

Guanajuato, Guanajuato, 3 tres de enero de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **205/1ªSala/18** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por oficio número *****, suscrito por la Presidenta de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como por escrito presentados en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, los días 07 siete de febrero y 05 cinco de marzo de 2018 dos mil dieciocho -respectivamente-, *****, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«(...) la resolución de fecha 14 catorce de noviembre del año 2017 dos mil diecisiete. Emitida por la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal de esta ciudad de Celaya, Guanajuato con folio de oficio número ***** y un folio con número ***** con fecha de notificación 24 (veinticuatro) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete) respecto de la resolución de Solicitud de Factibilidad de Uso de Suelo del predio ubicado en calle Guanajuato número 101 (ciento uno) de la colonia Rancho Seco, en esta ciudad de Celaya.»(sic)

Además, hizo valer como pretensión intentadas en el presente proceso:

1) La nulidad total de la resolución impugnada; y 2) El reconocimiento

de su derecho previsto por el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a dedicarse libremente a su oficio, esto es, a explotar la granja de porcicultura de su propiedad, fuente de ingresos de él y de su familia.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 09 nueve de marzo de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Se negó la suspensión solicitada por el accionante, en razón de que el acto impugnado versa sobre una solicitud de factibilidad para instaurar un establecimiento comercial con giro de «Obradores, Rastros y Granjas Criadoras de Animales» (Granja Porcina), y en atención a que el predio del actor se encuentra ubicado en una zona con un uso de suelo determinado como H2 Habitacional Densidad Media¹, en la cual el giro peticionado se encuentra considerado como no permitido de conformidad con el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Gto., 2015-2040, aunado a que el acto controvertido tiene naturaleza de acto negativo.

Asimismo, respecto al mandato judicial otorgado mediante carta poder de fecha 2 dos de marzo de 2018 dos mil dieciocho, al Licenciado *****, se hizo de conocimiento al actor que tal representación se tendría otorgada una vez que se presente ante esta Primera Sala a ratificar su firma.

¹ Donde el giro de «Obradores, Rastros y Granjas Criadoras de Animales» está considerado como no permitido, de conformidad con el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Gto., 2015-2040.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en el escrito inicial de demanda; no obstante, se le requirió para que exhibiera la Constancia de la Delegación Municipal de la comunidad de «*****» en donde manifiesta la Delegada de la comunidad *****, que sabe y la consta que en *****, está ubicado el criadero porcino del actor desde hace 20 años, ya que únicamente anexó copia simple de la misma.

Además, se admitió la prueba inspeccional ofrecida por el actor, cuyo objeto estriba en dar fe del estado físico de las jaulas y chiqueros que se ubican en el domicilio de *****, y que la granja porcina existe, y se tomen fotografías; por el contrario, se **desechó** la prueba inspeccional para que se determinara la antigüedad de los chiqueros construidos y que la granja porcina tiene 20 años, en razón de que los hechos que pretende probar el accionante con tal probanza requieren conocimientos técnicos especiales.

Por último, se tuvo a la parte actora por designando abogado autorizado en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y señalando domicilio procesal para recibir notificaciones.

Posteriormente, mediante proveído de fecha 29 veintinueve de mayo de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo al **Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato**, por dando contestación a la demanda en tiempo y forma legal; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados, por señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas ofrecidas en el curso de contestación.

Por otra parte, se ordenó notificar al actor por estrados el acuerdo de fecha 09 nueve de marzo de 2018 dos mil dieciocho, toda vez que mediante acta circunstanciada levantada por la Licenciada *****, actuaria adscrita a la Coordinación de Actuarios de este Tribunal, manifiesta la imposibilidad de realizar la notificación ordenada en el acuerdo de fecha 9 nueve de marzo de 2018 dos mil dieciocho, toda vez que las personas que la atendieron dijeron que no conocen a *****, parte actora, ni al Licenciado *****, autorizado del actor. Circunstancia por la cual, **se hizo de conocimiento al actor que las notificaciones, aún las de carácter personal, se le harían por estrados.**

En ese orden temporal, por auto dictado el 26 veintiséis de junio de 2018 dos mil dieciocho, toda vez que el actor no cumplió el requerimiento que le formulado, se le tuvo por ofreciendo en copia simple la Constancia de la Delegación Municipal de la comunidad de «*****».

