá sujetarse a todas las disposiciones que establezca el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida y la normatividad aplicable vigente al momento de la gestión. No obstante, precisó la recurrente, la autoridad no se refirió ni asentó de manera clara cuáles son esas disposiciones, en virtud de que el término “todas” es muy general y, en el caso, se debieron mencionar con exactitud esos preceptos legales.

Por su parte, la autoridad demandada, en su oficio de contestación, alegó que el programa digital de Ordenamiento Territorial y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida ubican al predio de la actora dentro de la zona denominada zona 1. Consolidación Urbana (ZCO). Asimismo, la enjuiciada precisó que, conforme a la Tabla de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto (Anexo N-02), establece que el uso solicitado de expendio de cerveza es un uso clasificado de mediano impacto; lo que se señaló, de acuerdo con la enjuiciada, en la respuesta de negativa de la licencia de uso de suelo para trámite de la licencia de funcionamiento municipal.

La demandada expuso que, para poder dictaminar usos y destinos del suelo permitidos y no permitidos, se tiene que tomar en cuenta lo establecido en la Tabla de Compatibilidades con Usos y Destinos del Suelo (Anexo N-03). La enjuiciada precisó que la razón por la cual no se otorgó la licencia solicitada fue debido a la incompatibilidad existente entre el uso de suelo y la zona donde se ubica el inmueble objeto de solicitud.

De mismo modo, precisó la demandada, el predio solicitado se localiza en una vialidad denominada Vialidades Local; esto, de acuerdo con el plano Estrategia Síntesis (E-10), del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida. Que en ese tipo de vialidades, según la autoridad, sólo serán factibles los usos habitacionales y aquellos diferentes al habitacional clasificados como de bajo impacto en la Tabla de Clasificación de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto (Anexo N-02), siendo que en estos casos, la superficie construida no podrá ser mayor a 100 m². Por lo tanto, concluyó la enjuiciada, el uso solicitado no es permitido en la vialidad local en la que se encuentra.

Que por lo antes expuesto, se determinó confirmar la negativa de la licencia de uso de suelo que nos ocupa; por lo que, de acuerdo con la demandada, en el caso se contravienen disposiciones en virtud de que existe una incompatibilidad entre el uso de suelo solicitado y la zona en la que se localiza el predio de la actora.

Este concepto de impugnación es inoperante. Se da esta afirmación, ya que, tal como aconteció en lo expuesto en el punto considerativo número dos de este considerando, la parte actora, con el presente agravio, únicamente se centra en combatir las consideraciones hechas en el acto primigenio, sin atacar lo expuesto



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

en la resolución del recurso de reconsideración que promovió; misma que constituye el acto impugnado de este recurso de revisión. Esta conclusión se sostendrá con los siguientes razonamientos:

Como se expuso con anterioridad, de acuerdo con los artículos 11, fracción I, 14, fracción VI, y 68, párrafos primero y cuarto, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el recurrente, al impugnar una resolución dictada en el recurso administrativo de reconsideración, debe formular conceptos de impugnación encaminados a demostrar la ilegalidad de lo resuelto en la instancia administrativa, para que así, este juzgador pueda resolver sobre la pretensión que la demandante plantea en su demanda.

Por otro lado, si se cuenta con los elementos suficientes para ello, este Tribunal municipal debe pronunciarse sobre la legalidad del acto recurrido en dicho recurso administrativo, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. Sin embargo, esto queda condicionado a que el recurrente, de manera obligatoria, combata las consideraciones vertidas en la resolución dictada en el recurso de referencia.

Ahora bien, con respecto a lo que la recurrente expuso en el inciso a, de su segundo concepto de impugnación, se tiene que dicho agravio fue dirigido a combatir de manera directa una consideración efectuada en el acto primigenio, consistente en el oficio de fecha 28 de agosto de 2020, dictado por la autoridad demandada. Esto, en virtud de que, a fojas 2 de dicha resolución, la enjuiciada efectuó la siguiente consideración (fojas 55 del expediente No. 5/2021):

Las vialidades

[...]

Por otro lado, la *Jerarquización Vial para la Gestión de Usos y Destinos del Suelo* (Anexo 3: E-07), es la jerarquización de las vialidades incluidas en el *Sistema de Conectividad y Movilidad* propuesto, a partir de los Usos y Destinos del Suelo *permitidos y no permitidos*; así como la escala constructiva máxima permitida para los predios ubicados sobre dichas vialidades, las cuales **generan una compatibilidad de usos y destinos del suelo**.

