

Silao de la Victoria, Guanajuato, 21 veintiuno de abril de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1813/1ª Sala/20** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante Juicio en Línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 7 siete de octubre de 2020 dos mil veinte, la persona mencionada en el párrafo precedente promovió, en su carácter de Administrador Único de la persona moral denominada «*****, Sociedad Anónima de Capital Variable», proceso administrativo en el cual señaló como acto impugnado el siguiente:

«La resolución que niega el permiso de uso de suelo, contenida en el oficio *****, dictada el 13 de agosto de 2020 dos mil veinte [...]».

Además, hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total del acto impugnado; y **2)** como el reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, que: **(i)** que se autorice un uso distinto al que el inmueble tiene clasificado, y **(ii)** se le autorice el permiso de uso de suelo solicitado.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 12 doce de octubre de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la accionante en su escrito inicial de demanda; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, en proveído de fecha 9 nueve de noviembre de 2020 dos mil veinte, se requirió a las demandadas para que completaran su escrito de contestación.

Por auto de 3 tres de diciembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo al *****, **Director de la Zona Nor-Oriente** y a la *****, **Jefa de la Zona Nor-Oriente**, ambos adscritos a la **Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato**, por contestando en tiempo y forma legal la demanda; fueron admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su contestación, así como la presuncional legal y humana. Por otra parte, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Sala.

Por acuerdo de 4 cuatro de enero de 2021 dos mil veintiuno, se regularizó el procedimiento con la finalidad de conceder a la parte actora el derecho de ampliar su demanda, concretamente en relación con el contenido del acuerdo de Ayuntamiento de la sesión ordinaria celebrada el 25 veinticinco de agosto de 2011 dos mil once.

Luego, mediante proveído de 27 veintisiete de enero de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la parte actora por haciendo uso de su derecho a ampliar la demanda, por lo que se otorgó a las demandadas plazo para dar contestación a la misma.

El 19 diecinueve de febrero de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo al Director de la Zona Nor-Oriente adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato, por dando contestación en tiempo y forma a la ampliación de demanda, no así a la Jefa de la Zona Nor-Oriente, de dicha unidad administrativa.

Finalmente, se señaló fecha para el desahogo de la audiencia de alegatos, la que tendría lugar en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el **11 once de marzo de 2021 dos mil veintiuno**, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 307 A, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo a lo señalado en auto dictado el 12 doce de octubre de 2020 dos mil veinte, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada con oportunidad en el plazo establecido en el ordinal 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, como proceso o juicio de nulidad en línea en la vía ordinaria.

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del código de la materia, previo al estudio del fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor.¹ Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que en la presente causa la accionante pretende controvertir la legalidad de:

- **La resolución contenida en el oficio *****, con número de control *****,** emitido por el Director y la Jefa de la Zona Nor-Oriente, adscritos a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, pues aun cuando el accionante exhibió la misma en copia fotostática simple, dicha documental resulta suficiente para generar convicción en quien resuelve sobre la existencia de su original y su contenido, pues de la parte final de la misma se advierte que cuenta con cadena digital de las firmas electrónicas respectivas, lo

¹ Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**» Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

que se suma al reconocimiento expreso de las demandas en el punto enumerado como 3 tres del apartado de contestación a los hechos. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, 117, 118, 119, 124, 128, 130, 131 y 307K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato².

CUARTO. Procedencia. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento³.

Al respecto, toda vez que este Juzgador no advierte la actualización de ninguna de las causales previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se determina procedente no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo.**

QUINTO. Estudio Jurídico. Enseguida este Juzgador procederá al análisis de los conceptos de impugnación que establece la parte actora en su escrito demanda, considerando los argumentos que exteriorizan las demandadas.

A). Antecedentes relevantes.

1. El 7 siete de agosto de 2020 dos mil veinte, la actora ingresó solicitud de permiso de uso de suelo, del inmueble ubicado en calle *****, colonia *****, en León, Guanajuato, petición a la que se le asignó el folio *****.
2. Mediante oficio *****, las demandadas dieron respuesta en forma negativa a su petición, indicando en lo medular la improcedencia de la misma en razón de

² Es aplicable al efecto la tesis XXI.10.P.A.11 K (10a.): «**DOCUMENTO ELECTRÓNICO. SI CUENTA CON CADENA ORIGINAL, SELLO O FIRMA DIGITAL QUE GENERE CONVICCIÓN EN CUANTO A SU AUTENTICIDAD, SU EFICACIA PROBATORIA ES PLENA.**», consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo IV, página: 2434, registro 2015428.

³ Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente: «**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías». Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

que el predio no se encuentra dentro de los lotes destinados a usos comerciales autorizados.

B) Metodología. Este Juzgador efectuará el análisis del **primero** de los conceptos de impugnación de la demanda y **único** de su escrito de ampliación a la misma, en forma conjunta. Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia con rubro «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.**»⁴

B). Planteamiento del Problema.

(i) Postura del Actor. En los conceptos de impugnación indicados, la parte actora aduce como motivo de inconformidad la indebida fundamentación y motivación del acto impugnado.

Lo anterior, al señalar que en el oficio combatido las autoridades demandadas omitieron señalar el orden del día y sesión del cuerpo colegiado del acuerdo que se cita como fundamento que apoya la negativa a su petición; asimismo, aduce que la clasificación amparada con dicho acuerdo, data del 25 veinticinco de agosto de 2011 dos mil once, fecha anterior a la reforma del artículo 54 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, aplicable a la solicitud presentada, pues en la normativa vigente, la subclasificación con sufijo «F», relativa a uso exclusivo habitacional, sólo aplica para nuevos desarrollos y a petición del desarrollador.

(ii) Postura del demandado. Las autoridades demandadas esgrimieron por su parte, que la determinación combatida se encuentra debidamente fundada y motivada, pues se le indicó a la actora que el inmueble se encuentra en una ubicación geográfica de uso exclusivo habitacional, conforme con el Plano de Zonificación de Usos y Destinos del Municipio de León, Guanajuato, de fecha abril de 2016 dos mil dieciséis, en el que se

⁴ Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.

establecieron las asignaciones de uso de suelo autorizadas por el Ayuntamiento, publicado en el periódico oficial, de fecha 16 dieciséis de octubre de 2015 dos mil quince, ejemplar 166 ciento sesenta y seis, cuarta parte, e insiste que, con apoyo en la Sesión Ordinaria de 25 veinticinco de agosto de 2011 dos mil once, punto VII séptimo, se aprobó la subclasificación del fraccionamiento El Condado Plus, con el sufijo «F», es decir, de uso exclusivo habitacional.

Por otra parte, señala que de conformidad con lo que indica el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 54, del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, la subclasificación de uso exclusivo habitacional, también se autoriza por el Ayuntamiento, previo análisis del Implan y a petición del Comité de Colonos, registrado ante la Dirección General de Desarrollo Social.

(iii) Problema Jurídico a resolver. Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el «problema jurídico a dilucidar» consiste en determinar si la resolución combatida se encuentra debidamente fundada y motivada por la autoridad demandada.

C). Razonamiento Jurisdiccional. Luego, una vez realizado el análisis al contenido de la actuación controvertida, así como a la totalidad de las constancias que integran los autos, **quien resuelve concluye que resultan fundados los conceptos de impugnación en estudio**, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como imperativo a toda autoridad, en su respectivo ámbito de competencia, **la obligación de fundar y motivar la causa legal de sus actos**. Garantía que a su vez contempla el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al estipular como elemento de validez de todo acto administrativo, el encontrarse **debidamente fundado y motivado**.

En el caso concreto, de la lectura de la determinación de la autoridad contenida en el oficio *****, con número de control *****, no se advierte mención alguna a los ordinales del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, a los que hace referencia en su contestación. Incluso, no se indica la naturaleza ni la fecha del acuerdo conforme al cual se subclasificó el fraccionamiento El Condado Plus, con el sufijo «F», esto es, de uso exclusivamente habitacional, con la excepción de los tramos que en el acuerdo se indican.

Por el contrario, es hasta la contestación de la demanda, que las autoridades encausadas refieren e incluso aportan copia certificada del acuerdo del Ayuntamiento tomado en la Sesión Ordinaria de 25 veinticinco de agosto de 2011 dos mil once, punto VII séptimo del orden del día, donde que se conoce la naturaleza y la fecha del acuerdo que la autoridad tomó como fundamento de la decisión combatida, de donde se advierte en primer término, que la parte demandada pretende mejorar su acto, circunstancia contraria a lo que dispone el ordinal 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por otra parte, no se omite hacer notar que ciertamente de conformidad con las disposiciones del código reglamentario de desarrollo urbano municipal aplicable, la subclasificación con sufijo «F», relativa a uso exclusivo habitacional, sólo aplica para nuevos desarrollos y a petición del desarrollador, y también en aquéllos casos en los que exista previo análisis del Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato (Implan) y a petición del Comité de Colonos, registrado ante la Dirección General de Desarrollo Social.

Sin embargo, ninguno de estos supuestos fue parte de la motivación que se expresara a la parte actora en la resolución impugnada, de la que se desprendiera su relación con la motivación relativa a la clasificación del fraccionamiento con el sufijo de relativo al uso habitacional exclusivo, sino que **la determinación combatida sólo se sustentó en el acuerdo municipal ya indicado y sin haber indicado a la actora los datos y naturaleza del mismo.**

De igual forma, le asiste la razón a la parte actora cuando refiere que tanto el Plano de Zonificación de Usos y Destinos del Municipio de León, Guanajuato, y lo dispuesto en el artículo 54, fracción I del Código Reglamentario aplicable, que las demandadas describen en su contestación de demanda, son normas de vigencia y aplicación posterior al acuerdo con el que se fundó la decisión autoritaria, aunado a que tampoco fueron el sustento de la resolución combatida, lo que denota en todo caso la **indebida fundamentación y motivación** de la determinación que se impugna.