Asimismo, se señaló fecha y hora para que los Actuarios adscritos a la Coordinación de Actuarios de este Tribunal, indistintamente, se constituyeran en el domicilio ubicado en *****, para llevar a cabo el desahogo de la inspeccional ofrecida por el actor, cuyo objeto sería dar fe del estado físico de las jaulas y chiqueros que se ubican en este domicilio y que la granja porcina existe, y se tomen fotografías.

Enseguida, por acuerdo emitido el día 27 veintisiete de agosto de 2018 dos mil dieciocho, **se tuvo por desierta la prueba inspeccional ofrecida por el actor**, toda vez que mediante acta circunstanciada de fecha 15 quince de agosto de 2018 dos mil dieciocho, el Actuario Licenciado *****, adscrito a la Coordinación de Actuarios de este

Tribunal, manifiesta que una vez constituido en calle ***** número ***** de la Comunidad de *****, municipio de Celaya, Guanajuato, para efecto de llevar a cabo la práctica de la diligencia encomendada en el acuerdo de 26 veintiséis de junio de 2018 dos mil dieciocho, y estando presente la autorizada de la autoridad demandada la Licenciada *****; advierte que **dicho domicilio se encuentra cerrado y al tocar la puerta en repetidas ocasiones y no recibir respuesta de alguien del interior del lugar, se encuentra imposibilitado para dar fe del estado físico de las jaulas y chiqueros, así como para tomar fotografías.**

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 17 diecisiete de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se celebró la audiencia de alegatos, mismos que no 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 Guanajuato², en relación con el 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 249, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se encuentra debidamente acreditada la existencia del acto impugnado, mediante la documental exhibida por la parte actora consistente en oficio número *****, folio número *****, emitido el 14 catorce de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, por el Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, en respuesta a la solicitud presentada por *****-actor- mediante escrito de fecha 08 ocho de noviembre de 2017 dos mil diecisiete.

Lo anteriores es así, dado que el oficio antes mencionado consta en original y en virtud de su calidad de documento público, dada la firma autógrafa, sellos y signos exteriores apreciables en el mismo, éste genera convicción sobre su existencia y contenido, de conformidad

² Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

con los artículos 78, 117 y 121 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, aunado al reconocimiento expreso de la autoridad demandada respecto de su emisión, vertido en su contestación de demanda.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

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 ser cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Lo anterior, 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».³

Luego, la autoridad encausada invoca en su contestación de demanda como causal de improcedencia que se actualiza en el presente proceso, la ausencia de afectación de los intereses jurídicos del actor, en términos del ordinal 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ello, pues sostiene que el oficio impugnado es estrictamente informativo, ya que éste solo se limita a evidenciar una situación

³ 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.

jurídica determinada y que no implica la modificación alguna de derechos o de situaciones existentes.

Agregando que, en términos de los ordinales 2, fracción XI, del Código Territorial para el Estado para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 665 del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el municipio de Celaya, Guanajuato, la constancia de factibilidad constituye un documento informativo que, sin ser un permiso, se limita a certificar los usos de suelo predominantes y compatibles de un inmueble, así como las restricciones, recomendaciones, condiciones y limitantes en relación con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial. Puntualizando que la negativa de otorgar dicha constancia no crea ni restringe derecho alguno al solicitante.

Al respecto, quien resuelve estima que la autoridad yerra en su disertación, pues **el oficio número ***** sí implicó una afectación a los intereses jurídicos del justiciable**, al constituir éste una decisión unilateral de la autoridad en la cual resuelve de manera negativa la gestión realizada por el particular, lo cual *per se* representa un real menoscabo a la seguridad jurídica del actor en relación con el derecho que éste considera tener constituido a su favor (obtención de constancia de factibilidad).

Precisando que los efectos de la constancia de factibilidad, aun cuando la autoridad señala que no generan la constitución o modificación de derechos, lo cierto es que sí conllevan la declaración o reconocimiento una situación *de facto* o jurídica, así como la asignación de consecuencias conforme al contenido, interpretación y el alcance del

Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato.⁴

Además, toda vez que el acto impugnado señala como destinatario a *****-actor-, como consecuencia de la solicitud formulada ante la autoridad encausada, es precisamente por tal motivo que el justiciable se encontró válidamente habilitado para acudir ante esta instancia jurisdiccional a fin de controvertir los motivos y fundamentos de la decisión autoritaria, así como para salvaguardar los derechos que estima le fueron lesionados.