Para el caso concreto, **el predio solicitado se localiza en una vialidad denominada Vialidades Locales (VLC)**, de acuerdo al plano *Estrategia Síntesis* (Anexo 3: E-10); se especifica como << *Vía cuya función principal es de acceso a las propiedades con uso predominantemente habitacional. Este tipo de vialidades representa un alto porcentaje de la red vial municipal; su tránsito es principalmente local, por tanto, la circulación debe ser forzosamente lenta y poco intensa.* La vialidad local puede presentarse abierta o cerrada. A diferencia de las demás vialidades, este tipo no se encuentra identificado con el Anexo E-04, por la escala del mismo. >> (Apartado 2.6.1 del Nivel Normativo del PMDUM).

(Lo resaltado en negritas y subrayado es propio)

Con lo anterior, se deduce que lo esgrimido en el segundo concepto de impugnación, inciso a, se encuentra encaminado a confrontar la legalidad del apartado *Las vialidades*, del acto primigenio, puesto que, como se vio, en ese acto de autoridad se hace la determinación de la vialidad en la que se ubica el inmueble



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

objeto de solicitud; así como también, contiene la expresión a la que alude la actora en su agravio, relativo a la referencia “que genera una compatibilidad de usos y destinos del suelo”. Asimismo, del acto primigenio se desprende la consideración de la autoridad, con respecto a la circulación de vehículos; la cual pretende ser combatida mediante el concepto de impugnación que nos ocupa.

Por otro lado, con relación a lo esgrimido en el inciso b, del concepto de impugnación que en este momento se analiza; de manera previa, se ilustra lo que la autoridad demandada expuso a fojas 3 del acto primigenio (fojas 56 del expediente No. 5/2021):

La zona en la que se ubique:

[...]

En el **Apartado 2.3 del Nivel Normativo del PMDUM se delimitan las Zonas Primarias con criterios generales de Ordenamientos Territorial y Desarrollo Urbano**, diferenciando las aptitudes del territorio para su aprovechamiento, protección, restauración y conservación.

Consecutivamente, en el **Apartado 2.4 del Nivel Normativo del PMDUM se presentan las Áreas y Zonas con Condicionantes Específicas** como aquellas con condiciones específicas de tipo ambiental, urbano o patrimonial, que establecen diferenciación y/o complementariedad a las disposiciones establecidas para las dos anteriores. Los predios en su interior estarán condicionados al cumplimiento de las disposiciones establecidas por este Programa y a la normatividad sectorial aplicable.

El predio solicitado está ubicado en una Zona Primaria declarada como Zona 1. Consolidación Urbana (ZCO), de acuerdo al plano Estrategia Síntesis (Anexo 3: E-10). Esta está << delimitada físicamente por la Vialidad Regional Estatal Anillo Periférico; con vocación para el aprovechamiento urbano y económico del suelo a través de la consolidación y densificación de las Áreas Urbanizadas, la ocupación de predios subutilizados, la focalización de la inversión pública y privada >>, entre otros (**Apartado 1.1.1.4. del Nivel estratégico del PMDUM**). Las acciones urbanísticas dentro de esta zona deben promover una equilibrada distribución y relación de las funciones urbanas y económicas, así como la consolidación del Área Urbanizada por Asentamientos Humanos (**Apartado 2.3.1 del Nivel Normativo del PMDUM**). Los criterios generales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se establecen en el **Apartado 3.2.1 “Criterios aplicables a la Zona 1. Consolidación Urbana (ZCO).**

(Lo resaltado en negritas y subrayado es propio)

De lo transcrito se obtiene que lo argumentado en el inciso b, del señalado concepto de impugnación, se encuentra dirigido a combatir lo expresado por la demandada, en el acto administrativo primigenio. Esto es así, debido a que en dicho acto se contiene el apartado de la “zona en la que se ubica”, al que hizo referencia la actora en su demanda. Asimismo, en dicho apartado del acto primigenio se contienen los preceptos legales que se encuentran relacionados con la determinación de la enjuiciada, relativa a que el inmueble de la actora se encuentra en una zona denominada zona 1. Consolidación Urbana; aspecto que, como se observó, fue cuestionado en dicho agravio, y que es parte del sustento que llevó a determinar, por parte de la demandada, que el uso solicitado no es permitido en la zona y que,



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

por lo tanto, no es procedente la autorización de la licencia de uso de suelo solicitada.