D). Conclusión. Agotado lo anterior, se concluye que la razón le asiste a la parte accionante, al no haberse fundado la respuesta en la normativa aplicable y al no expresarse en el acto debatido una motivación acorde con lo solicitado por la parte actora.

En tal sentido, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la indebida motivación y fundamentación de la resolución contenida en el oficio*****, con número de control *****, emitido por el Director y la Jefa de la Zona Nor-Oriente, adscritos a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato.

Ello, al evidenciarse que las autoridades no expresaron fundamentos y motivos acordes a la petición planteada, pues a la fecha de respuesta era aplicable un marco normativo diverso al que se citó en la resolución, de donde se concluye la motivación es indebida y al mismo tiempo, dicho fundamento dio lugar a que se apreciaran de manera incorrecta los hechos que motivaron la actuación de la autoridad, lo cual se traduce en incumplimiento con el margen de legalidad estipulado en los ordinales 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitucional, y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEXTO. Decisión o Fallo. En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **nulidad total** del oficio *****, con número de control *****.

Se puntualiza que la nulidad es lisa y llana, pues en términos de lo que previene el segundo párrafo del artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda expedirse otro acto.

SÉPTIMO. Pretensiones del actor y consecuencias. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la parte actora, consistentes en que:

A). Se autorice un uso distinto al clasificado para el inmueble materia del permiso; y B). Se le proporcione el permiso de uso de suelo solicitado.

De conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **resulta procedente reconocer lo solicitado por la parte actora**, conforme las siguientes consideraciones:

El segundo y tercer párrafos de la fracción I, del artículo 54 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, establece que las zonas habitacionales del municipio pueden tener una clasificación de uso exclusivo habitacional, estableciendo dos supuestos: el segundo párrafo considera los nuevos desarrollos y el tercer párrafo los demás casos.

En este segundo supuesto, la subclasificación de uso exclusivo habitacional, puede ser autorizada por el Ayuntamiento, previo análisis del Instituto Municipal de Planeación y a petición del Comité de Colonos registrado en la Dirección General de Desarrollo Social.

Por otra parte, se considera importante resaltar, que el acuerdo municipal aportado por la parte demandada sólo refiere la aprobación de la subclasificación conforme con el dictamen rendido por la comisión del Instituto Municipal de Planeación, sin que del mismo se advierta la solicitud de los colonos, aunado a que en el punto segundo del acuerdo, se indica que la subclasificación deberá

integrarse al Plano de Zonificación Municipal, y por lo tanto, sujeto a las modificaciones y revisiones que sufra dicho plano.

Ahora bien, desprendido de las constancias, específicamente del acto impugnado que se declaró nulo, se conoce que el fraccionamiento «El Condado Plus», no es un nuevo desarrollo, por lo que para que opere la subclasificación referida, debe contarse con la autorización del Ayuntamiento con el análisis y solicitud mencionados en el párrafo anterior, sin que del expediente se advierta que el comité de colonos acreditado haya efectuado la petición de subclasificación, mientras que el acuerdo data de cuatro años anteriores a la publicación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Municipio de León, Guanajuato, de donde se extrae el Plano de Zonificación de Usos y Destinos de dicho municipio.

Es decir, del acuerdo aducido por la autoridad no se advierte para la aprobación de la subclasificación de uso exclusivo habitacional, tratándose de desarrollos ya constituidos, que haya mediado la solicitud de los colonos como lo dispone el ordinal 54, fracción I, tercer párrafo, del código reglamentario municipal, ni algún otro documento por el que se haya declarado que dicho fraccionamiento deba tener asignada la subclasificación que se le asigna en el Plano de Zonificación de Usos y Destinos del municipio, que obra en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Municipio de León, publicado en el año 2015 dos mil quince.

Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración que el propio acuerdo municipal de 2011 dos mil once, señala que debe ser revisado y modificado acorde con la zonificación municipal, dado que la materia de desarrollo urbano requiere constante revisión dada la naturaleza de la movilidad social.

En consecuencia, y al no contar esta Sala con elementos que prohíban que se autorice a la actora el uso de suelo solicitado y el permiso relativo, **se condena a la parte demandada para que autorice el cambio de uso de suelo y otorgue el permiso relativo solicitado por la parte actora.**

OCTAVO. Ejecución de la Sentencia. Finalmente, las autoridades demandadas, **deberán cumplimentar la condena que precede e informar**

sobre ello, en un término de en un término de **5 cinco días hábiles** contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 del Código de la materia.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II, V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Esta Primera Sala es competente para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Cuarto de la presente sentencia.

TERCERO. Se decreta la nulidad del oficio *****, con número de control *****.

CUARTO. Se reconoce el derecho solicitado por la parte actora y, correlativamente, se condena a las autoridades demandadas, en los términos precisados en el Considerando Séptimo y Octavo de esta sentencia.

Notifíquese a las partes. En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Kenia Carolina Patlán González, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

ZMTA

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso contencioso con número de expediente 1813/1ª Sala/2020.-----