Sustento de lo anterior resulta el siguiente criterio emitido por este Tribunal:

«INTERES JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES SON DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.» El interés jurídico que funda la pretensión del acto deriva, de manera evidente del hecho de ser destinatario de un acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en autos del presente juicio, y que, al ser dirigido a dicho gobernado, pudiera infringir en su perjuicio las disposiciones aplicables, por lo que no es atendible el razonamiento de la parte demandada relativa al sobreseimiento.»⁵

Luego, al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, **quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en

⁴ Al efecto, resulta esclarecedor el contenido de la tesis cuyo rubro indica: « **ACTOS ADMINISTRATIVOS. DIFERENCIAS ENTRE LOS DECLARATIVOS Y LOS CONSTITUTIVOS ADMINISTRATIVOS. DIFERENCIAS ENTRE LOS DECLARATIVOS Y LOS CONSTITUTIVOS**» *Novena Época Registro: 181239 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Julio de 2004 Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A.430 A Página: 1625*

⁵ Expediente número *****. sentencia de fecha: 9 de enero de 1994. actor: *****.

los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por los impetrantes en el escrito inicial de demanda y en su ampliación, ni aquellos esgrimidos por las autoridades encausadas tendentes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**».⁶

QUINTO. Estudio de la resolución expresa. Previo al estudio del fondo del asunto, resulta necesario precisar los acontecimientos que dieron origen al acto impugnado, conforme a la siguiente narrativa:

1. En fecha 08 ocho de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, *****, presentó ante el Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, escrito mediante el cual solicita que le sea informado si en el predio ubicado en *****, es factible instaurar un establecimiento comercial con giro de «Obradores, Rastros y Granjas criadoras de animales» (granja porcina), con una superficie a

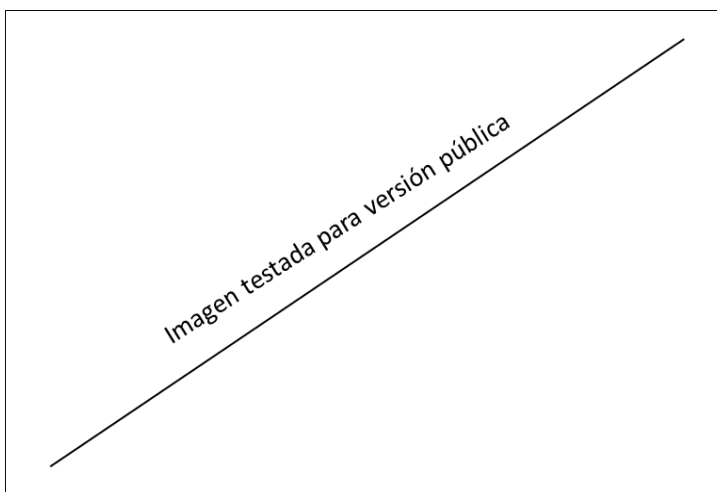
⁶ Tesis: 2a. /J.58/2010, Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Página: 830.

ocupar de 9,162.15 m² nueve mil ciento sesenta y dos metros cuadrados. Habiendo anexado al efecto, título de propiedad número *****, así como identificación oficial.

Lo anterior, aun cuando el actor no exhibe en la presente causa el aludido escrito petitorio y sus anexos, del propio acto impugnado se desprende tal hecho, en concatenación con lo narrado por el actor en el apartado de hechos de su demanda, así como del reconocimiento expreso de la autoridad al señalar en el punto correlativo de su contestación que: «En cuanto a que la actora acudió a esta Dirección de Desarrollo Urbano a solicitar CONSTANCIA DE FACTIBILIDAD manifiesto que es cierto (...)», en términos de lo previsto por los ordinales 78, 117, 119 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

2. En fecha 14 catorce de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, el Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, emitió el oficio número *****, en respuesta a la solicitud presentada por el accionante y en el cual resolvió la negativa de otorgar la factibilidad petitionada; ello con base en que:

