



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

EXPEDIENTE No. 20/2024

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, a **13 de diciembre de 2024**. Con fundamento en los artículos 67 y 92, fracción I, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se dicta **SENTENCIA DEFINITIVA** en el expediente relativo al recurso de revisión, al rubro indicado, promovido por ELIMINADO: Nombre del actor.; y,

R E S U L T A N D O

- I. **PRESENTACIÓN DE DEMANDA.** Mediante escrito presentado ante este Tribunal el 20 de mayo de 2024 ELIMINADO: Nombre del actor., promovió recurso de revisión en contra de la resolución recaída al recurso de reconsideración número CONT.- 356/2023 emitida el 15 de abril de 2024, en la que se confirmó la negativa para la obtención de la licencia de uso del suelo para trámite de licencia de funcionamiento para los predios ubicados 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.** A través de acuerdo de fecha 13 de junio de 2024 se admitió a trámite la demanda interpuesta, reconociéndose a ELIMINADO: Nombre del actor, como parte actora en este asunto; a la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida como demandada y a la resolución recaída al recurso de reconsideración número CONT.- 356/2023 emitida el 15 de abril de 2024, en la que se confirmó la negativa para la obtención de la licencia de uso del suelo para trámite de licencia de funcionamiento para los predios ubicados 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 como acto impugnado. Igualmente se tuvieron por admitidas las pruebas referidas en el escrito de demanda, reservándose lo relativo a su valoración y desahogo para el momento procesal oportuno. Asimismo, se ordenó correr traslado de la demanda y sus anexos a la autoridad demandada para que la contestara dentro del término de la ley.

En ese mismo acuerdo este Tribunal tuvo por no presentadas las pruebas pericial y de inspección judicial, ofrecidas en el escrito de demanda de la actora.
- III. **CONTESTACIÓN DE DEMANDA.** El 12 de julio de 2024 el Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, presentó ante este Tribunal su contestación de demanda, la cual fue admitida mediante acuerdo de fecha 23 de agosto de



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

2024. Se tuvieron por admitidas las pruebas referidas en el oficio de contestación, reservándose lo relativo a su valoración para el momento procesal oportuno, con excepción de la prueba señalada con el número 1 el oficio de contestación de demanda, la cual se tuvo por admitida como copia simple, reservándose su desahogo y valoración para el momento procesal oportuno.

- IV. NO AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** A través del acuerdo de fecha 2 de octubre de 2024, se hizo constar que había fenecido el plazo para que la actora pudiera ampliar su demanda, sin que esto ocurriera.
- V. DESAHOGO DE PRUEBAS Y ALEGATOS.** En el mismo acuerdo especificado arriba, se tuvieron por admitidas y desahogadas las pruebas aportadas por las partes y se otorgó a las mismas un plazo de 5 días hábiles para que formularan sus respectivos alegatos.
- VI. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** Por acuerdo de 18 de octubre de 2024, se dio cuenta de haber fenecido el plazo que se les otorgó a las partes para presentar sus alegatos, sin que ninguna de las partes lo hubiese hecho; igualmente y con fundamento en el artículo 66, último párrafo, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se declaró cerrada la instrucción; informándose que este Tribunal estaba ya en aptitud de dictar sentencia definitiva en el presente asunto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Con fundamento en los artículos 3°, 4°, 67 y 68, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, este Tribunal 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.

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

TERCERO. Oportunidad del recurso planteado.

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



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Administrativo del Municipio de Mérida, contados a partir del inmediato posterior a aquél en que surtió efectos la resolución impugnada, por lo que, si esta última fue notificada el 6 de mayo de 2024, entonces surtió efectos ese mismo día, conforme al artículo 51, párrafo primero, del Reglamento de Actos y Procedimientos Administrativos del Municipio de Mérida; por lo que así se considera para los fines del artículo 13, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

Lo anterior se desprende de la respectiva cédula de notificación que en copia certificada obra glosada a fojas 192 del presente expediente, la cual hace prueba plena, de conformidad con la fracción V del artículo 216 del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, en relación con el numeral 305 del mismo código estatal.

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 7 de mayo de 2024; por lo que, si se excluyen del conteo los días sábados y domingos que mediaron, se tiene que el término relativo fenecía el día 27 de mayo de 2024; conforme a esto, al presentarse el escrito de demanda el día 20 del mismo mes y año, se concluye que el recurso fue interpuesto en tiempo.

CUARTO. Fijación y existencia del acto impugnado.

Lo es la resolución recaída al recurso de reconsideración número CONT.- 356/2023 emitida el 15 de abril de 2024, en la que se confirmó la negativa para la obtención de la licencia de uso del suelo para trámite de licencia de funcionamiento para los predios ubicados en la **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.**

Dicha resolución obra glosada a fojas de la 169 a la 191 del presente expediente en copia certificada, documento que en términos del artículo 216, fracción V y 305, todos del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán, norma de aplicación supletoria en términos del artículo 6, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, tiene el carácter de prueba plena para este juzgador.

QUINTO. Parte considerativa

Antes de analizar lo esgrimido por la actora en sus conceptos de impugnación, es necesario precisar que el presente recurso de revisión municipal, se rige por el sistema de litis cerrada, lo cual significa que el recurrente únicamente puede hacer valer conceptos de impugnación contra el acto o resolución que expresamente impugna ante este Tribunal, el cual ya fue fijado en el Considerando Cuarto de la presente resolución y es expresamente, la resolución recaída al recurso de reconsideración número CONT.-356/2023 emitida el 15 de abril de 2023 por el Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, en la que se confirmó la negativa para la obtención de la licencia de uso de suelo para la licencia de funcionamiento municipal para los predios ubicados en **ELIMINADO: Predio del actor. Fundamento legal: artículo 116**



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

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.

En contraposición con la litis cerrada, en la litis abierta, le es posible al recurrente plantear argumentos novedosos que se refieran a aspectos del acto primigenio; tal y como se aplica en el procedimiento contencioso administrativo federal, en el sentido que de cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Al respecto del principio de litis cerrada que se menciona, conviene resaltar que no existe disposición alguna en el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, que sugiera la litis abierta. Dicho de otra manera: no hay norma alguna, como la que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el sentido que de cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

El hecho de que el diseño del sistema impugnativo administrativo municipal no contemple la litis abierta, no se traduce en una violación a derecho humano alguno, si no a un simple diseño del sistema donde el ayuntamiento, en este caso, o el congreso, en el caso del procedimiento contencioso administrativo local, así lo decidan para cada caso en particular, pues ninguna norma constitucional constriñe a dichos entes a insertar la litis abierta como principio del diseño del sistema impugnativo.