Con respecto al agravio contenido en el inciso c, del segundo concepto de impugnación; de antemano, resulta importante observar lo que la autoridad demandada consideró a fojas 4 del oficio de fecha 28 de agosto de 2020, dictado por la enjuiciada (fojas 57 del expediente No. 5/2021):

La clasificación e impacto del uso

En el Apartado 5.1 del Nivel Normativo del PMDUM se establece la clasificación de usos y destinos del suelo. [...]

El Programa, entonces, clasifica al giro solicitado como **USO COMERCIAL** [...]

Por consiguiente, la *Tabla de Usos, Destinos y Giros según Nivel de Impacto (Anexo 2: N-02)* establece que el giro para **EXPENDIO DE CERVEZA** como un **COMERCIO DE MEDIANO IMPACTO** descrito como los << establecimientos con superficie mayor a 100.00 m² los cuales expenden productos que pudieran requerir estudios específicos para su establecimiento, o bien, generan un mayor impacto en la zona por su tamaño o por el número de afluencia de personas y vehículos (incluye de carga para su abastecimiento no mayores a 3 toneladas); por su naturaleza, constituyen un complemento del área habitacional, siendo principalmente de tipo privado, compuestos de dos o más espacios individuales destinados a actividades comerciales, a los cuales se accede desde espacios públicos o circulación clasificadas. **En este rango se permite la venta de bebidas alcohólicas de acuerdo a la normatividad aplicable, pero no se permite el consumo de estas bebidas en el establecimiento** y su área de almacenamiento no podrá ser mayor al área de ventas >> (Apartado 5.1 del Nivel Normativo del PMDUM).

(Lo resaltado en negritas y subrayado es propio)

Con lo anterior se tiene que el agravio contenido en dicho inciso está dirigido a confrontar lo considerado en el acto administrativo primigenio. Se afirma esto, porque en ese acto de autoridad se contiene el apartado de *clasificación e impacto del uso*, que determina el nivel de impacto que posee el uso solicitado y que fue parte del motivo por el cual no se autorizó la licencia de uso de suelo solicitada; cuestión que es cuestionada por la actora en el concepto de impugnación de referencia. De igual manera, en el mismo acto administrativo se advierte que en él se hace la expresión sobre la permisibilidad de la venta de bebidas alcohólicas y la prohibición de su consumo en los establecimientos de expendio de cerveza, al que alude la recurrente en el agravio que nos ocupa y que, a su consideración, es contradictoria a la decisión contenida en el oficio impugnado en la vía administrativa de reconsideración.

Por último, en atención al argumento expuesto en el inciso d, del presente concepto de impugnación; de forma previa, es relevante observar lo esgrimido por la autoridad demandada a fojas 4 del acto administrativo primigenio (fojas 57 del expediente No. 5/2021):

La compatibilidad en la Tabla de Usos y Destinos del Suelo



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

La compatibilidad de los Usos y Destinos del Suelo, sintetizada en la *Tabla de Compatibilidad de Usos y Destinos del Suelo (Anexo 2: N-03)* del PMDUM; se determina según el tipo de uso, destino y giro del que se trate [...]

No obstante, **aunque el resolutivo de Permitido indica que es posible ubicar el uso o destino en la propiedad en cuestión, la Compatibilidad queda sujeta al cumplimiento de todas las disposiciones que establezca el PMDUM y la normatividad aplicable vigente al momento de la gestión.**

(Lo resaltado en negritas y subrayado es propio)

Conforme a lo transcrito, se evidencia que el agravio formulado en el inciso en cuestión está dirigido a confrontar el contenido del acto administrativo primigenio. Esto es así, ya que en el apartado de *la compatibilidad en la Tabla de Usos y Destinos del Suelo*, de dicha resolución, se observa, que en él, la autoridad demandada efectuó la manifestación relativa a que, aun en el caso de que resulte permitido el uso de suelo conforme a la referida tabla, la compatibilidad queda sujeta al cumplimiento de todas las disposiciones del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida y normatividad aplicable vigente al momento de la gestión; expresión que la actora estimó contradictoria y que, además, contiene de forma genérica la palabra “todas”, lo cual, a su consideración, es ilegal, debido a que se debe señalar con exactitud los normas y dispositivos jurídicos a los que se quiera referir la autoridad.

Con base en todo lo transcrito y considerado, es que se concluye que es inoperante lo esgrimido en los incisos antes señalados, del concepto de impugnación segundo. Esto, toda vez que, con esos argumentos, la parte actora no se centra en confrontar de manera directa lo resuelto en la resolución impugnada, sino la legalidad del acto primigenio.

Esto es, que la parte recurrente no combatió la legalidad de las razones por las cuales la autoridad demandada, en la resolución impugnada, estimó como infundados e inoperantes los agravios planteados en el recurso de reconsideración de la parte actora. Lo anterior, ya que, como se vio en la transcripción realizada en el punto considerativo anterior, la enjuiciada, con base en esas calificaciones de los agravios, decidió confirmar la validez del oficio dictado el 28 de agosto de 2020, mediante el cual se negó la licencia de uso de suelo solicitada por la demandante.

En efecto, se sostiene lo arriba expuesto, debido a que, como ya se ilustró, la demandante únicamente se dirigió a combatir de forma directa la legalidad del acto primigenio, sin ocuparse de lo resuelto en la reconsideración, contenido en la resolución impugnada.

Esta consideración tiene apoyo en la tesis XIX.1o.18 A; misma que fue citada en el punto considerativo que antecede a éste.

3. Como último motivo de disenso, en el concepto de impugnación segundo, inciso e, la parte actora afirmó que el siguiente argumento de la autoridad demandada carece de fundamento alguno:



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

“Esta Autoridad tiene la obligación de actuar conforme al principio de legalidad, el cual, como es de explorado derecho, consiste en que las autoridades solo pueden actuar conforme a la ley les señala y, en el presente caso, esta Dirección debe acatar lo que señala el Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio lo que, para el efecto dentro de ello, establece la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo”

La demandante sostuvo la anterior afirmación, sobre la premisa de que una ley no es lo mismo que un programa y una tabla; por lo que, a su juicio, no debe dársele mayor valor a lo establecido en un programa que, para el caso, ni siquiera es un reglamento, a lo establecido en una ley. Por lo tanto, según la recurrente, no basta fundar y motivar la decisión con base en un programa; por lo que, concluyó, la resolución impugnada se encuentra ausente de fundamentación.

Asimismo, la actora señaló que la ley es una disposición o norma que emana de un proceso legislativo o es dictada por una autoridad competente que, por regla general, tiene el carácter de obligatoria en el ámbito previamente definido de su aplicación. Por otro lado, de acuerdo con la actora, un plan o programa es un documento elaborado por una autoridad o por un sector poblacional, para establecer directrices o criterios orientadores para determinados conceptos u objetivos; por lo que éstos no pueden considerarse como una ley.

Por su parte, la demandada únicamente manifestó que, como autoridad administrativa, tiene la obligación de actuar conforme al principio de legalidad; el cual consiste en que las autoridades sólo pueden actuar de acuerdo con lo que establezca la ley y, en el presente caso, la dirección municipal en la que es titular debe acatar lo que señala el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida.

El presente concepto de impugnación es infundado. Se llega a esta determinación, debido a que, aun cuando el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida no consiste en una ley, sino en un acto administrativo de carácter general; por su naturaleza, sus disposiciones normativas pueden ser aplicadas como fundamento en los actos de la autoridad municipal y, por lo tanto, en atención al principio de legalidad, se debe negar una licencia de uso de suelo solicitada, cuando la solicitud no se ajuste a dicho programa, ya que el reglamento municipal aplicable así lo establece. Esta conclusión se apoyará con los siguientes razonamientos:

Tal como lo afirmó la parte actora en el presente concepto de impugnación, la autoridad demandada, a fojas 13 de la resolución impugnada, formuló la siguiente determinación (fojas 29 de este expediente):

- a) Esta Autoridad tiene la obligación de actuar conforme al principio de legalidad, el cual, como es de explorado derecho, consiste en que las autoridades solo pueden actuar conforme a la ley les señala y, en el presente caso, esta Dirección debe acatar lo que señala el Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio lo que, para el efecto dentro de ello, establece la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis de rubro: “**LEY, CARACTER DE LA.**”,⁵ sostuvo que una disposición dictada por un órgano público tendrá el carácter de ley cuando ésta revista de la naturaleza de ser general, abstracta, imperativa y permanente, así como que sea emanada del órgano constitucionalmente facultado para legislar (Poder Legislativo). Por otro lado, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, publicado en la Gaceta Municipal de Mérida el 17 de octubre de 2017, y expedido con base en los artículos 27 constitucional y 6°, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, es, con fundamento en el precepto legal 22, de la citada ley, un conjunto de estudios, políticas, normas técnicas y disposiciones, encaminados a planificar, ordenar y regular los asentamientos humanos, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el territorio del municipio de Mérida, en congruencia con el programa nacional, los programas regionales y el programa estatal de desarrollo urbano.

Del punto número uno, del Nivel Normativo, del citado programa municipal, se obtiene que éste tiene como objetivos, entre otros, los de:

- a) revertir, mitigar y corregir los impactos negativos de la urbanización desmedida y propiciar la adecuada interrelación entre la sociedad, los recursos naturales y el medio físico-construido;
- b) promover la distribución equitativa de los beneficios de la urbanización en el territorio, cuyos escenarios al corto, mediano y largo plazo, permitan la protección y mejoramiento en las condiciones de vida de la población;
- c) favorecer la concentración de vivienda dentro de los límites urbanos, priorizando acciones para la densificación, mejoramiento, consolidación y adquisición de vivienda intraurbana; y,
- d) lograr un modelo de organización espacial y funcional con alto grado de habitabilidad, donde se propicie la autosuficiencia urbana, la mejora progresiva de las condiciones socioeconómicas a distintas escalas y la atención de las áreas con rezago urbano y zonas traslape por conurbación.

En cuanto a los objetivos antes señalados, se desprende que el referido programa municipal contiene algunas características de abstracción y generalidad. Sin embargo, éstas se encuentran acotadas a situaciones específicas y concretas, como lo son las distintas zonas y el suelo que se encuentran dentro del municipio de Mérida. Esto, de conformidad con el acordando segundo, del Acuerdo por el cual el Ayuntamiento de Mérida aprueba el “Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida”, publicado el 17 de octubre de 2017 en la Gaceta Municipal.

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, t. CXIX, p. 3278, registro digital: 318131.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

En este sentido, el programa en cuestión no es más que una norma individualizada en tanto se refiere a una zona geográfica delimitada (municipio de Mérida, Yucatán), que afecta a determinados sujetos claramente identificados; esto es, las autoridades de la Administración Pública del Ayuntamiento de Mérida, los propietarios y los poseedores de inmuebles y demás personas responsables de la realización de cualquier acción urbanística, tanto de la ciudad de Mérida, como en los distintos centros de población, comprendidas al interior de la jurisdicción territorial del aludido municipio. Lo anterior, de conformidad con el acordando tercero, del acuerdo citado en el párrafo anterior.

Por lo tanto, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida vigente a partir del 18 de octubre de 2017, es un acto administrativo que no es una regla de conducta en abstracto, sino que crea, modifica o extingue una situación jurídica y relación precedente de un derecho y restricción de otro. Es decir, es un acto administrativo de carácter general que, coincidiendo con lo esgrimido por la parte actora, no es igual a una ley. Esto, en virtud de que sus disposiciones son emanadas del Ayuntamiento de Mérida, el cual no es un órgano constitucionalmente autorizado para crear una ley; y se encuentran dirigidos a múltiples destinatarios de una zona determinada.

Esta consideración tiene apoyo en la tesis I.40.A.413 A, de rubro: **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO PARA CUAJIMALPA DE MORELOS, VERSIÓN 1997, NO ES UNA REGLA GENERAL, ABSTRACTA E IMPERSONAL SEMEJANTE A UNA LEY, SINO UN ACTO ADMINISTRATIVO CON EFECTOS GENERALES QUE DEBE CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.”**⁶; la cual es aplicable por analogía, puesto que contiene el razonamiento relativo a la naturaleza jurídica de un programa municipal de desarrollo urbano.

No obstante, contrario a lo estimado por la parte actora, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida que nos ocupa es un acto administrativo general que puede ser aplicado para fundamentar legalmente una decisión que, entre otros supuestos, niegue una licencia de uso de suelo solicitada, y con ello entender que se cumple con el principio de la fundamentación. Esto es así, debido a que así lo permite el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y porque el programa en cuestión reviste de la naturaleza de ser eficaz, para su aplicación.

En efecto, se sostiene la afirmación arriba expuesta, en virtud de que, conforme a los artículos 3º, fracción IX, 20, 21 y 23, párrafo primero, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, para que a un predio o inmueble ubicado en el municipio de Mérida pueda dársele algún uso o destino, el propietario o poseedor de aquél debe contar con una licencia de uso de suelo, expedida por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida; siendo una de éstas, la relativa para el trámite de la licencia de funcionamiento municipal.

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XIX, enero de 2004, p. 1513, registro digital: 182424.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Esta licencia es una autorización que emite la aludida dirección municipal, a efecto de asignarle a un predio o inmueble un determinado uso o destino; siempre que éste sea compatible con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, y que cumpla con las demás normas jurídicas correspondientes.

En este sentido, de conformidad con los artículos 46 y 47, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, el nivel estratégico del programa municipal de desarrollo urbano de que se trate será publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán e inscrito en el Registro Público de la Propiedad en un plazo máximo de un mes. Una vez inscrito en el citado registro un programa municipal de desarrollo urbano, el Gobernador del Estado o los ayuntamientos publicarán ese hecho en el mencionado diario oficial estatal, indicando que el programa de que se trate, entrará en vigor al día siguiente de la citada publicación.

Asimismo, el artículo 70, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, establece que los actos administrativos de carácter general deberán publicarse en la Gaceta Municipal para que produzcan efectos jurídicos, excepto cuando por acuerdo del Cabildo entren en vigor al momento de su aprobación o en el tiempo establecido por el citado órgano colegiado.

Resulta un hecho notorio que, el 25 de septiembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Nivel Estratégico del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida que nos ocupa.

Asimismo, el 17 de octubre del año arriba citado, se publicaron en la Gaceta Municipal de Mérida el Acuerdo por el cual el Ayuntamiento de Mérida aprueba el “Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida”, signado por el Presidente y Secretario municipales del Ayuntamiento de Mérida; así como los niveles de antecedentes, normativo, estratégico e instrumental, del referido programa. De igual forma, se publicó que la citada norma individualizada se inscribió formalmente en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial del Estado de Yucatán, el día 27 de septiembre del año en cuestión.

El artículo quinto transitorio del referido acuerdo, establece que el inicio de la vigencia del programa municipal en cuestión sería a partir del día siguiente al de la segunda publicación hecha en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán; por lo que en esa misma fecha, el Ayuntamiento de Mérida publicó en el referido diario oficial el aviso público donde estableció que a partir del día siguiente a la presente publicación, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida iba a entrar en vigor para todos los efectos legales; esto es, el 18 de octubre de 2017.

Con lo anterior, se tiene que el programa municipal de desarrollo urbano que nos ocupa es un acto administrativo de carácter general que es eficaz y que, por lo tanto, surte efectos legales. Esto, en virtud de que, conforme a los artículos 46 y 47, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, el Nivel Estratégico del mencionado programa se publicó el 25 de septiembre de 2017, en el Diario Oficial



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

del Gobierno del Estado de Yucatán; y, el Ayuntamiento de Mérida, en fecha 17 de octubre del mismo año, publicó que dicha norma fue inscrita en el Registro Público de la Propiedad del Estado, el día 27 del mes señalado en primer término, del año antes mencionado.

Por otro lado, conforme al artículo 70, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida, se publicó el acuerdo respectivo que indicó cuándo iba a entrar en vigencia el acto administrativo de carácter general que nos ocupa; siendo esto, a partir del día 18 de octubre de 2017. Por lo tanto, al seguirse las formalidades que indican las normas jurídicas aplicables, es que se concluye que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida es un acto administrativo de carácter general que es eficaz.

Lo anterior tiene apoyo en la tesis I.10.A.E.150 A, de rubro: ***“ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SU EFICACIA ESTÁ CONDICIONADA A SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y NO A LA NOTIFICACIÓN PERSONAL A SUS DESTINATARIOS.”***⁷; la cual es aplicable por analogía, en virtud de que toca lo relativo a la eficacia de los actos administrativos de carácter general.

Ya establecido que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida es eficaz y que, por lo tanto, produce plenamente efectos jurídicos, es importante señalar que, de conformidad con el acordando tercero, del Acuerdo por el cual el Ayuntamiento de Mérida aprueba el “Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida”, publicado el 17 de octubre de 2017, en la Gaceta Municipal, las disposiciones contenidas en dicho programa son obligatorias tanto para las autoridades municipales de la Administración Pública de Mérida, como para los propietarios y poseedores de inmuebles y demás personas responsables de la realización de cualquier acción urbanística del aludido municipio. Esto quiere decir que, los sujetos antes señalados deben observar de forma obligatoria los preceptos legales contenidos en el acto administrativo de carácter general en cuestión.

Lo anterior se robustece con el artículo 43, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; el cual establece que los municipios, en la esfera de su competencia, harán cumplir los programas de desarrollo urbano; lo que acontece en el caso que nos ocupa, debido a que, como se vio, el Ayuntamiento de Mérida, en el acuerdo arriba citado, estableció que las disposiciones del programa municipal de referencia son obligatorias para los sujetos que en aquél se señalan.

Conforme a todo lo antes expuesto, se determina que, aunque el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida no es una norma con carácter de ley, fue correcto que la autoridad demandada haya afirmado que tiene la obligación de

⁷ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10a. época, t. IV, junio de 2016, p. 2724, registro digital: 2011799.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

actuar conforme al principio de legalidad, lo cual implica acatar lo señalado en el mencionado programa. Esto, en virtud de que, como se observó, el artículo 23, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, dispone que, para el otorgamiento de una licencia de uso de suelo como lo solicitada por la actora, el asunto debe ser compatible con lo establecido en el programa municipal de desarrollo urbano vigente.

En este sentido, al ser el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida vigente una norma individualizada que constituye un acto administrativo de carácter general, que fue emitida conforme a las formalidades que señalan las normas jurídicas aplicables, produce efectos jurídicos sobre la zona geográfica delimitada (municipio de Mérida, Yucatán) y a los sujetos determinados que en el mismo se establecen.

Por lo tanto, al estar establecido normativamente que las disposiciones del señalado programa municipal son de observancia obligatoria; en consecuencia, las autoridades municipales competentes, como lo es la demandada, tienen que ajustar el análisis de una solicitud de licencia de uso de suelo, conforme a los lineamientos establecidos en dicha norma municipal.

Con base en esto, al observar que en el acto primigenio la autoridad demandada, con apoyo en la Estrategia Síntesis; la Tabla de Usos y Destinos del Suelo según Nivel de Impacto; y la Tabla de Compatibilidad de Usos y Destinos del Suelo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida vigente, concluyó que el uso de suelo no es permitido en la zona en que se ubica y que, conforme al apartado 5.3, del Nivel Normativo, de dicho programa, la solicitud incumple con otra norma que resulta aplicable al giro solicitado, con fundamento en el artículo 23, del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, negó la licencia de uso de suelo solicitada; por lo que se concluye que, en atención al principio de legalidad, negó la licencia en cuestión, toda vez que, como se ilustró, ésta únicamente se puede autorizar si, entre otras cosas, el asunto es compatible con el programa municipal de referencia.

En este sentido, es que, contrario a lo estimado por la actora en su demanda, la resolución impugnada y la negativa dada sí se encuentran debidamente fundadas. Esto, debido a que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida es una norma individualizada que, aunque no tenga el carácter de ley, debe ser observada para la posible autorización de una licencia de uso de suelo solicitada.

OCTAVO. Decisión.

Al no haber resultado fundado ninguno de los conceptos de impugnación planteados por la parte actora, con fundamento en el artículo 70, fracción I, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se procede a reconocer la validez del acto impugnado, consistente en la resolución dictada el 29 de diciembre de 2021 por el Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, mediante la cual resolvió un recurso de reconsideración promovido por la recurrente,



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

determinando la enjuiciada la confirmación de validez del acto de autoridad recurrido (oficio de fecha 28 de agosto de 2020, que negó una licencia de uso de suelo).

Con base en todo lo antes expuesto, con fundamento en los artículos 68, párrafo primero, y 70, fracción I, del reglamento señalado en el párrafo que antecede, se:

RESUELVE

- I. La parte actora no probó su pretensión; en consecuencia
- II. Se reconoce la validez de la resolución impugnada, por los motivos y con los fundamentos precisados en los considerandos séptimo y octavo de esta sentencia definitiva;
- III. Agréguese a las constancias de este expediente el original del fallo jurisdiccional que ahora se dicta, para los efectos legales que correspondan; y,
- IV. Con fundamento en el artículo 80, fracción VI, y 83, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se instruye a la Actuaría de este Tribunal para que, con fotocopias de este fallo, la notifique de manera personal y por oficio a las partes, según corresponda, en los domicilios señalados para tal efecto.

Así lo resuelve y firma Víctor Manuel Ortigón Berdugo, Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, asistido de Amado Hernán Magaña Simá, Secretario de Acuerdos, quien autoriza con su firma.