«(...) del análisis en comento se desprende que el predio que se identifica con cuenta predial número ***** y cuyo domicilio es el de *****, de este Municipio, se encuentra ubicado en una zona con un uso de suelo determinado como H2 HABITACIONAL DENSIDAD MEDIA, donde el giro de “OBRADORES, RASTROS Y GRANJAS CRIADORAS DE ANIMALES” (GRANJA PORCINA) está considerado como NO PERMITIDO, tal como lo señala el PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO Y DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO TERRITORIAL DE CELAYA, GTO. 2015-2040, de acuerdo al giro solicitado y a la ubicación del predio:



[Imagen extraída del contenido del acto impugnado, y que obra visible a foja 16 dieciséis del documento en cita]

3. Inconforme con tal determinación, *****, promovió el presente proceso contencioso administrativo.

Luego entonces, el accionante aduce en su demanda como concepto de impugnación «PRIMERO» en esencia, **la indebida fundamentación del oficio impugnado**, al señalar que la autoridad aplica la ley con efectos retroactivos en el caso concreto, esto pues el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial de Celaya, Guanajuato 2015-2040, no le resulta aplicable para efecto de negarle la factibilidad solicitada.

A lo cual, el accionante remarca que la actuación controvertida transgrede el principio de irretroactividad de la ley en su perjuicio, en razón de que el oficio o trabajo de criar puercos lo ejerce desde hace 20 veinte años; añadiendo que la libertad de trabajo y seguridad jurídica le fueron violentadas con la inobservancia del artículo 14 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las normas legales rigen a partir de su vigencia sin poder aplicarse a situaciones pasadas.

Al respecto, la autoridad demandada señala en el punto correlativo de su ocurso de contestación que, en esencia, el acto impugnado se encuentra debidamente fundado al haberse aplicado la norma vigente y aplicable al momento de la solicitud, esto es, el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014.

A lo cual adiciona que no se detenta menoscabo alguno a su libertad de trabajo, ya que el ejercicio de tal derecho conlleva la obligación paralela de ajustar su actuar a las normas que rigen el acto, y que en la especie, para ejercer la porcicultura el interesado debe solicitar y tramitar la autorización para el uso de suelo, permiso que se encuentra debidamente reglamentado, así como previsto por el Programa de Desarrollo Urbano municipal, el cual tiene como propósito procurar un correcto uso del suelo, así como el desarrollo urbano y ecológico.

Por último, la autoridad enfatiza que en ningún momento se dio efecto retroactivo al programa en cita, ya que es la primera vez que el actor solicita la constancia de factibilidad y se le está informando conforme a la actual ley sin darle efecto retroactivo alguno.

A continuación, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se precisa que la *litis* del punto en estudio, estriba en determinar si la autoridad demandada fundó debidamente o no la resolución impugnada, derivado de dilucidar si resultaba aplicable o no el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial de Celaya, Guanajuato 2015-2040, para efecto de negar la solicitud del accionante.

Habida cuenta de los argumentos expuestos por las partes, contrastados con el material probatorio que integra la presente causa, quien resuelve determina que resulta **infundado** el concepto de impugnación en estudio, en razón de que la autoridad encausada acredita haber fundado debidamente su decisión, en observancia a lo previsto por los ordinales 14, primer párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismos que disponen:

▪ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

«**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. (...)»

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

▪ **Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato**

«**Artículo 137.** Son elementos de validez del acto administrativo: (...)»

VI. Estar debidamente fundado y motivado; (...)»

Ello, pues a consideración de quien resuelve, lo manifestado por la parte actora⁷ resulta desacertado, ya que **no se advierte la aplicación retroactiva del Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014.**

Para clarificar el pronunciamiento anterior, por **retroactividad**⁸ debe entenderse cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia, retroobrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior.

De ese modo, el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece **la irretroactividad de la ley** como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, con el propósito de evitar que los derechos previamente adquiridos, así como la situación jurídica de las personas pueda sufrir alguna afectación con motivo de la entrada en vigor de una norma.