Por lo anterior, este tribunal hace suyas las consideraciones vertidas en el recurso de reclamación, 3091/2019, resuelto por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia, donde declaró infundado dicho recurso y confirmó el acuerdo de Presidencia que desechó la revisión, ante la evidencia de que el agravio esgrimido por la parte recurrente, en el que afirma que no se atendió la causa de pedir expresada en su escrito de revisión, (su argumento versó respecto a su petición original sobre un criterio de optimización y de hermenéutica constitucional, para el supuesto de que cuando no existe una disposición expresa en la ley local, el criterio que debe prevalecer es el de litis abierta), resultaba infundado. También declaró infundado el argumento en cuanto a que la litis cerrada es restrictiva y violatoria de los principios pro-homine, in dubio pro actione y de interpretación conforme, así como su derecho de acceso a la justicia y debido proceso, determinando, contrariamente a lo postulado por el recurrente, que siendo que el Tribunal de Justicia Administrativa de Guanajuato tiene plena autonomía para resolver las controversias entre la administración pública y los particulares, determinando también que la existencia de la litis abierta debe derivar de una disposición expresa de la ley, y que la institución de la litis abierta no rige para el juicio contencioso local y que constituye una expresión de la potestad legislativa de cada entidad establecerlo o no como base del sistema impugnativo. Igualmente consideró que del análisis integral de las disposiciones que rigen el procedimiento contencioso



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

administrativo local no advirtió la existencia de una disposición similar al artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en dicha legislación local. Así, concluyó que el procedimiento contencioso administrativo en el Estado de Guanajuato, prevé un sistema de litis cerrada ya que no permite al actor introducir cuestiones que impugnen la resolución recurrida en sede administrativa, sino únicamente el acto contra el cual promovió el juicio.

En el mismo sentido se pronunció la segunda sala en el RECURSO DE RECLAMACIÓN 3015/2019.

También están las siguientes tesis que este tribunal asume como propias dado que los diseños legales de los procesos impugnativos que rigen los procesos de los que derivaron son esencialmente similares al Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, donde no hay la disposición habilitante como con la que cuenta la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, acerca de la posibilidad de incorporar al recurso donde se controvierta la resolución recaída a un recurso, argumentos en contra del acto administrativo materia del recurso primigenio que no fueron expuestos en el mismo:

Registro digital: 2021748

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LE SON INAPLICABLES LOS SUPUESTOS Y EFECTOS DE LA LITIS ABIERTA PROPIOS DEL JUICIO DE NULIDAD EN EL ÁMBITO FEDERAL, AL REGIRSE POR EL SISTEMA DE LITIS CERRADA.

Registro digital: 169276

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LITIS CERRADA Y DE PARIDAD PROCESAL.

TCC;9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta;IV.2o.A.225 A ;TA

De lo anterior, se deduce que, aun y cuando los conceptos de violación que se hicieran valer en el recurso de reconsideración y en el recurso de revisión, pudieran ser esencialmente iguales, en algunas circunstancias como cuando el argumento de violación en el recurso de reconsideración queda intocado por la autoridad resolutora del mismo, de manera que el recurrente no tiene más remedio que hacer notar esta ausencia de exhaustividad de la resolutora y postularlo de nuevo, o bien, cuando por una cuestión meramente accidental, aspectos similares de ilegalidad se hacen valer en contra de la resolución primigenia, materia del recurso de reconsideración, y se aduce la misma violación respecto de la resolución recaída al recurso.

Conforme lo anterior, la litis en el presente asunto debe limitarse a los agravios hechos valer en el recurso de revisión (que solo en caso de no haber sido considerados en la resolución podrían ser susceptibles de reiteración ahora) y la resolución del recurso de reconsideración, no pudiendo hacer valer conceptos novedosos. De manera que si ninguno de los agravios se encaminan en los antes indicados, deben declararse inatendibles siendo que las reiteraciones de argumentos solo serían susceptibles de analizarse en el presente recurso de revisión, en la medida que hubieren sido soslayados por la autoridad administrativa o que su análisis hubiera resultado



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

incompleto o defectuoso, por lo que en ese supuesto, sí le es posible reiterarlos en el presente recurso de revisión, siempre y cuando estuvieran concatenados con los elementos para demostrar la existencia de las ilegalidades de la autoridad demandada para analizarlos.

En ese sentido los conceptos de impugnación deben de ir encaminados única y exclusivamente a tratar de desvirtuar la legalidad de la que goza el acto o resolución que constituye la litis, no pudiendo hacer valer conceptos novedosos ni argumentos ajenos a dicha litis, de manera que, si ninguno de los argumentos hechos valer ante esta sede jurisdiccional municipal se centra en los antes indicados, deben declararse inoperantes.

Una vez establecido lo anterior, a continuación, se procederá al análisis de los conceptos de impugnación esgrimidos por el actor en su escrito inicial de demanda.

En su primer concepto de impugnación manifestó:

“PRIMERO.- Me causa agravio lo siguiente:

*El análisis llevado a cabo al giro de “Escuela de Estudios de posgrado” porque el análisis hecho a través de la cartografía Urbana vigente no contempla en ninguno de sus apartados “**AMPLIACIÓN DE UN GIRO INEXISTENTE**”, como vendría a ser en este caso.*

*El análisis realizado se hizo tomando cada predio como eje principal, se analizó ambos predios como si esos predios fueran a ser los espacios específicos donde funcionara **ELIMINADO: Nombre del actor**, y eso no es correcto, los predios enunciados en la respuesta dada solo serán o vendrán a formar parte del edificio donde funciona el **ELIMINADO: Nombre del actor**, dicho giro comercial **cuenta con el tarjetón Municipal vigente**.*

Los predios ofrecidos serán solo predios complementarios de un giro constituido y vigente hasta la fecha, dicho centro universitario ha estado en funciones de una forma ininterrumpida desde hace diez y ocho años”.

Por su parte, la enjuiciada, contestó de este primer concepto de impugnación de la siguiente forma:

*“PRIMERO. - La actora señala en su concepto de violación marcado como **PRIMERO** manifiesta medularmente lo siguiente: “El análisis llevado a cabo al giro de “Escuela de Estudios de posgrados” porque el análisis hecho a través de la cartografía Urbana vigente no contempla en ninguno de sus apartados “**AMPLIACIÓN DE UN GIRO EXISTENTE**”, como vendría a ser en este caso.*

*El análisis realizado se hizo tomando cada predio como eje principal, se analizó ambos predios como si esos predios fueran a ser los espacios específicos donde funcionara el **ELIMINADO: Nombre del actor**, y eso no es correcto, los predios enunciados en la respuesta dada solo serán o vendrán a formar parte del edificio donde funciona el **ELIMINADO: Nombre del actor**, dicho giro comercial cuenta con el tarjetón Municipal vigente.*

*Al respecto, esta autoridad señala que lo argumentado por la recurrente resulta **INOPERANTE**, toda vez que de la simple lectura de la Resolución del Recurso de Reconsideración CONT. 356/2023 y de la Negativa de Licencia de Uso de Suelo 0000231564, se puede advertir que se realizó una fundamentación precisa y completa de todos los preceptos legales aplicables al caso y se realizó un análisis preciso de su solicitud, por lo que sin importar sean predios complementarios, estos deben contar con Licencia de Uso de Suelo Para Trámite de la Licencia de Funcionamiento Municipal.*



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

*Es preciso aclarar que efectivamente ni el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, ni el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, contemplan algún apartado de “**AMPLIACIÓN DE UN GIRO EXISTENTE**”, sin que esto sea un vacío legal o violación los derechos de cualquier ciudadano de establecer el uso de suelo que desee ya que de acuerdo con el artículo 69 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán la autoridad municipal estará obligada a expedir las licencias de uso del suelo, siempre y cuando el solicitante cumpla con los requisitos señalados en este capítulo y no se contravengan las disposiciones establecidas en esta Ley, en los programas municipales de desarrollo urbano y en los reglamentos municipales, lo que en el presente caso no ocurre en el presente caso.*

Asimismo no pasa desapercibido lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, que a la letra dice:

Artículo 24. No se permite que una Licencia de Uso del Suelo se haga extensiva a otros predios contiguos o cercanos, sin haber solicitado previamente la Licencia correspondiente, y ésta será en función del uso (previamente autorizado), clasificación, giro y escala, de acuerdo a lo que establece el PROGRAMA en su Carta Síntesis, la Tabla de Compatibilidades, este REGLAMENTO y sus NORMAS TÉCNICAS.

Asimismo, el artículo en cita de igual manera dice:

Los predios complementarios, son propuestos por el propietario y son aquellos que se utilizan para extender el uso de suelo principal o proporcionar un servicio adicional para el adecuado funcionamiento de este; previa autorización de la DIRECCIÓN.

De lo anterior se puede ver que aun cuando se trate de una ampliación de uso o giro existente es preciso contar con la autorización de esta Dirección y para ellos es necesario el cumplimiento de las restricciones y/o condicionantes que para el caso aplique, lo que en el presente caso no ocurre pues la parte actora no acredita cumplir con todas y cada una de las restricciones aplicables al uso y aun cuando se esté ampliando un uso existente, NO EXIME al solicitante de la obligación de cumplir con las restricciones y condicionantes del uso solicitado.

Cabe aclarar de igual manera que los uso de suelo se autorizan en base a la compatibilidad establecida en la tabla de uso de suelo vigente al momento de la solicitud, y que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, va cambiando por lo que un uso que podría haber sido permitido bajo la vigencia de un Programa anterior podría resultar no permitido en el PMDUM vigente y viceversa, por lo que aun cuando se trate de una ampliación de uso de suelo existente, esta se regirá por la reglamentación vigente al momento de la solicitud.

*De igual manera No puede pasar desapercibido que la licencia de uso de suelo con la que cuenta la parte actora es para tres predios diferentes a los solicitados, por lo que al tratarse de una nueva solicitud en predio que distintos a los existentes es preciso realizar el análisis de uso en base lo establecido en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, vigente, siendo que la superficie de construcción de dichos predios excede de los 100 m2 de construcción permitidos en la zona 1 de consolidación urbana; no obstante lo anterior aún, cuando los predios no excedieran la superficie de construcción de 100 m2 **(lo cual no es el caso)** no sería posible su establecimiento a razón de la incompatibilidad del uso solicitado con la zona.*



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Para mejor referencia me permito anexar a este escrito la consulta catastral:

(imagen)

A su vez, si bien cuenta con una licencia para el predio de la calle veintiocho, número ciento setenta nueve, entre siete y nueve de la colonia García Ginerés, no es posible autorizar la ampliación de dicho en contravención a lo establecido en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano vigente y sin que se logre acreditar el cumplimiento de las restricciones, requisitos y especificaciones aplicable al uso específico.

En este sentido no puede pasar desapercibido que en las zonas en las que resulte permitido el establecimiento del uso solicitado el mencionado Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDUM) lo condiciona a determinadas restricciones que de las más importantes se encuentran:

“• Tener estacionamiento según el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y las normas aplicables.”

*En ese sentido, como se menciona en la negativa de la **LICENCIA DE USO DE SUELO PARA TRÁMITE DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL**, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, establece en su apartado 5.4.3. Con respecto a los Servicios que los usos de suelo deberán contar con estacionamiento para su adecuado funcionamiento. Derivado de lo anterior, la parte actora no manifiesta contar con cajones de estacionamiento en los predios ubicados 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.**; por lo tanto se acredita el cumplimiento de dicha restricción.*

*No pasa desapercibido que respecto al estacionamiento el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, en su apartado 1.1.1 cajones de estacionamiento establece lo siguiente **“La cantidad de cajones de estacionamiento que requiere una edificación estará en función y destino de la misma, así como de las disposiciones que establezca el Programa de Desarrollo Urbano. En la Tabla 1.1 se indica la cantidad mínima de cajones de estacionamiento que corresponde al tipo y rango de edificaciones”***

Asimismo, la Tabla 1.1 respecto al estacionamiento, establece el número de cajones con los que deben contar usos de: EDUCACIÓN MEDIA, MEDIA SUPERIOR, SUPERIOR E INSTITUCIONES CIENTÍFICAS, como puede apreciarse en la tabla que a continuación se inserta para mejor referencia:

(imagen)

*Ahora bien, de la imagen plasmada se puede apreciar que para los usos solicitados de **“Escuela de nivel superior, Escuela de estudios de posgrados y escuela preparatoria”** por lo que en los predios donde se pretende proporcionar servicios educativos en siete salones de clases y oficinas administrativas y servicio de baños para ambos sexos, por lo que en ningún momento la parte actora acredita contar con los cajones de estacionamiento necesario para el adecuado funcionamiento del uso solicitado.*

Continuando con sus manifestaciones la parte actora manifiesta que el giro esta constituido hace dieciocho años, de lo anterior esta Autoridad manifiesta que, los argumentos de la parte actora no



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

combaten el acto impugnado, pues si bien cuenta con una licencia para funcionamiento del centro de estudios con la negativa que por este medio se combate no se le están afectando dichos derechos adquiridos, no óbstate la licencia de uso de suelo que antecedió a la licencia de funcionamiento con la que cuenta es únicamente para el predio **ELIMINADO: Predio del actor.** y **ELIMINADO: Predio del actor.** y por una superficie total a ocupar de 1346 metros cuadrados.

Por todo lo antes manifestado se pone de manifiesto que la parte actora no acredita que el uso solicitado sea permitido en la zona en la que se pretende establecer ni mucho menos acredita el cumplimiento de las restricciones aplicables al uso solicitado, por lo que sus agravios no combaten el motivo de la negativa de uso de suelo solicitado, ni mucho menos lo desvirtúa, pues son únicamente manifestaciones subjetivas y en nada le benefician, pues con las pruebas que anexa no acredita que es permitido el uso solicitado que pretende establecer en los predios solicitados ni demuestra que cumpla con las disposiciones aplicables al caso concreto establecidas en el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida.

Es importante aclarar que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida se encuentra vigente y es aplicable al caso concreto que nos ocupa, pues se encuentra debidamente establecido en los artículos 13 fracción V, 23 y 24 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán; ya que dicho Programa fue aprobado en Sesión Extraordinaria de Cabildo de fecha 06 de abril de 2017 y se publicó en la Gaceta Municipal número 880 el día 17 de Octubre de 2017, entrando en vigor el 18 de Octubre de 2017, por lo que éste, tiene fuerza legal para que esta Autoridad funde y motive sus actos en dicho Programa, así como que su aplicación es de orden público e interés general, y no exime de su conocimiento a los gobernados, por lo que de ninguna manera se deja en estado de indefensión al gobernado por el desconocimiento del mismo o por considerar su inaplicabilidad e invalidez al caso concreto.

En este sentido, la aplicación de estas disposiciones de ninguna manera implica una violación a los derechos del recurrente, pues es claro que las atribuciones y obligaciones de esta autoridad de otorgar o negar las autorizaciones, **licencias**, constancias o permisos de uso de suelo, de conformidad con las leyes aplicables, los programas de desarrollo urbano y demás disposiciones aplicables, depende de que el solicitante cumpla con los requisitos y no contravengan las disposiciones establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, en el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y en los programas municipales.

Asimismo, resulta evidente que esta Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, aplicó de manera correcta lo establecido en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida en cuanto a al apartado “5.3. Método para dictaminar Usos y Destinos del Suelo permitidos y no permitidos”. **“Todo uso y/o destino deberá apegarse a las disposiciones aplicables por el presente Programa y a la normatividad federal, estatal y municipal aplicable”. “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”.**

Por lo anterior, el acto se encuentra debidamente fundado y motivado, toda vez que en la resolución que impugna se invocaron los preceptos legales aplicables y se razonaron los motivos por los cuales su caso encuadraba en las hipótesis normativas.



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Resulta aplicable el siguiente criterio emitido por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año VIII, No. 83, noviembre 1986, página 396, que a la letra señala:

MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. - PARA QUE SE DEN ESOS REQUISITOS, BASTA QUE QUEDE CLARO EL RAZONAMIENTO SUBSTANCIAL. - El artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos; **dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento expresado.** Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al particular para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por la autoridad, podrá fundar la declaración de nulidad de la resolución impugnada por falta del requisito formal de motivación.

Revisión No. 2645/82.- Resuelta en sesión de 6 de septiembre de 1983, por unanimidad de 6 votos

Revisión No. 1469/84.- Resuelta en sesión de 11 de abril de 1986, por mayoría de 6 votos, 1 más con los puntos resolutivos y 1 parcialmente en contra.

Revisión No. 1257/85.- Resuelta en sesión de 28 de abril de 1986, por unanimidad de 9 votos. (Texto aprobado en sesión del día 24 de noviembre de 1986). R.T.F.F. Segunda Epoca. Año VIII. No. 83. Noviembre 1986. p. 396.

En ese sentido es evidente que, al haber expuesto el razonamiento substancial, expresando las razones por las que le fueron aplicadas las hipótesis normativas señaladas, se puede determinar que la motivación fue debida y suficiente.”

Respecto de la primera parte de este primer concepto de impugnación, quien resuelve, considera que es *inoperante*.

Se dice esto, debido a que lo manifestado por el actor, no se desprende de ninguna de las constancias que obran en el expediente, pues ni del contenido del acto primigenio (el cual obra glosado a fojas 154 en copia simple), ni de su escrito de recurso de reconsideración (glosado a fojas 8 en copia simple), ni de la resolución al recurso de reconsideración (glosado a fojas 169 en copia certificada) se advierte que el concepto por el que se solicitó el servicio que le fue negado por la enjuiciada sea el de “Ampliación de un giro existente”, así como que tampoco se cuenta con la solicitud que la actora hiciera para la respectiva licencia de uso de suelo para trámite de la licencia de funcionamiento municipal, por lo cual quien resuelve, al no contar con los elementos suficientes, está impedido para poder dilucidar si en efecto, el análisis del que se duele la actora hecho a través de la cartografía urbana vigente, no contempla la modalidad de “ampliación de un giro existente”, como ella lo alega en el caso que nos ocupa.

La segunda parte de este primer concepto de impugnación, quien dicta lo estima *inatendible*.

Lo anterior, ya que la actora hace alegaciones respecto de aspectos que fueron considerados por la autoridad para la emisión del acto primigenio (que es la negativa



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

de la licencia de uso de suelo para la licencia de funcionamiento municipal), por lo que esas alegaciones las debió haber realizado en su escrito del recurso de reconsideración, cosa que no sucedió, pues éste obra glosado a fojas 107 del presente expediente, ese recurso, del cual se advierte que la actora no hizo valer esto en dicho escrito, por lo cual resultan novedosas, lo que resulta incompatible con el esquema de litis cerrada que rige el presente recurso de revisión, siendo que además, con dichas alegaciones, no combate aspecto alguno de la resolución del recurso de reconsideración, que es la materia de la litis de este expediente contencioso municipal.

A continuación, se transcriben los agravios esbozados por la actora en su escrito del recurso de reconsideración para una mejor apreciación:

“AGRAVIOS

PRIMERO.- Me causa agravios lo siguiente:

Como dije al principio de mi escrito, las justificaciones que emite la Dirección de Desarrollo Urbano (depto.. de uso del suelo) para no acceder a darme mi factibilidad de uso de suelo por funcionamiento para los predios arriba mencionados que conforman parte de un establecimiento Universitario debidamente constituido legalmente.

SEGUNDO.- Me sigue causando agravio el acto de la negación de mi solicitud, ya que se me califico mi solicitud sin tomar en cuenta que los predios muy enunciados en la parte superior de este escrito forman parte de un centro escolar constituido de forma legal.

Como consecuencia de todo lo anterior y a efecto de que esta Dirección a su digno cargo tenga los elementos necesarios para acceder a concederme la licencia de uso de suelo por funcionamiento hago entrega de un reporte fotográfico de cómo se encuentra hoy día el Instituto Universitario de Yucatán IUDY.”

En su segundo concepto de impugnación, la actora adujo:

“SEGUNDO.- En este sentido cabe destacar el propósito real de los predios dados para su análisis, pero con pleno conocimiento que ambos predios solo serán complementarios para ampliar la demanda escolar que se requiere en estos momentos.”

La demandada contestó en relación con este segundo concepto de impugnación, lo siguiente:

“Continuando con su concepto de impugnación marcado como SEGUNDO, menciona: “En este sentido cabe destacar el propósito real de los predios dados para su análisis, pero con pleno conocimiento que ambos predios solo serán complementarios para ampliar la demanda escolar que se requiere en estos momentos”

De lo anterior, esta autoridad señala que, resulta notoriamente **INOPERANTE el agravio esgrimido por la parte actora, esto en virtud**, de que si bien lo manifestado por la actora, la Licencia de Funcionamiento Municipal para el uso de ESCUELA de nivel superior, escuela de estudios de posgrados, escuela de preparatoria con la que cuenta es para un predio DIFERENTE al que propuso en el presente caso. Dicha Licencia de Funcionamiento Municipal fue otorgada para el predio ubicado en **ELIMINADO: Predio del actor.**; sin embargo, en el caso que nos ocupa, realizó una solicitud de Licencia de Uso de Suelo para Trámite de Licencia de Funcionamiento Municipal para el uso de ESCUELA de nivel superior, escuela de estudios de posgrados, escuela de preparatoria, para el predio ubicado en **ELIMINADO: Predio del actor.** Es decir, la Licencia de Funcionamiento fue emitida



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

*para un predio diferente al que propuso en su solicitud por lo que, queda claro que como se ha manifestado de conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, **No se permite que una Licencia de Uso del Suelo se haga extensiva a otros predios contiguos o cercanos, sin haber solicitado previamente la Licencia correspondiente, y ésta será en función del uso (previamente autorizado), clasificación, giro y escala, de acuerdo a lo que establece el PROGRAMA en su Carta Síntesis, la Tabla de Compatibilidades, este REGLAMENTO y sus NORMAS TÉCNICAS**, es decir que aun cuando pretenda ampliar el uso existente en otros predios distintos ES NECESARIO contar con la autorización de esta dirección y cumplir con lo establecido en la normatividad aplicable, lo que de ninguna manera ocurre comenzando con el uso solicitado no es permitido de establecerse en los predios pretendidos, aunado a lo anterior aun cuando se tratase de usos permitidos que no es el caso, no se cumplen con las restricciones aplicables entre ellas contar con estacionamiento suficiente según la norma; cabe decir que aun cuando ya existe el uso solicitado en la misma zona, como es el caso de la licencia de funcionamiento con la que cuenta el demandante y que es relativa a otros predios distintos a los solicitados esto no quiere decir que por ello siempre dicho uso será permitido de establecerse en la misma zona, pues se reitera que la ciudad es un ente en constante crecimiento por lo que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano va cambiando conforme al crecimiento de la misma, por lo que un uso que era permitido en una zona bajo la vigencia de un programa anterior puede resultar no permitido con el programa vigente y viceversa, por lo que no puede otorgarse una licencia para establecimiento de un uso de suelo en la misma zona o de manera cercana un uso similar, incluso si el predio para el cual posee una Licencia de Funcionamiento es cercano al que propuso en este caso o si en la zona circundante al predio propuesto existen usos similares o mayores en impacto, esto tampoco puede ser motivo por el cual esta autoridad otorgue la Licencia solicitada, ya que al momento de hacer una solicitud de Licencia de Uso de Suelo, esta autoridad únicamente puede estudiar el caso particular que se le presente y los predios aledaños no entran en dicho estudio, a menos que exista una restricción específica y expresa en el PMDUM que exija su consideración para el caso específico. De lo contrario, el estudio únicamente puede contemplar el predio específico que se propone para la obtención del uso solicitado, de conformidad con el apartado 5.3 del Nivel Normativo del PMDUM, como se mencionó anteriormente.*

*Por lo anterior esta Autoridad señala, que los agravios manifestados por la parte actora no combaten el acto impugnado, ni mucho menos lo desvirtúan, pues son únicamente manifestaciones subjetivas y en nada le benefician, y si bien, la parte actora menciona que son complementarios, no acredita que es permitido el uso solicitado que pretende establecer en los predios que nos ocupan ni demuestra que cumpla con las disposiciones aplicables al caso concreto establecidas en el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida. Aunado a lo anterior, es importante destacar que, como se ha mencionado anteriormente, el uso para servicios educativos, de acuerdo a la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo es **NO PERMITIDO** en la zona en la que se ubican los predios en cuestión, motivo por el cual no es viable de autorizarse.”*

A juicio de quien resuelve, se considera que lo contenido en este segundo concepto es *inatendible*, porque hace referencia a aspectos del acto primigenio, por lo cual el momento oportuno para alegarlo, fue en el escrito del recurso de reconsideración que el actor presentó ante la autoridad administrativa, sin dejar de advertir que éste argumento también deviene novedoso, pues del escrito mencionado, se advierte que tampoco lo hizo valer en ese medio de impugnación en sede administrativa.

Se agrega también, que, suponiendo sin conceder que el presente concepto de impugnación resultara atendible, aun así devendría inoperante, ya que no contiene



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

ningún razonamiento lógico jurídico del cual se desprenda algún elemento que pueda considerarse un medio de defensa en contra del acto impugnado, sino que solamente constituyen manifestaciones subjetivas del actor, que no combaten de manera alguna la presunción de legalidad de la que goza la resolución hoy combatida.

En su tercer concepto de impugnación, la actora manifestó:

*“**TERCERO.-** En el apartado **CONSIDERANDO**, hoja 9, **análisis por zona, nivel de impacto y compatibilidad**, la autoridad **intenta justificar su análisis con un cuadro en blanco**, que para el caso que nos compete no nos indica nada, por lo tanto, la autoridad basa su dicho y comprobación en un recuadro que carece de información, por lo tanto, lo que se pretende señalar con ese cuadro no es válido.”*

La enjuiciada dio respuesta a este tercer concepto, como sigue:

*“Continuando con agravio marcado como **TERCERO**, la parte actora, menciona: “En el apartado **CONSIDERANDO**, hoja 9 **análisis por zona, nivel de impacto y compatibilidad**, la autoridad **intenta justificar su análisis con un cuadro en blanco**, que para el caso que nos compete no nos indica nada, por lo tanto, la autoridad basa su dicho y comprobación en un recuadro que carece de información, por lo tanto, lo que se pretenda señalar con ese cuadro no es válido.*

Por lo anterior, esta autoridad señala que su FALSO E INOPERANTE, pues si bien en la fotocopia que presenta ante ese H. Tribunal no se encuentra de manera legible el recuadro de la zona en la que se encuentra el predio que nos ocupa; no obstante, en la resolución con firma autógrafa que se le entregó si se encuentra la imagen clara, y el acto reclamado si se encuentra debidamente fundado”.

De lo anterior, este juzgador considera que es *inoperante*.

Se sostiene esto, ya que, si bien se advierte que lo alegado por el actor en lo relativo a que en la página 9 de la resolución del recurso de reconsideración, se vislumbra un cuadro que parece estar en blanco, esto no es suficiente para otorgarle la razón al recurrente por los siguientes motivos:

En primer lugar, el actor no desarrolló un razonamiento lógico jurídico tendiente a comprobar de qué manera le afecta que ese cuadro estuviese en blanco, ya que se aprecia de la resolución ahora impugnada, que la autoridad insertó otros diversos razonamientos, que logran el propósito de una debida fundamentación y motivación, ya que citó los cuerpos legales y preceptos que se aplicaron al caso y encuadró los hechos con los supuestos normativos, señalando para tal efecto los artículos, incisos, subincisos y fracciones relativos, pues suponiendo sin conceder, que el actor se haya querido referir a que la ilegibilidad de ese cuadro incidiría precisamente, en la fundamentación y motivación de la resolución recurrida, no le asiste la razón.

En segundo lugar, el actor presentó una fotocopia simple de la resolución impugnada, a la cual no se le puede otorgar pleno valor, en contraposición a la fotocopia certificada exhibida por la autoridad, la cual, en términos de la fracción V del artículo 216 del Código de Procedimientos Civiles, norma supletoria del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, es considerada un documento público y como tal, hace prueba plena, de conformidad esto último, con el diverso



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

numeral 305 del citado código estatal, siendo que en esa fotocopia certificada aportada por la demandada, se advierte que el cuadro inserto en la página 9 de la resolución del recurso de reconsideración, se aprecia claramente, y así se puede corroborar a fojas 177 del presente expediente; por lo que se deduce entonces, que si en esa fotocopia certificada se puede ver claramente el cuadro en debate, en el original que le fue entregado a la actora, se debe de apreciar igual o de mejor manera, tal como lo afirma la enjuiciada en su contestación a la demanda, por lo cual, no se le dejó en estado de indefensión a la recurrente.

Los conceptos cuarto y quinto, serán analizados de manera conjunta, debido a que ambos tienen relación entre sí, por lo que se tiene lo siguiente:

“CUARTO.- Los criterios aplicables a la zona 1. Consolidación Urbana son:

a.- Desarrollar actividades económicas y urbanas de cualquier naturaleza bajo criterios ambientales, un centro universitario en cualquier lugar donde se ubique siempre será positivo para la zona, ya que esa zona estará en el radar urbano y la promoción social de esa zona, al haber alumnado los pequeños comercios ahí establecidos tendrán mayor captación de recursos.

b.- Los predios presentados a la autoridad como predios complementarios, dejaran de ser predios abandonados o sin uso para pasar dos predios de suma importancia para ampliar la demanda escolar de los alumnados de dicha universidad, dejaran de ser predios cerrados a ser predios activos.”

“QUINTO.-

c.- Promover la combinación armónica de los usos urbanos, área industriales existentes y aquellas unidades espaciales articuladoras de la dinámica económica y urbana que por su naturaleza concentran equipamiento, servicios y fuentes de trabajo.

La ampliación de la demanda escolar eso implica, crea fuentes de empleo, se integra al equipamiento de la zona como un giro positivo, la universidad formar parte armónica del entorno de la zona”

Por su parte, a enjuiciada contestó los conceptos cuarto y quinto como sigue:

“Ahora bien, en su concepto de impugnación marcado como **CUARTO**, menciona lo siguiente: **Los criterios aplicables a la zona 1, Consolidación Urbana son:**

A.- Desarrollar actividades económicas y urbanas de cualquier naturaleza bajo criterios ambientales, un centro universitario en cualquier lugar donde se ubique siempre será positivo para la zona, al haber alumnado los pequeños comercios ahí establecidos tendrán mayor captación de recursos

b.- Los predios presentados a la autoridad como predios complementarios, dejarán de ser predios abandonados o sin uso para pasar dos predios de suma importancia para ampliar la demanda escolar de los alumnados de dicha universidad, dejarán de ser predios cerrados para pasar a ser predios activos.

De lo anterior, esta autoridad reitera que recaen de **inoperantes** los agravios esgrimidos por la parte actora, en virtud de que no combaten el acto impugnado, ni mucho menos lo desvirtúan, pues son únicamente manifestaciones subjetivas y en nada le benefician, y si bien, la parte actora menciona que son complementarios, no acredita que es permitido el uso solicitado que pretende establecer en los predios que nos ocupan ni demuestra que cumpla con las disposiciones aplicables al caso concreto establecidas en el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, pues la parte actora solo manifiesta los beneficios que “podrían”



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

ayudara ala zona, sin embargo no hay que perder de vista 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.

Por disposiciones de orden público, deben entenderse aquellas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo sea tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social se entienden aquellos intereses que deben ser protegidos legalmente por ser de orden público y que es necesario, que prevalezcan o subsistan aun cuando se afecten intereses particulares.

Cabe decir que la clasificación del impacto de los usos, se encuentra establecida en la Tabla de Compatibilidades con Usos y Destinos del Suelo, que es parte integral del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, y que su aplicación por parte de esta autoridad es una cuestión de orden público; en este sentido, de aprobarse la Licencia de Uso de Suelo para el trámite de la Licencia de uso de suelo para tramite de la licencia de funcionamiento municipal para establecer el uso de escuela de nivel superior, escuela de posgrado y escuela preparatoria, esta Dirección estaría actuando en evidente violación al otorgamiento de sus facultades y atribuciones, ya que el uso de suelo solicitado no cumple con las disposiciones establecidas en el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y en el Programa de Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, ya que esta Autoridad no goza de facultades discrecionales para otorgar la licencia de uso de suelo que pretende el recurrente, pues se vulneraría el derecho fundamental de la sociedad, máxime que el interés social radica en aquellos hechos, actos o situaciones de los que derivan provechos o ventajas para la sociedad, satisfaciendo una necesidad colectiva, logrando el bienestar de la comunidad o evitando trastornos y peligros para ésta.

Tiene aplicación lo establecido en la Tesis de la Novena Época, Registro: 184888, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, Materia(s): Común, Tesis: XIV.2o.44 K, Página: 1063, que se transcribe:

FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS.

Para determinar si la autoridad goza de facultades discrecionales o regladas debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere. Si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza de facultades discrecionales. Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación, debe concluirse que la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas.

Es importante aclarar que la aplicación tanto del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida como del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida vigentes para calificar y resolver la solicitud del ahora recurrente, no se hace en perjuicio negativo; por ende al analizarse si es permitido o no permitido el uso solicitado se le aplica el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida vigente, pues se encuentra debidamente establecido en los artículos 13 fracción V, 23 y 24 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán; ya que dicho Programa fue aprobado en Sesión Extraordinaria de Cabildo de fecha 06 de abril de 2017 y se publicó en la Gaceta Municipal número 880 el día 17 de Octubre de 2017, entrando en vigor el 18 de Octubre de 2017, por lo que



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

éste, tiene fuerza legal para que esta Autoridad funde y motive sus actos en dicho Programa, así como que su aplicación es de orden público e interés general, y no exime de su conocimiento a los gobernados, por lo que de ninguna manera se deja en estado de indefensión al gobernado por el desconocimiento del mismo o por considerar su inaplicabilidad e invalidez al caso concreto.

De lo antes expuesto, es evidente que esta Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, aplicó de manera correcta lo establecido en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida en cuanto a al apartado "5.3. Método para dictaminar Usos y Destinos del Suelo permitidos y no permitidos". **"Todo uso y/o destino deberá apegarse a las disposiciones aplicables por el presente Programa y a la normatividad federal, estatal y municipal aplicable". "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".**

Finalmente, 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 de Mérida, dentro de ello, lo que para el efecto establece la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo. "

"Ahora bien, en su agravio marcado como **QUINTO** la parte actora manifiesta: **"Promover la combinación armónica de los usos urbanos, áreas industriales existentes y aquellas unidades espaciales articuladoras de la dinámica económica y urbana que por su naturaleza concentran equipamiento, servicios y fuentes de trabajo. La ampliación de la demanda escolar eso implica, crea fuentes de empleo, se integra al equipamiento de la zona como un giro positivo, la universidad forma parte armónica del entorno de la zona"**

De lo anterior, esta autoridad reitera que sus agravios recaen de inoperantes e infundados todo en virtud de que, con las manifestaciones esgrimidas, no combaten el acto impugnado, ni mucho menos lo desvirtúan, así como no acredita que es permitido el uso solicitado que pretende establecer en los predios que nos ocupan ni demuestra que cumpla con las disposiciones aplicables al caso concreto establecidas en el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida. Aunado a lo anterior, es importante destacar que, como se ha mencionado anteriormente, el uso para servicios educativos, de acuerdo a la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo es **NO PERMITIDO** en la zona en la que se ubican los predios en cuestión, motivo por el cual no es viable de autorizarse.

Finalmente se aclara que no se le restringe su derecho al trabajo contenido en el artículo 5 constitucional, pues el marco normativo que rige a esta Dirección, artículo 115 fracción II, V incisos d) y f) de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida y Programa Municipal de Desarrollo Urbano, no regulan los requisitos y las condiciones para desarrollar una profesión, ni las autoridades que deben expedir el título correspondiente, sino la materia de asentamientos humanos.

De igual manera, si bien el citado artículo 5o. garantiza la libertad de trabajo, al establecer que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, sin embargo, esta facultad no es irrestricta, ya que la condiciona a satisfacer determinados



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

presupuestos fundamentales, a saber: a) No se trate de una actividad ilícita; b) No se afecten derechos de terceros; y, c) No se vulneren derechos de la sociedad.

Tiene aplicación la Jurisprudencia de la Novena Época, Registro: 194152, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Abril de 1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 28/99, Página: 260, que se transcribe:

LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). *La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.*

Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de abril en curso, aprobó, con el número 28/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Ahora bien, se tiene también que las disposiciones del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, tienen como fin proteger los derechos de la sociedad, pues se trata de una norma en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, que deriva de lo ordenado en los artículos 27 párrafo tercero, 73 fracción XXIX-C, 115 fracciones II, V, incisos d) y f), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que corresponde a esta Dirección de Desarrollo Urbano velar por el cumplimiento del citado Reglamento. Resulta aplicable, lo dispuesto en la Tesis de la Décima Época, Registro: 2011457, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo III, Materia(s): Común, Tesis: IV.2o.A.119 A (10a.), Página: 2288, que reza:

DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN O EDIFICACIÓN PUEDEN REPRESENTAR LA INDIVIDUALIZACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL QUE CARACTERIZA A LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA, EN LAS QUE TIENEN SU FUNDAMENTO Y ORIGEN. *Las licencias de construcción o edificación tienen como fundamento y origen, las disposiciones relativas al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano, las cuales son de orden público e interés social, pues establecen reglas y principios que aseguran beneficios colectivos,*



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

entre otros, los relativos al medio ambiente sano y a la vivienda digna y adecuada; de ahí que dichos actos administrativos representan la individualización del orden público e interés social mencionados, al gozar de una presunción de legalidad y de un carácter ejecutivo, esto es, se presume que son acordes con las normas conforme a las cuales las autoridades proceden a su emisión y, por ende, son ejecutables, mientras no se demuestre lo contrario.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 154/2015. Antonio Leonardo Castañón. 20 de agosto de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

Queja 180/2015. Inmobiliaria Valle de Colorines, S.A. de C.V. 24 de septiembre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Griselda Tejada Vielma.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Se reitera que la aplicación tanto del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida como del Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida vigentes para calificar y resolver la solicitud de la recurrente, no se hace en perjuicio negativo; por ende al analizarse si es permitido o no permitido el uso solicitado se le aplica el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida vigente, pues se encuentra debidamente establecido en los artículos 13 fracción V, 23 y 24 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán; ya que dicho Programa fue aprobado en Sesión Extraordinaria de Cabildo de fecha 06 de abril de 2017 y se publicó en la Gaceta Municipal número 880 el día 17 de Octubre de 2017, entrando en vigor el 18 de Octubre de 2017, por lo que éste, tiene fuerza legal para que esta Autoridad funde y motive sus actos en dicho Programa, así como que su aplicación es de orden público e interés general, y no exime de su conocimiento a los gobernados.”

Quien resuelve, considera que, los argumentos esbozados por la actora en sus conceptos cuarto y quinto, son inoperantes.

Se sostiene lo anterior, ya que si bien lo citado en ellos por la actora, forman parte de la resolución del recurso de reconsideración (página 10 de dicha resolución); sin embargo, el acto simplemente transcribe dos de los puntos que integran los criterios aplicables a la Zona 1. Consolidación Urbana (ZCO), en el apartado 3.2.1 que la enjuiciada uso como parte de su motivación, sin realizar razonamientos lógico jurídicos sobre ellos que tuvieran como propósito tratar de desvirtuar la legalidad de esa resolución impugnada, pues son simples manifestaciones.

Se cita la siguiente jurisprudencia para apoyo de lo arriba manifestado:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2010038

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Común

Tesis: (V Región)2o. J/1 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo III, página 1683

Tipo: Jurisprudencia



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

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

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

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN.

Además qué, aun suponiendo sin conceder, de que si se tomaran como reales razonamientos esas alegaciones y estuvieran encaminadas a refutar la legalidad de la resolución del recurso de reconsideración, tampoco serían atendibles, ya que se refieren a aspectos del acto primigenio y son novedosos, pues se advierte que la actora no los hizo valer en su escrito del recurso de reconsideración y por lo tanto, no forman parte de la litis.

Al efecto, se invoca la siguiente jurisprudencia en apoyo de lo mencionado:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 206376

Instancia: Segunda Sala

Octava Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 20/93

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 72, Diciembre de 1993, página 20



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

Tipo: Jurisprudencia

TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACION QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS.

Aun cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no exista disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en el juicio de nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los cuestionamientos que fueron materia del recurso administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud el órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esa disposición con los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los principios de preclusión y definitividad se desvirtuarían al obligar o permitir que la sala fiscal analice todo lo que el actor aduzca en la demanda de nulidad, aun cuando no lo haya planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atender sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras, no tendrían razón de existir los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen.

OCTAVO.- DECISIÓN

Ya analizados los conceptos de impugnación formulados en la demanda y al concluir que ninguno resultó fundado, este Juzgador, con fundamento en el artículo 70 fracción I del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, procede a reconocer la validez de la resolución impugnada, ya que la parte actora no logró desvirtuar su legalidad.

Por lo tanto, se:

RESUELVE

- I. La parte actora no probó su pretensión, en consecuencia:
- II. Se reconoce la validez del acto impugnado consistente en la resolución administrativa de fecha 15 de abril de 2023, mediante la cual se resolvió el Recurso de Reconsideración, recaído en el expediente CONT.- 356/2023, en el que se confirmó la negativa de Licencia de Uso de Suelo para trámite de Licencia de Funcionamiento Municipal para los predios **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.**, por los motivos y fundamentos precisados en la parte considerativa de este fallo;
- III. Agréguese a las constancias de este expediente el original de la sentencia definitiva que ahora se dicta, para los efectos legales que correspondan; y,



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA

- IV.** Con apoyo en el artículo 80, fracción VI, del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se instruye a la Actuaría de este Tribunal para que con fotocopias del presente fallo, lo notifique de manera personal a las partes, en los domicilios señalados para tal efecto.

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