En la especie, desprendido de la determinación impugnada se advierte que la negativa de otorgar la constancia de factibilidad solicitada tiene como causa que el predio del actor se encuentra ubicado en una zona con un uso de suelo determinado como **H2 (Habitacional Densidad Media)**, donde el giro comercial de «obradores, rastros y granjas

⁷ En esencia, que la autoridad aplicó de manera retroactiva en su perjuicio, el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014, bajo el argumento de que éste lleva operando la crianza porcina por más de 20 veinte años

⁸ Ilustrativa resulta, por analogía, la tesis cuyo rubro reza: «**RETROACTIVIDAD DE LA LEY**» *Quinta Época Registro: 318914 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo CXIII Materia(s): Penal Tesis: Página: 473*

criadoras de animales» (granja porcina) resulta **no permitido**, de conformidad con lo establecido en el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014.

En ese tenor, se precisa que el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014⁹, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, el día 02 dos de octubre de 2015 dos mil quince, cuarta parte, y su contenido **entró en vigor a partir del día 06 seis de octubre de 2017 dos mil diecisiete**, en términos del artículo tercero¹⁰ de la publicación de dicho Programa de Desarrollo Urbano.

Por otra parte, el justiciable aduce que tenía como derecho adquirido desde hace 20 veinte años la posibilidad de llevar a cabo el oficio o trabajo de la crianza porcina en su predio, circunstancia que pretende acreditar mediante diversas constancias que obran anexas a su escrito de demanda.

No obstante, de manera independiente a la antigüedad que el actor hubiere detentado el giro comercial de crianza porcina, es inconcuso que en la secuela procesal **no acredita** que -de manera anterior a la entrada en vigor del referido Programa- **exista acto legal alguno que le habilite jurídicamente para aprovechar el uso del predio en los términos pretendidos.**

⁹ Publicación consultable en el enlace electrónico siguiente:

http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files_migrados&file=PO_158_4ta_Parte_20151002_1903_1.pdf

¹⁰ «**TERCERO.** El presente “PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO ECOLOGICO TERRITORIAL DE CELAYA, GT., 2015-2014”, entrará en vigor al cuarto día siguiente de su publicación en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.»

Cuestión por la cual, quien resuelve concluye que el actor solamente tenía una **expectativa** de que fuera factible llevar a cabo el giro comercial correspondiente a «Obradores, Rastros y Granjas criadoras de animales» (granja porcina), lo cual deriva de una situación *de facto* con la cual se pretende generar un derecho con posterioridad, más no de una situación jurídica real previamente establecida; reiterando que, la situación del actor de ninguna forma le generó algún derecho legalmente tutelado.

Sustenta lo anterior, lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis:

«IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.

Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan

derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado.»¹¹

Énfasis añadido.

Asimismo, de un análisis realizado a los autos que intrigan el proceso, no se advierte que con anterioridad a la solicitud que instó la emisión del oficio ahora combatido, exista una gestión que solicite la factibilidad del giro comercial que lleva a cabo el actor, y considerando la fecha en que éste formuló la referida solicitud, se tiene ajustado a legalidad que la autoridad hubiere resuelto con fundamento en el vigente Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014, toda vez que la gestión del actor fue formulada en el ámbito temporal que ya regía dicho instrumento legal, y no en uno anterior.

Además, cabe destacar que el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial del municipio de Celaya, Guanajuato, constituye un instrumento de planeación, cuyo **cumplimiento es obligatorio para las autoridades y los particulares**, ya que su propósito es definir los parámetros dentro de los cuales se verifica el desarrollo urbano de la demarcación política mediante la zonificación y normas de uso de suelo, así como imponer las medidas que se estimen necesarias en aras de otorgar protección y seguridad para el correcto ordenamiento espacial de la población; ello, en términos de lo previsto por el ordinal 57 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como lo establecido por la Segunda Sala del Supremo Tribunal en la tesis cuyo rubro y texto rezan:

¹¹ Novena Época Registro: 189448 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIII, Junio de 2001 Materia(s): Constitucional Tesis: 2a. LXXXVIII/2001 Página: 306

«ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA AL OTORGAR PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN. Mediante la planeación urbana y la expedición de normas, programas y planes, el Estado garantiza que la distribución geográfica de los individuos y sus actividades se verifique de forma ordenada y racional; por su parte, los Municipios tienen la atribución de formular los planes municipales de desarrollo urbano, que tendrán un carácter integral con el fin de propiciarlo; además, el uso de suelo y la construcción de inmuebles se encuentran sujetos al contenido de los planes referidos, los cuales definen los parámetros dentro de los cuales se verifica el desarrollo urbano de la demarcación política mediante la zonificación y normas de uso de suelo. De esta forma, la zonificación de un plan municipal define las condiciones específicas de cada zona, para imponer las medidas que se estimen necesarias, en aras de otorgar protección y seguridad para el correcto ordenamiento espacial de la población. En ese sentido, los planes aludidos pueden incluir normativa que regule cuestiones de zonificación en atención al adelanto de objetivos de diversas materias, tales como medio ambiente, protección civil, agua y transporte, entre otras, que son de cumplimiento obligatorio para las autoridades y los particulares, al ser un referente que ordena cualquier construcción de obra pública y provisión de servicios.»¹²

Situación por la cual, el hecho de que no sea procedente otorgar al accionante la factibilidad solicitada, no se traduce en una violación a su libertad de trabajo consagrada por el ordinal 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicha prerrogativa no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que **su ejercicio se encuentra condicionado a no causar afectación alguna al interés colectivo que permea el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014.**

¹² Décima Época Registro: 2014925 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis: 2a. CXXIII/2017 (10a.) Página: 1240

Lo anterior, con sustento en lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia cuyo rubro y texto indican:

«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.»¹³

Lo resaltado es propio.

De manera adicional, se denota que en el acto impugnado la autoridad demandada expresa al actor la posibilidad de que éste gestione ante el Ayuntamiento municipal de Celaya, Guanajuato, el cambio o modificación al Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento

¹³ Novena Época Registro: 1001565 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011 Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Tercera Sección - Libertad de trabajo y de profesiones Materia(s): Constitucional Tesis: 56 Página: 908

Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014, para llevar a cabo el funcionamiento de un giro comercial en el predio de su propiedad, de conformidad con lo establecido en el arábigo 33, fracciones I, III y IV, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En suma, y contrario a lo esgrimido por el justiciable, se concluye que **la autoridad sí sustentó debidamente el fundamento legal de su decisión**, al subsumir lo establecido en el Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de Celaya, Guanajuato, 2015-2014, a la petición formulada por el particular; de ahí, la conclusión de que el disenso del actor en estudio resulte infundado.

Por otra parte, en el concepto de impugnación identificado como «SEGUNDO», en esencia el actor arguye **la indebida motivación del oficio impugnado**, al señalar que la autoridad no indica si ésta era impugnabile ni tampoco expresa que medio de impugnación resultaba procedente en su contra, así como el plazo con el que contaba para controvertir la misma; igualmente, el actor agrega que dicha irregularidad le dejó en estado de indefensión para poder impugnar dicha decisión autoritaria.

Al respecto, la autoridad demandada omite hacer referencia alguna en su contestación de demanda.

Observados los argumentos de la parte actora, quien resuelve determina **fundado pero inoperante** el disenso del accionante.

Ello, pues de una lectura integral realizada al contenido del acto impugnado, no se aprecia que la autoridad hubiere señalado los medios de defensa procedentes en contra de dicha determinación, así como la autoridad ante la cual deba interponerse y el plazo para ello, en tajante desapego a lo expresamente dispuesto por el ordinal 138, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismo que dispone:

«**Artículo 138.** Son requisitos de validez del acto administrativo: (...)»

V. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los medios de defensa que procedan conforme a este ordenamiento o la Ley aplicable al caso concreto, la autoridad ante la cual deba interponerse y el plazo para ello.»

Razón suficiente para considerar el disenso del accionante como fundado; no obstante, éste también resulta inoperante, dado que conforme a lo previsto por el ordinal 138 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la irregularidad acontecida en dicho **requisito de validez**, sólo trae como consecuencia jurídica la anulabilidad del acto.

De ese modo, es de precisarse que de manera contraria a lo aducido por el accionante, la ilegalidad evidenciada en el acto solo produce su **invalidez relativa**, por tratarse de un acto administrativo defectuoso cuya formulación viciada no atenta contra el orden público, por lo que es anulable y convalidable por el consentimiento del afectado, ya sea tácita o expresamente.

En la especie, la omisión de mencionar los medios de defensa procedentes en contra de dicha determinación, así como la autoridad ante la cual deba interponerse y el plazo para ello, **fue convalidada y subsanada por el actor**, al constarse que éste tuvo la oportunidad para hacer valer la defensa de sus derechos e intereses en contra del acto impugnado, a través de la presente secuela procesal; con lo cual, se concluye que no existió un perjuicio alguno que hubiere afectado real y efectivamente al particular.

De lo anterior, resulta conducente acudir a lo previsto por la siguiente jurisprudencia:

«ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE "ILEGALIDADES NO INVALIDANTES" QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO AL PARTICULAR (CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).

Si la ilegalidad del acto de autoridad no se traduce en un perjuicio que afecte al particular, resulta irrelevante tal vicio, en tanto que se obtuvo el fin deseado, es decir, otorgarle la oportunidad para que ofreciera pruebas y alegara lo que a su derecho conviniera. En consecuencia, es evidente que no se dan los supuestos de ilegalidad a que se refiere el artículo 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, si no se afectaron las defensas del particular, por lo que al no satisfacerse las condiciones legales para la eficacia de la ilegalidad en comento, resulta indebido declarar la nulidad, cuando la ratio legis es muy clara en el sentido de preservar y conservar actuaciones de la autoridad administrativa que, aunque ilegales, no generan afectación al particular, pues también debe atenderse y perseguir el beneficio de intereses colectivos, conducentes a asegurar efectos tales como una adecuada y eficiente recaudación fiscal, lo que justifica la prevención, clara e incondicional del legislador, en el sentido de salvaguardar la validez y eficacia de ciertas actuaciones; y es así que el artículo 237 del mismo código y vigencia, desarrolla el principio de presunción de legitimidad y conservación de los actos administrativos, que incluye lo que en la teoría del derecho administrativo se conoce como "ilegalidades no invalidantes", respecto de las cuales no procede declarar su nulidad, sino confirmar la validez del

acto administrativo. Luego, es necesario que tales omisiones o vicios afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada y que ocasionen un perjuicio efectivo, porque de lo contrario el concepto de anulación esgrimido sería insuficiente y ocioso para declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada.»¹⁴

Énfasis añadido.

Por tanto, quien resuelve concluye que el concepto de impugnación en estudio deviene fundado por una parte, pero inoperante en definitiva. Al efecto, resulta aplicable lo fijado en la jurisprudencia cuyo rubro y texto rezan:

«**AGRAVIOS EN LA REVISIÓN, FUNDADOS PERO INOPERANTES.**- Si del estudio que en el recurso de revisión se hace de un agravio se llega a la conclusión de que es fundado, pero de su análisis se advierte claramente que por diversas razones que ven al fondo de la cuestión omitida, es insuficiente en sí mismo para resolver el asunto favorablemente a los intereses del recurrente, dicho agravio, aunque fundado, debe declararse inoperante.»¹⁵

Lo resaltado es propio.

En suma, ante lo impróspero de los conceptos de impugnación esgrimidos por el accionante, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce la legalidad y validez** del oficio número *****, folio número *****, emitido el 14 catorce de noviembre de 2017 dos mil

¹⁴ Novena Época Registro: 171872 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Agosto de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A. J/49 Página: 1138

¹⁵ Octava Época Registro: 917995 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice 2000 Tomo VI, Común, Jurisprudencia TCC Materia(s): Común Tesis: 461 Página: 398

diecisiete, por el Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato.

Finalmente, dado que el acto impugnado fue emitido con apego a legalidad y constatado que no fue conculcado derecho alguno en perjuicio del actor, **no ha lugar**¹⁶ a reconocer el derecho solicitado por el accionante, ni a imponer a la autoridad demanda condena alguna.

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

RESUELVE

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 Tercero de la presente sentencia.

TERCERO. Se reconoce la legalidad y validez del oficio número *****, folio número *****, emitido el 14 catorce de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, por el Director General de Desarrollo Urbano de

¹⁶ Ilustra al efecto, el criterio sustentado en la tesis aislada cuyo rubro reza: «FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.» *Décima Época; Registro: 2013828; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV; Materia(s): Administrativa; Tesis: IV.2o.A.136 A (10a.); Página: 2707.*

Celaya, Guanajuato, conforme a los razonamientos expuestos en el Considerando Quinto de este fallo.

CUARTO. No se reconoce el derecho solicitado por el accionante, **ni se impone condena alguna** a la autoridad demandada, por los motivos expuestos en el Considerando Quinto de la resolución.

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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe