

6Silao de la Victoria, Guanajuato, 24 veinticuatro de septiembre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **6/1ª SALA/19**, promovido por *********, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

CUMPLIMIENTO DE AMPARO

VISTO para dar cumplimiento al contenido de la ejecutoria de amparo pronunciada el seis de agosto de dos mil veinte, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, dentro del Amparo Directo Administrativo número *********, promovido por *********, en contra de la sentencia de fecha 22 veintidós de octubre de 2019 dos mil diecinueve, dictada por esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro del proceso administrativo con número de expediente *********.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato el 3 tres de enero de 2019 dos mil diecinueve, ********* por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«Resolución Administrativa de fecha 18 de octubre de 2018, emitida por el C. Director de Zona de la Dirección General de Desarrollo Urbano, por medio de la cual se determina el no otorgamiento de la factibilidad de anuncio adosado tipo pantalla electrónica»

La parte actora hizo valer como única pretensión, la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de 8 de enero de 2019 dos mil diecinueve, se requirió al actor para que completara su escrito inicial de demanda.

En proveído de 18 de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda; se ordenó correr traslado con el escrito de la misma a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación.

No se concedió la suspensión solicitada, en razón de que el acto impugnado guarda la naturaleza de una negativa simple, por lo tanto concederla, podría dar efectos constitutivos a la medida cautelar, propios del análisis del fondo del asunto; aunado al hecho de que el actor no acreditó ni aún en forma indiciaria ostentar la titularidad del derecho que pretende conservar.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda; se desechó la prueba de informes de la autoridad al referirse a cuestiones de derecho y no de los hechos; se admitió la prueba inspeccional, la presuncional legal y humana en lo que le fuera favorable al impetrante, y se desechó la instrumental de actuaciones.

Se le tuvo por designando abogado autorizado para imponerse de autos y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Mediante auto de 25 veinticinco de abril de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al **Arquitecto *******, **Director de Zona; *******, **Jefe de Zona Norte**, y *********, todos adscritos a la **Dirección General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato**, por **contestando la demanda en tiempo y forma**; por admitidas las documentales ofrecidas y exhibidas, así como la presuncional legal y humana; por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Asimismo, se encomendó a la Coordinación de Actuarios de este Tribunal, el desahogo de la prueba inspeccional ofrecida, señalando lugar, fecha y hora para tal fin.

En acuerdo de 2 dos de julio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo por desahogada la prueba de inspección ofrecida y al no existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

Legalmente citadas las partes, el 8 ocho de agosto de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos los cuales fueron presentados por la autoridad demandada y no así por la parte actora.

Finalmente, el 22 veintidós de octubre de 2019 dos mil diecinueve, se dictó sentencia decretándose la **Validez Total** de la resolución impugnada.

Inconforme con la sentencia, *****, promovió demanda de amparo directo, del que tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, bajo el número *****, el que en fecha 6 seis de agosto de 2020 dos mil veinte, pronunció ejecutoria en el sentido de conceder al quejoso, el amparo y la protección de la Justicia de la Unión.

En su oportunidad fueron devueltos a esta Primera Sala los autos originales del expediente en que se actúa, acompañados de un testimonio de la mencionada ejecutoria.

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 Guanajuato¹, 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

¹ 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.

249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Se deja sin efectos la sentencia. De conformidad con lo señalado en el **Considerando Octavo** de la ejecutoria que se cumplimenta, donde se estableció lo siguiente:

«OCTAVO. **Efectos de la concesión.**

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 74, fracción V, y 77, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la tutela federal solicitada se concede para los siguientes efectos:

- a) La autoridad responsable deje insubsistente la resolución reclamada.
- b) Reitere los argumentos contenidos en los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, relativos a la competencia; existencia del acto impugnado; causales de improcedencia y sobreseimiento; innecesaria transcripción de los conceptos de violación y el aspecto relativo a la competencia de la autoridad demandada.
- c) Pronuncie una nueva sentencia en la que aborde los planteamientos ya indicados con anterioridad **consistentes de manera toral de que en el caso no existe una regulación expresa para prohibir la factibilidad del anuncio adosado tipo pantalla electrónica, reseñados en el considerando anterior, en el entendido de que los aspectos relativos a la libertad de trabajo fueron desestimados por la autoridad responsable y no fueron combatidos por lo que debe permanecer intactos.**»

Énfasis de origen.

En consecuencia, y con la finalidad de dar estricto cumplimiento a la ejecutoria de amparo señalada, se deja sin efectos la

resolución emitida el 22 veintidós de octubre de 2019 dos mil diecinueve.

No obstante, **se reitera** el contenido de los Considerandos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto de dicha resolución; en relación con el Considerando Quinto del fallo, se **reitera** también lo relativo a la competencia de la autoridad demandada. Lo anterior, como a continuación se expresa:

«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, 7, fracción I 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. Para acreditar la existencia del acto impugnado la parte actora aportó como anexo a su escrito inicial de demanda, copia certificada de la resolución administrativa, con número de control *****, de fecha 18 dieciocho de octubre de 2018 dos mil dieciocho, dictada por el Director de Zona, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato.

Toda vez que la documental descrita es copia certificada de su original, visible en las fojas 45 cuarenta y cinco y 46 cuarenta y seis, del expediente en que se actúa, y tomando en consideración los signos, sellos y firmas visibles en el mismo, se advierte que se trata de un documento público al que se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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.

Lo anterior, sumado al hecho de que la existencia de la documental de marras no fue controvertida por las partes.

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 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.

Sobre el particular, la autoridad demandada señala en su escrito de contestación de la demanda (foja 74 setenta y cuatro), que el actor no demuestra contar con un derecho constituido en su patrimonio y esfera jurídica, por lo tanto, carece del interés jurídico necesario para que se le otorgue el permiso solicitado. En tal virtud, considera que al carecer del interés jurídico relativo, se actualiza la causal de improcedencia prevista por la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, debiéndose en consecuencia dictar el sobreseimiento en la presente causa.

Sin embargo, se desestima el argumento de la autoridad demandada, porque de la lectura del acto impugnado consistente en el oficio identificado con el número del control *****, se encuentra que está expresamente dirigido al promovente, circunstancia que le confiere el interés jurídico necesario para acudir a la presente instancia.

Lo anterior, con apoyo en el criterio emitido por la Segunda Sala de este tribunal, publicado en el boletín de Criterios y Tesis aprobados por el Pleno 1987-1996, que obra en la página 46 bajo el rubro y texto siguientes:

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 legales aplicables, por lo que no es atendible el razonamiento del sobreseimiento.

Aunado a lo anterior, el señalamiento de la autoridad relativo a la inexistencia del interés jurídico tutelado que le permita enderezar la pretensión del otorgamiento de la factibilidad de colocar un anuncio, no resulta objetiva ni evidente, pues para su estudio y ponderación, previamente han de dilucidarse temas vinculados con el fondo de la controversia, **con lo que este resolutor tendría que pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.**

Sobre el tema resulta aplicable por analogía, la tesis de jurisprudencia, con el rubro y texto siguiente:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.»³

En tal virtud, al no prosperar la causal de improcedencia aducida y 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 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 el impetrante, ni aquéllos esgrimidos por la autoridad encausada tendiente 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**

³ Época: Novena Época; Registro: 921015; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice (actualización 2002); Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Constitucional; Tesis: 15; Página: 27.

SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».⁴

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Como **primer** concepto de impugnación, la parte actora señala que la autoridad incurrió en indebida fundamentación de su competencia, al señalar la Ley para la Prevención y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, sin especificar cuál es el fundamento de su competencia por territorialidad; asimismo, que cita la aplicación del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, sin mencionar ningún artículo; omite señalar los artículos 1, 4, 10, 11 y 13 del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato; no precisa el inciso de la fracción I del artículo 142 del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato; citó artículos cuyas facultades se encuentran conferidas a una autoridad diversa (señala el numeral 148, en lugar del 143 del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato), y señala los numerales 131, 132 y 133 del Reglamento Municipal para el Control de la Calidad Ambiental en León, Guanajuato; sin embargo omitió la cita del artículo 1 de dicho reglamento, dando lugar a que carezca de los elementos de validez del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado y los Municipios de Guanajuato.

Al respecto, la autoridad demandada señala que el accionante se duele de la cita de ordenamientos y artículos que no fueron indicados en el acto combatido; así como de la omisión en la cita de diversos numerales que no resultan aplicables a la autoridad emisora y sostiene que el acto confutado se encuentra debidamente fundado y motivado.

Conforme lo anterior, esta Sala advierte como materia de la *litis* del primer concepto de impugnación, la debida fundamentación y motivación de la competencia de la autoridad.

Derivado del análisis al acto combatido, este Juzgador encuentra **infundado el primer concepto de impugnación**, conforme lo que en seguida se explica:

⁴ 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, Tesis: 2a. /J.58/2010, Página: 830.

El acto impugnado establece como fundamento de la competencia del Director de Zona adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano, los ordinales 14, 15, 131, fracciones I, II, inciso f) y IV; 132, fracciones I, inciso b), y 133, fracciones I, III, inciso f), IV, VI, XI y XVI, todos del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, artículos que se citan a continuación:

Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato.

«**Artículo 14.** Los Directores de Área, tendrán las siguientes atribuciones comunes:

- I. Acordar con el superior jerárquico inmediato los asuntos relevantes de la unidad administrativa a su cargo proponiendo la forma de su resolución;
- II. Proponer a su superior jerárquico la creación y actualización de la normatividad municipal que incida en las funciones de su competencia;
- III. Simplificar los procedimientos administrativos cuya ejecución les corresponda, para aumentar la competitividad del Municipio;
- IV. Dirigir, organizar, coordinar, supervisar y evaluar los planes, programas, acciones y funcionamiento de la dirección a su cargo;
- V. Supervisar que el personal a su cargo cumpla con las atribuciones que la ley o reglamentos le confieran, así como las instrucciones que reciba de sus superiores jerárquicos;
- VI. Formular los dictámenes, opiniones e informes que les solicite su superior jerárquico inmediato;
- VII. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, las que les sean delegadas o las que les correspondan por suplencia;
- VIII. Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones que por escrito le sean formuladas por los particulares, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- IX. Coadyuvar con su superior jerárquico, en la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual de egresos, así como en la administración, control y ejecución del mismo;
- X. Elaborar el plan anual de trabajo de la dirección a su cargo, supervisando su correcto y oportuno cumplimiento;
- XI. Coordinarse con los demás directores que integren la dependencia de su adscripción, para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones y la resolución de los diversos asuntos de la administración pública municipal;

XII. Participar en los consejos, comisiones y comités en los que de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias deba formar parte o le encomiende su superior jerárquico;

XIII. Participar con la Dirección General de Desarrollo Institucional en la elaboración de los manuales de organización y procedimientos de trabajo;

XIV. Supervisar que el personal a su cargo, cuente con la capacitación y adiestramiento necesarios para el desarrollo de las actividades que se les encomienden;

XV. Proporcionar la información, datos, proyectos y documentos relacionados con sus funciones, que le sean solicitados por las dependencias y las autoridades correspondientes, previa solicitud por escrito, a efecto de coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones, observando para ello las disposiciones legales correspondientes;

XVI. Designar al personal encargado para suplir su ausencia provisional, emitiendo el documento en donde se haga constar la designación provisional para los efectos correspondientes en atención a las funciones y atribuciones de la dirección;

XVII. Auxiliar a sus superiores dentro de la esfera de su competencia;

XVIII. Acordar con su superior jerárquico el despacho de los asuntos que le sean encomendados, proponiendo las formas de su resolución;

XIX. Ejecutar las acciones que su superior jerárquico le instruya para el despacho de los asuntos materia de la dependencia;

XX. Ejercer, por suplencia y en el marco de sus atribuciones, la competencia del superior jerárquico;

XXI. Ejercer por avocación las facultades o atribuciones que conforme a las leyes, códigos, reglamentos o este ordenamiento tienen los servidores públicos a su cargo, en aquellos casos que su actuación resulte imprescindible; y

XXII. Las demás que le señale el presente ordenamiento y otras disposiciones jurídicas vigentes.»

«**Artículo 15.** Los directores, coordinadores o jefes administrativos tendrán las siguientes atribuciones comunes:

I. Auxiliar a su superior jerárquico, en el control, ejecución y administración del presupuesto asignado, atendiendo a las normas y lineamientos en materia de ejercicio y control del gasto público;

II. Coordinar la participación de las direcciones que conforman la dependencia o dirección de su adscripción en la elaboración y actualización de los manuales de organización y procedimientos de trabajo respectivos;

III. Colaborar en la integración del anteproyecto de presupuesto de egresos de la dependencia o dirección de su adscripción, conforme a los lineamientos que marque la Tesorería Municipal;

IV. Gestionar el suministro de los recursos materiales y presupuestales, de las dependencias y direcciones de su adscripción y apoyar a las mismas en la selección y trámites para la contratación del personal;

V. Elaborar, administrar, controlar y, en su caso, proponer de forma justificada a su superior jerárquico la solicitud de modificaciones, traspasos y suficiencias presupuestales de recursos asignados a la dependencia de su adscripción y direcciones que la conforman;

VI. Coordinar el proceso de planeación estratégica y operativa de la dependencia o dirección de su adscripción, conforme a los lineamientos que emita la Dirección General de Desarrollo Institucional;

VII. Participar en la promoción y organización de cursos de capacitación al personal que integra la dependencia de su adscripción y de las direcciones que la conforman, de acuerdo a los lineamientos que marque la Dirección General de Desarrollo Institucional;

VIII. Llevar el control de asistencia, licencias, períodos vacacionales y movimientos del personal que integra la dependencia de su adscripción, en los términos que marque la Dirección General de Desarrollo Institucional;

IX. Coordinar la instrumentación de sistemas de calidad y mejora continua de la dependencia o dirección de su adscripción, en los términos de los lineamientos que marque la Dirección General de Desarrollo Institucional;

X. Proponer al superior jerárquico, las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos materiales, humanos y financieros;

XI. Supervisar el cuidado y uso de los bienes muebles e inmuebles que estén bajo el resguardo del personal adscrito a la dependencia o dirección de su adscripción, gestionando además que estos cuenten con el mantenimiento necesario;

XII. Coordinar, supervisar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones que para la prevención de riesgos de trabajo se encuentran contenidas en las leyes vigentes aplicables, así como presupuestar y gestionar los recursos para el equipamiento necesario en materia de seguridad e higiene;

XIII. Proporcionar la información, datos, proyectos y documentos relacionados con sus funciones, que le sean solicitados por las dependencias y las autoridades correspondientes, previa solicitud por escrito, a efecto de coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones, observando para ello las disposiciones legales correspondientes; y

XIV. Implementar y verificar el cumplimiento del Sistema Municipal de Manejo Ambiental y Eficiencia Energética, en la dependencia de su adscripción, y proporcionar la información relativa a la Dirección General de Gestión Ambiental; y

XV. Las demás que le señale el presente ordenamiento y otras disposiciones jurídicas vigentes.»

«**Artículo 131.** La Dirección General de Desarrollo Urbano tiene, además de las atribuciones comunes a los titulares de las dependencias, las siguientes:

I. Aplicar el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, así como ejercer por sí o a través de las direcciones y unidades administrativas que se le encuentren adscritas, las atribuciones que le confiere dicho ordenamiento;

II. Vigilar el cumplimiento de lo que estatuye el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, en las materias siguientes:

[...]

f) Anuncios; y

[...]

IV. Expedir, negar o en su caso revocar, por sí o a través de las direcciones y unidades administrativas que la integran, los permisos, certificaciones, dictámenes, constancias o autorizaciones en materia de gestión urbana, fraccionamientos y desarrollos en condominio, construcción, zonificación y usos del suelo, anuncios y nomenclatura, ello en los términos del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato y demás ordenamientos legales aplicables, así como determinar los montos y modalidades de las garantías que a favor del Municipio deberán otorgarse por los particulares para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, todo ello siempre y cuando no se encuentre reservado para otras autoridades competentes;

[...].»

«**Artículo 132.** La Dirección General de Desarrollo Urbano debe planear, apoyar, coordinar y supervisar el trabajo de las siguientes direcciones de área:

I. Direcciones de Zona, que comprende:

[...]

b) Zona Norte;

[...].»

«**Artículo 133.** Las Direcciones de Zona tienen, además de las atribuciones comunes a los directores de área, las siguientes:

I. Aplicar, vigilar y facilitar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato y el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato;

[...]

III. Otorgar, negar o revocar los siguientes trámites de gestión urbana:

[...]

f) Permisos de anuncios; y

[...]

IV. Mantener actualizado el mapa de anuncios de la zona;

[...]

VI. Vigilar en el ámbito de su competencia, la observancia de las diferentes restricciones federales que marquen las leyes y reglamentos aplicables;

[...]

XI. Proponer, y en su caso, llevar a cabo acciones y programas de mantenimiento y mejora de la imagen urbana que garanticen la conservación del patrimonio histórico;

XVI. Las demás que le señale el presente ordenamiento y otras disposiciones jurídicas vigentes.»

De los numerales insertos, se advierte que la autoridad precisó en el acto confutado la competencia que ostenta, en relación con la solicitud del otorgamiento de la factibilidad de «anuncio adosado tipo pantalla electrónica», pues de ellos se derivan los enunciados que hacen referencia a sus facultades de aplicación de las disposiciones contenidas en el Código Reglamentario Territorial, habiendo especificado la materia de anuncios y la potestad de otorgar, negar o revocar los permisos o autorizaciones relativos, lo cual deriva de su carácter de Director de Zona Norte, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano.

Por lo tanto, del análisis al acto combatido, se advierte que la autoridad demandada sí expresó el fundamento que le otorga competencia para la emisión de la determinación otorgada al actor.

Ahora bien, se desestiman los señalamientos del impetrante respecto de las omisiones que indica, así como de la cita a la Ley para la Prevención y Preservación del Ambiente y al Reglamento Municipal para el Control de la Calidad Ambiental en León, Guanajuato, pues, como lo hace valer la autoridad demandada, no son aplicables a la emisora de la determinación combatida, ni a la respuesta relativa a la solicitud enderezada por el justiciable, la cual se hizo consistir en la obtención de la

factibilidad de anuncio adosado tipo pantalla electrónica en el domicilio indicado por el solicitante.»

Permanecen **intocados** los aspectos relativos a la libertad de trabajo, que fueron desestimados en la resolución pronunciada por esta Sala y no fueron combatidos por la parte actora en el juicio de garantías, por lo que el tribunal de amparo decretó que deben permanecer intactos, conforme lo que se transcribe a continuación:

«Como **tercer** concepto de impugnación, la parte actora señala que la autoridad infringe con su negativa de otorgar la factibilidad, los artículos 1, 5, fracción I, y 16 constitucionales; 25, numerales 1 y 2, incisos a y c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 137, fracciones I y VI del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, porque la factibilidad de adosar la pantalla que solicitó es parte fundamental de la presentación de su negocio, considerando que la negativa restringe su libertad de trabajo al afectar la actividad del accionante, sin que exista regulación expresa que prohíba el otorgamiento de la factibilidad para la colocación de un anuncio adosado tipo pantalla electrónica.

Al respecto, la autoridad contestó que las afirmaciones y señalamientos vertidos por el actor no constituyen un concepto de impugnación, puesto que no expone un hecho relacionado con el razonamiento mediante el cual explique porqué estima ilegal el acto que reclama.

De lo expuesto, se aprecia que la parte actora se duele en primer término del hecho de que la autoridad afecta su libertad de trabajo y por otra parte, considera indebida la fundamentación y la motivación del acto combatido, considerando que al no existir regulación expresa que prohíba el otorgamiento de la factibilidad que señala, debió serle otorgada por la autoridad encausada.

Sobre el particular, se estima inoperante⁵ su señalamiento relativo a la afectación a su derecho al trabajo, pues no acredita la afectación, ni demuestra con sus señalamientos la ilegalidad en que incurrió la autoridad en el acto que combate.»

Por otra parte, se **procede al análisis de los siguientes planteamientos expresados por la parte actora, en relación con la inexistencia de una regulación expresa para prohibir la factibilidad del anuncio adosado tipo pantalla electrónica.**

Para ello, es oportuno tomar en consideración que en fecha 5 cinco de octubre de 2018 dos mil dieciocho, el impetrante solicitó⁶ del Director de Zona adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León, Guanajuato, el otorgamiento de la factibilidad para el anuncio adosado tipo pantalla electrónica, a ubicarse en el domicilio sito en calle *****, colonia *****, en el municipio indicado.

A dicha petición recayó la determinación contenida en el oficio con número de control *****, de fecha 18 dieciocho de octubre de 2018 dos mil dieciocho, signado por el Director de Zona Norte de la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio de León,

⁵ Lo anterior, con apoyo en la tesis de jurisprudencia con el rubro y texto siguientes: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES.** Los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una presunción de validez que debe ser destruida. Por tanto, cuando lo expuesto por la parte quejosa o el recurrente es ambiguo y superficial, en tanto que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al porqué de su reclamación. Así, tal deficiencia revela una falta de pertinencia entre lo pretendido y las razones aportadas que, por ende, no son idóneas ni justificadas para colegir y concluir lo pedido. Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los conceptos de violación de la demanda de amparo o en los agravios de la revisión deben, invariablemente, estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos non sequitur para obtener una declaratoria de invalidez.» Tesis consultable en la dirección electrónica <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Tesis.aspx> bajo el registro 1003712.

⁶ Solicitud que se encuentra reconocida en su fecha de presentación y términos en el proemio del acto impugnado, que obra en copia certificada dentro de los autos que conforman la presente causa.

Guanajuato, mediante el cual en lo medular se le niega el otorgamiento de la factibilidad solicitada conforme los siguientes señalamientos:

«[...] Una vez analizada la documentación a su solicitud, y de acuerdo a la visita física realizada, no es posible otorgarle la factibilidad del anuncio adosado tipo pantalla electrónica, toda vez que se encuentra a una distancia de 72 metros, distancia menor a los 200 metros con respecto a un cruce de intersecciones del sistema vial primario, como lo es el bulevar Campestre y la Avenida Paseo del Moral, clasificados como interbarrios, **que de acuerdo al artículo 2 fracción CXIX y 419 fracción VIII inciso c) del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato. Cita lo siguiente:**

“**Artículo 2.-** Para los efectos del presente Código, se entenderá por:

CXIX. Sistema Vial Primario: El conjunto de ejes metropolitanos, vías primarias e interbarrios que constituyen los principales inductores del transporte, conforme al POTE y a los mecanismos para su instrumentación;”

“**Artículo 419.-** No se permitirán **anuncios:**

VIII. Además de los casos previstos en el Código Territorial, cuando se pretendan instalar en:

c) En lugares ubicados a un radio de 200 metros, a partir del cruce de intersecciones del sistema vial primario, vialidades de acceso controlado, vías federales y vías de ferrocarril en uso;

[...]»

Derivado de la determinación indicada, la parte actora expresó en sus conceptos de impugnación denominados **segundo y parte del tercero**, los siguientes argumentos, con la finalidad de obtener la nulidad lisa y llana de la determinación combatida:

1. Estima el actor que en el caso no existe una regulación (tipificación) expresa para prohibir la factibilidad del **anuncio adosado tipo**

pantalla electrónica, pues no tomó en consideración el argumento relativo a que el artículo 2, fracción CXIX, del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano Municipal de León, Guanajuato, contiene dos supuestos uno referente al sistema vial primario y el segundo a que tal circunstancia se determinará conforme al Plan de Ordenamiento Territorial, ni que el inmueble objeto de la demanda inicial se tipifique como una vía primaria, o el Plan de Ordenamiento Territorial prevea que no se permita el otorgamiento de la factibilidad pretendida.

2. El Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, es un ordenamiento jurídico cuya finalidad, entre otros aspectos, es la regulación de la instalación de los anuncios como el solicitado, e insiste en que dicho ordenamiento no establece prohibición de ningún tipo para el otorgamiento de la factibilidad del anuncio adosado tipo pantalla electrónica.

3. El anuncio solicitado (adosado tipo pantalla electrónica), no se contrapone con lo dispuesto en el artículo 419 del citado código, por lo que al no existir disposición alguna por medio de la cual se deba negar la autorización del anuncio solicitado debió atenderse al principio de progresividad invocado en sentido negativo.

4. En el mismo sentido, al no existir fundamento alguno que contemple literalmente una prohibición de la instalación de un anuncio adosado tipo pantalla electrónica, considera que se está en presencia de una falta de adecuación para la regulación de ese tipo de anuncios, por lo que debió haberse aplicado en mayor beneficio del solicitante la norma que más derechos le otorgue, con la finalidad de garantizarle un acceso a la justicia y seguridad jurídica con ordenamientos incluyentes y pudiera así obtener la factibilidad del multicitado anuncio.

5. Considera también que el mandato de tipificación es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición normativa y que las sanciones no solo tienen que estar previstas con anterioridad a que se produzca la conducta, sino que debe tener un grado de precisión tal, que hagan innecesaria la actividad del operador jurídico, tendente a determinar los elementos del tipo, ya sea con ánimo creativo, de complementación, en una interpretación basada en la analogía o en un desvío del texto legal, de ahí que debió examinar los mismos, atendiendo al principio de mayor beneficio.

En relación con los asertos indicados, se estima necesario hacer las siguientes puntualizaciones:

Las normas jurídicas tienen como elementos característicos ser generales, abstractas e impersonales; por ello, no es dable exigir del legislador que establezca en forma puntual una multiplicidad de supuestos particulares y casuísticos.

Por otra parte, la interpretación legal permite diversos métodos o criterios interpretativos, entre los que se encuentran el literal y sistemático; entendiendo por el primero que la interpretación debe ajustarse al texto de la ley o a su expresión gramatical, mientras que en el segundo la norma jurídica se analiza en función del sistema jurídico y contexto en que se encuentra inserta y a la luz, y no como un mandato aislado⁷.

⁷ Así lo refiere María Isabel Lorca Martín de Villodres en el documento titulado «INTERPRETACIÓN JURÍDICA E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL», (<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3015/15.pdf>, 17/09/2020), cuando indica que uno de los criterios interpretativos es el sistemático y se refiere a que «la norma jurídica a interpretar no es un mandato aislado sino que se halla integrada en un sistema jurídico que está orientado hacia unos determinados valores. Es preciso relacionar la norma jurídica cuya interpretación se pretende con el contexto donde se halla inserta.»

En ese sentido, conforme las disposiciones del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, se advierte que el artículo 2, fracción V, dispone que «Anuncio», es: «Toda expresión gráfica, escrita o electrónica que se coloca o difunde en la vía pública o visible desde la misma, para mostrar o informar al público cualquier mensaje, publicidad o propaganda, relacionado con la producción o venta de bienes, con la prestación de servicios y, en general, con el ejercicio lícito de cualquier actividad; así como la estructura física que la contenga o soporte».

Luego, en el artículo 393 del código municipal citado, se establece la clasificación de los anuncios, atendiendo a diversos criterios, entre los que destacan anuncios por el tipo de instalación y anuncios por los materiales empleados (fracciones II y III del artículo referido), clasificaciones **que contienen los anuncios adosados y los que se difunden a través de medios electrónicos.**

Por otra parte, es de indicarse que el ordinal 419 del código reglamentario de desarrollo urbano, se encuentra en el capítulo VIII, que trata de los **anuncios prohibidos**, y en dicho artículo se establecen de manera expresa que «**No se permitirán anuncios**» para luego describir en incisos diversas prohibiciones en relación con distintas características y circunstancias, **de modo y lugar.**

Así, en la fracción VIII **establece una afirmación categórica de prohibición dirigida al lugar en que se pretendan colocar los anuncios**, ya que expresamente dice: «VIII. Además de los casos previstos en el código territorial, cuando se pretendan instalar en: [...]» y comienza a señalar los lugares específicos en los incisos a) al n),

especificando en el inciso c): «En lugares ubicados en un radio de 200 metros, a partir del cruce de intersecciones del sistema vial primario, vialidades de acceso controlado, vías federales y vías de ferrocarril en uso»; es decir, **en un radio de 200 metros a partir de cualesquiera de estos lugares, no se podrán colocar anuncios.**

Esto es, el legislador estableció en dicho artículo, y expresamente en la fracción e inciso invocados por la autoridad demandada, **la prohibición de colocar anuncios en los lugares que en dicha porción normativa precisa.**

Derivado de lo anterior, se encuentra que:

- a) Los anuncios son toda expresión gráfica, escrita o **electrónica**; tienen la finalidad de difundir, mostrar o informar al público cualquier mensaje, publicidad o propaganda; **se colocan en la vía pública o son visibles desde la misma.**
- b) Los anuncios pueden presentar una diversidad de formas conforme su contenido, instalación, materiales empleados para su fabricación o lugar de ubicación.
- c) **No se permiten anuncios, cuando se pretenden instalar en lugares** ubicados a un radio de 200 metros, a partir del cruce de intersecciones del **sistema vial primario**, vialidades de acceso controlado, vías federales y vías de ferrocarril en uso.
- d) De acuerdo con la fracción CXIX del artículo 2 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para León, Guanajuato, el conjunto de ejes metropolitanos, vías primarias e **interbarrios**

que constituyen los principales inductores del transporte, se considera parte del sistema vial primario.

- e) Se indicó al justiciable que el bulevar Campestre y la avenida Paseo del Moral se encuentran clasificados como interbarrios.
- f) Por tanto, en ningún lugar dentro del radio de 200 doscientos metros, a partir del cruce vial conformado por el bulevar Campestre y la avenida Paseo del Moral, **se puede colocar anuncio alguno**.

Así, conforme con el contexto asentado, respecto de los argumentos que conforman los motivos de disenso del actor, en relación con la inexistencia de una regulación expresa que prohíba la factibilidad del anuncio adosado tipo pantalla electrónica, se emiten las siguientes consideraciones:

1. Es **infundado** el señalamiento de la inexistencia de una regulación expresa que prohíba autorizar la factibilidad del anuncio adosado tipo pantalla electrónica que solicitó a la demandada.

Lo anterior, en atención a los señalamientos referidos en el sentido de que dentro de las disposiciones del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el municipio de León, Guanajuato, **sí existe una regulación expresa que prohíbe autorizar o bien otorgar la factibilidad, de anuncios en función de su lugar de ubicación**, de conformidad con lo que dispone el artículo 419, fracción VIII, inciso c, del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato; esto es, cuando se encuentran dentro de «un radio de 200 metros, a partir del cruce de intersecciones del sistema

vial primario, vialidades de acceso controlado, vías federales y vías de ferrocarril en uso», **prohibición que al ser totalizadora, engloba a todos los anuncios, y ello incluye al anuncio del tipo que solicitó la factibilidad**, esto es, dicho tipo de anuncio entra en esa restricción porque con independencia de sus características (medios de instalación o materiales con los que se encuentra conformado) se pretende colocar dentro del radio en el que no se permiten anuncios.

Es decir, contrario a la apreciación del actor, la prohibición citada es absoluta, y por lo tanto aplicable para cualquier tipo de anuncio reconocido por el código de la materia, pues atendiendo a la literalidad de la porción normativa que la contiene, se advierte una negación categorica, que tiene como causa o motivo de la misma una circunstancia de lugar consistente en la ubicación del anuncio de que se trate y que es válida para todo tipo de anuncio, por lo que se encuentran incluidas las **pantallas electrónicas** que se adosen a los inmuebles.

Lo anotado, porque a la interpretación gramatical de la prohibición expresada para no autorizar anuncios dentro del radio descrito en el artículo 419, fracción VIII, inciso c, del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, se suma la interpretación sistemática del ordinal enunciado, en relación con los numerales 2, fracción CXIX y 393, fracciones II, inciso a y III, inciso d, del ordenamiento reglamentario invocado, porque la pantalla electrónica de las características que señala el actor (anuncio adosado, tipo pantalla electrónica), se encuentra reconocida por la norma como anuncio.

Lo anterior, porque el enunciado legal comprende cualquier tipo de anuncio **dentro del género «anuncio»**, y porque la restricción no se encuentra en función del soporte, materiales o contenido, sino de la ubicación de un anuncio en relación con la cercanía a las intersecciones, vías o vialidades señaladas.

En ese sentido, bajo una interpretación integral o sistemática de la norma, la prohibición descrita en el artículo 419, fracción VIII, inciso c, del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, **al referirse a la locución «anuncios», hace referencia al género de los previstos y clasificados en el propio código reglamentario municipal**, esto es, cualquiera de los anuncios que se sitúen en la hipótesis descrita, es por ello que se afirma que en dicha porción normativa se establece la regulación expresa que prohíbe la factibilidad de autorizar cualquier anuncio que se encuentre en el radio de 200 doscientos metros de un cruce de intersecciones del sistema vial primario, una vialidad de acceso controlado, una vía federal o una vía de ferrocarril en uso.

Ahora bien, bajo las características que determinan un texto legal (generalidad, abstracción, impersonalidad), no es exigible al legislador que regule en forma casuística cada uno de los supuestos posibles en que se puede materializar un anuncio de los regulados por el código de la materia, ni tampoco que los replique y describa en cada hipótesis, por ejemplo, en la que establece la prohibición de colocar anuncios dentro del radio de 200 doscientos metros de un cruce de intersecciones del sistema vial primario, una vialidad de acceso controlado, una vía federal o una vía de ferrocarril en uso, para determinar que no es factible su autorización.

Por otra parte, respecto del argumento conforme el que se duele de que la autoridad no tomó en consideración el argumento relativo a que el artículo 2, fracción CXIX, del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano Municipal de León, Guanajuato, contiene dos supuestos uno referente al sistema vial primario y el segundo a que tal circunstancia se determinará conforme al Plan de Ordenamiento Territorial, sin que la autoridad haya especificado la porción normativa en la que dicho plan de ordenamiento no permite el otorgamiento de la factibilidad solicitada o que el inmueble objeto de la demanda inicial se tipifique como una vía primaria, es igualmente **infundado** por lo siguiente:

En primer término, no se trata de dos supuestos aislados el señalamiento referente al sistema vial primario y el relativo a que tal circunstancia se determinará conforme al Plan de Ordenamiento Territorial, sino a lo que el Código Reglamentario Municipal indica que se entiende por sistema vial primario. **Lo anterior porque la fracción CXIX del artículo 2 del código multicitado se encuentra situada en el glosario de dicho cuerpo normativo.**

Así, de la lectura de la definición de sistema vial primario quedó establecido que se encuentra conformado por el conjunto de ejes metropolitanos, vías primarias e **interbarrios** que constituyen los principales inductores del transporte.

Por otra parte, menciona la definición referida que ese conjunto de ejes metropolitanos, vías primarias e interbarrios, se encuentra previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial y Ecológico, al ser el instrumento normativo que tiene por objeto el establecimiento de usos y destinos del suelo y construcciones.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 1, fracción II, es objeto del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el municipio de León, Guanajuato, entre otras acciones, el establecer las modalidades, restricciones, especificaciones y características a las cuales se deben sujetar la ubicación, la construcción, el mantenimiento, el mejoramiento y el retiro de los anuncios.

En ese tenor, la regulación de los anuncios no es objeto del Plan de Ordenamiento Territorial y sí del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano, aunado a que la referencia al plan citado, se efectuó para esclarecer lo que se entiende por sistema vial primario.

Respecto de la inconformidad consistente en que el inmueble objeto de la demanda inicial se no se tipifica como una vía primaria, se destaca que el señalamiento de la autoridad fue que el anuncio se pretende colocar a 72 setenta y dos metros de la intersección que forman el bulevar Campestre y la avenida Paseo del Moral en León, Guanajuato, vialidades que se clasifican como interbarrios y por lo tanto, se consideran parte del sistema vial primario.

En consecuencia, resulta desacertado que el impetrante refiera que no existe regulación expresa que prohíba la factibilidad del anuncio adosado tipo pantalla electrónica, pues de lo motivado por la autoridad se desprende que el anuncio del que solicitó la factibilidad se encuentra «a una distancia de 72 metros, distancia menor a los 200 metros con respecto a un cruce de intersecciones del sistema vial primario, como lo es el bulevar Campestre y la Avenida Paseo del Moral, clasificados como interbarrios», actualizando la hipótesis descrita en el artículo 419, fracción VIII, inciso c, del código reglamentario de desarrollo urbano

municipal, cuyo mandato es que no se permitan anuncios ubicados dentro del radio indicado.

2. Es **infundado** el argumento del actor en el sentido de que el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, no establezca prohibición de ningún tipo para el otorgamiento de la factibilidad de un anuncio adosado tipo pantalla electrónica.

Lo anterior porque, no obstante que es cierto que el ordenamiento jurídico en comento **reconoce la existencia de anuncios adosados tipo pantalla electrónica** (el que por su instalación se considera adosado y por los materiales empleados electrónico, de conformidad con el artículo 393, fracción II, inciso a, y fracción III, inciso d del ordenamiento municipal), **también regula los aspectos relativos a la ubicación en que tales anuncios pretenden ubicarse.**

En tal virtud, como se señaló en el punto anterior, la prohibición de autorizar el otorgamiento de la factibilidad de anuncios, incluidos los adosados tipo pantalla electrónica, se encuentra en el artículo 419, fracción VIII, inciso c) del código municipal de la materia, **pues la prohibición no se enderezó en función de las características del anuncio, sino de la ubicación en donde el actor señaló que el anuncio habría de instalarse.**

3. Acorde a las dos puntualizaciones que preceden, es **infundado** que la factibilidad del anuncio solicitado no se contraponga a lo indicado por el artículo 419 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato.

Lo anterior, pues se advierte claramente que la ubicación que tendrá el anuncio del que el actor pretende se le otorgue la factibilidad, se encuentra en calle *****, colonia *****; y en relación con lo inspeccionado por la autoridad, **dicho domicilio se encuentra a una distancia de 72 metros, del cruce de intersecciones del sistema vial primario bulevar Campestre y Avenida Paseo del Moral, clasificados como interbarrios.**

En relación con la ubicación del anuncio, es importante resaltar que el **actor no debate la cercanía de la instalación del anuncio adosado tipo pantalla electrónica, con lo asentado por la autoridad en el acto combatido**, esto es, que se encuentra a una distancia de 72 setenta y dos metros del cruce de intersecciones del sistema vial primario conformado por el bulevar Campestre y Avenida Paseo del Moral, clasificados como interbarrios. En ese sentido, resulta incuestionable la certeza de la distancia que existe entre la ubicación del anuncio y el cruce de intersecciones del sistema vial primario referido por la autoridad.

Lo anterior es relevante, dado que la cercanía del anuncio conforme la ubicación que solicita, representa un riesgo inminente para transeúntes y otros conductores de vehículos; incluso para bienes del dominio público aledaños, es decir, el peligro y riesgo que representa la colocación del anuncio va **en detrimento de los derechos de seguridad, protección y salud de la colectividad.**

Es decir, se encuentra a una distancia menor a los 200 metros con respecto al cruce de intersecciones del sistema vial primario, que describe la fracción VIII, inciso c del artículo 419 del código de la materia. Esto es, en un área en la que no se permiten anuncios.

4. Ahora bien, en relación con el disenso del impetrante relativo a que al no existir restricción legal alguna para otorgar la factibilidad en relación con el tipo de anuncio pretendido, la autoridad debió atender en su favor al principio de progresividad invocado en sentido negativo, se advierte **infundado** por lo siguiente:

El principio de progresividad se traduce en el deber del Estado Mexicano de ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible, estableciendo a cargo del operador jurídico en un sentido positivo, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente; y en sentido negativo, en una prohibición de regresividad para interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.

Lo anterior, acorde con lo que dispone la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

«PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.

SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o

material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. **En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad:** el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y **el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.** En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).⁸

El subrayado es añadido.

Sin embargo, en la presente causa no se advierte la existencia del presupuesto necesario para llevar a cabo la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos como lo solicitó el actor, pues acorde con la jurisprudencia descrita, **se requiere que el particular tenga en su esfera jurídica un derecho que no pueda ser interpretado en forma regresiva, o del que se desconozca su extensión o la tutela que se le hubiera reconocido previamente.**

En tal virtud, **dado que el actor no acreditó ni señaló la existencia de derecho alguno** en el sentido indicado, no puede llevarse a cabo la interpretación que pretende.

Lo anterior, máxime que relaciona este principio con su postura de ausencia de regulación de anuncios del tipo adosado de pantalla

⁸ Tesis consultable en el Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 189, Décima época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con registro número 2015305.

electrónica como el que pretende colocar, lo cual, como ya se dijo es infundado, pues el problema no es respecto de la prohibición de un tipo de anuncio por sus características y materiales, **sino respecto del lugar en que se pretende colocar**, y dicha prohibición está expresamente descrita en la porción normativa que invocó la autoridad demandada.

Es decir, **no demostró tener un derecho reconocido que lo coloque en un caso de excepción de aplicación de la norma prohibitiva expresa.**

Lo que más bien se advierte, es que **el actor pretende que se ignore una prohibición expresa del legislador, que además fue establecida en razón de la pretendida ubicación del anuncio, esto es, dentro del radio menor a 200 doscientos metros respecto de un cruce del sistema vial primario.**

Lo anterior, da lugar a que se reitere que la razón de la prohibición contenida en la norma se estatuye en función de la cercanía del anuncio con el cruce de vialidades clasificadas como interbarrios que forman parte del sistema vial primario, es decir, encuentra su motivación en la necesidad jurídica de proteger a la colectividad, buscando minimizar riesgos para peatones y conductores que circulan por esas vialidades, así como la protección de los bienes de uso común cercanos, estimándose por lo tanto una norma de orden público e interés social que no puede oponerse al interés particular.

4. De la misma forma, es **infundado** el señalamiento de que la demandada no aplicó en su favor el principio de mayor beneficio. Es así, porque dada la existencia de la prohibición legal de autorizar la

factibilidad de la ubicación de un anuncio adosado tipo pantalla a 72 setenta y dos metros del cruce de intersecciones del sistema vial primario, del bulevar Campestre y la Avenida Paseo del Moral en León, Guanajuato, tampoco es posible aplicar en favor del actor el principio pro persona o de mayor beneficio, en tanto no existe norma que le otorgue derecho a obtener la factibilidad que solicitó.

Ello, en virtud de que el principio pro persona requiere también como presupuesto fundamental, la existencia de la antinomia de dos normas que tutelen derechos humanos, para que el juzgador interprete cuál de ellas es de mayor beneficio a la persona⁹.

Sin embargo, el actor no señala derecho alguno que le asista para obtener la factibilidad que solicitó a la autoridad encausada en relación con el anuncio adosado tipo pantalla electrónica a ubicarse dentro del radio de 200 doscientos metros de un cruce de intersecciones del sistema vial primario, y menos aún, denuncia la existencia de dos normas en la que alguna de ellas le depare un derecho que le ofrezca

⁹ Lo anterior se desprende de la tesis de jurisprudencia II.3o.P. J/3 (10a.) emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, página 2019, registro 2005477, con el rubro y texto siguientes:

«PRINCIPIO PRO HOMINE O PRO PERSONA. SI EN UN CASO CONCRETO NO SE ACTUALIZA LA ANTINOMIA DE DOS NORMAS QUE TUTELAN DERECHOS HUMANOS PARA QUE EL JUZGADOR INTERPRETE CUÁL ES LA QUE RESULTA DE MAYOR BENEFICIO PARA LA PERSONA, AQUÉL NO ES EL IDÓNEO PARA RESOLVERLO. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los derechos humanos, expresó que "entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido". Así, cuando esa regla se manifiesta mediante la preferencia interpretativa extensiva, implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, debe optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio. Bajo este contexto, resulta improcedente que, a la luz del principio pro homine o pro persona, pretendan enfrentarse normas de naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (regulan cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales, de modo que el juzgador pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; de ahí que si entre esas dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia, el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto.

mayor beneficio y así pueda ser reconocido por esta autoridad; antes bien, del señalamiento de la demandada en el acto combatido, se conoce que la normativa aplicable establece una prohibición a la factibilidad solicitada por el actor.

En ese sentido, no resulta válido argumentar la falta de aplicación de un beneficio respecto del cual el justiciable no acredita contar con el derecho relativo con el que pretende verse beneficiado.

Por ello, se concluye que la aplicación del principio de mayor beneficio que el actor manifiesta tiene a su favor, es inaplicable en la especie porque no se advierte la existencia de dos normas para el análisis jurídico, antes bien, sólo se advierte la existencia de una norma restrictiva. De ahí que no haya cabida para interpretación alguna.

Aunado a lo anterior, resulta importante precisar que **el principio del mayor beneficio no implica dejar de observar los principios constitucionales y legales, entre ellos el de legalidad, dado que no es constitutivo de derechos, ni conlleva necesariamente a que la autoridad deba resolver conforme las pretensiones del actor, pues la interpretación debe tener como sustento las reglas de derecho aplicables.**

Apoyan el señalamiento anterior, lo que indican las Jurisprudencias 2a./J. 56/2014 (10a.)¹⁰ y 1a./J. 104/2013 (10a.)¹¹, emitidas por la Segunda y Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se reproducen enseguida:

¹⁰ consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo II, Décima Época, página 772, registro 2006485.

¹¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, página 906, registro 2004748.

«PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional -principio pro persona o pro homine-, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.»

«PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.", reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos

fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.»

5. Finalmente, resulta **infundado** el señalamiento del actor relativo a que el mandato de tipificación es una formula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición normativa y que las sanciones no solo tienen que estar previstas con anterioridad a que se produzca la conducta, sino que debe tener un grado de precisión tal, que hagan innecesaria la actividad del operador jurídico, tendente a determinar los elementos del tipo, ya sea con ánimo creativo, de complementación, en una interpretación basada en la analogía o en un desvío del texto legal, de ahí que debió examinar los mismos, atendiendo al principio de mayor beneficio.

Lo anterior, porque en el caso que nos ocupa, **la autoridad no aplicó en perjuicio de la parte actora norma alguna de contenido sancionador, sino que negó al actor el otorgamiento de la factibilidad solicitada en razón de la restricción legal** para permitir la colocación de anuncios a instalarse en un radio de 200 doscientos metros, a partir del cruce de intersecciones del sistema vial primario, vialidades de acceso controlado, vías federales y vías de ferrocarril en uso, descripción legal en la que se subsume la petición del impetrante.

En decir, la hipótesis legal que refiere el artículo 419, fracción VIII, inciso c, del código reglamentario municipal no establece sanción alguna y en ese sentido, **la demandada no llevó a cabo la actividad jurídica de determinación de elementos del tipo, creando, complementando, desviándose del texto legal o interpretando analógicamente.**

En ese sentido, la autoridad tuvo el imperativo de atender al principio de legalidad establecido en el artículo 2 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, que señala que *«El Poder Público únicamente puede lo que la Ley le concede y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe»*, encontrándose imposibilitada para otorgar la factibilidad requerida, por la prohibición contenida en el artículo 419, fracción VIII, inciso c, del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el municipio de León, Guanajuato.

No se omite señalar, en relación con la manifestación del particular de que la autoridad ha otorgado la factibilidad para anuncios diversos que no guardan la distancia indicada en el Código Reglamentario; aportando para acreditar su dicho, imágenes de un anuncio tipo pantalla electrónica ubicado en el boulevard José María Morelos *****, colonia ***** en la ciudad de León, Guanajuato, y ofreciendo la prueba de inspección ocular para acreditarlo.

La referida probanza fue desahogada el 30 treinta de mayo de 2019 dos mil diecinueve, por personal adscrito a la Coordinación de Actuarios de este Tribunal, quien se constituyó el boulevard José María Morelos *****, colonia ***** en la ciudad de León, Guanajuato, y señaló en síntesis que en el domicilio descrito se encuentra un anuncio tipo pantalla electrónica, sobre el estacionamiento del comercio

denominado «*****», y a ambos lados de la pantalla electrónica descrita, se encuentran los anuncios «*****», y «*****», ubicados aproximadamente a 20 veinte y 30 treinta metros, así como que las fotografías que fueron aportadas por la parte actora, corresponden a la imagen del anuncio descrito en la diligencia.

Sin embargo, dicho argumento es insuficiente¹², **pues no controvierte la legalidad del acto impugnado** y la prueba ofrecida y desahogada no resulta idónea para acreditar la factibilidad pretendida.

Lo anterior, porque la factibilidad que solicita encuentra una prohibición en su otorgamiento en la normativa aplicable y las circunstancias descritas por el actuario sólo dan cuenta de la existencia y descripción de anuncios colocados en una vialidad de la ciudad de León, Guanajuato, **no así del otorgamiento de la factibilidad para su colocación**, ni los fundamentos legales y consideraciones en que se sustentó la negativa materia de la impugnación que el actor controvierte en la presente instancia.

Aunado al hecho de que la circunstancia de que otros anuncios cumplan o no con la normativa aplicable, no presupone o implica que debe autorizarse lo pretendido por el actor. En todo caso, sería materia de denuncia por parte del actor ante las instancias competentes.

¹² Señalamiento que encuentra apoyo en la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, Séptima Época, página 14, registro 232447, con el rubro y texto siguientes: «**AGRAVIOS INSUFICIENTES**. Este Tribunal Pleno hace suyo el criterio sustentado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia publicada con el número 321, en la página 538 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1975, que dice: Cuando en los agravios aducidos por la recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustenta el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios.»

Derivado de las consideraciones expuestas, al encontrarse infundados los conceptos de impugnación expuestos por el actor, lo procedente es **reconocer la validez total del oficio con número de control *****, de fecha 18 dieciocho de octubre de 2018 dos mil dieciocho**, emitido por el Director de Zona de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato.

TERCERO. Análisis de las pretensiones. Es de señalarse que la única pretensión enderezada por la parte actora consistió en la declaratoria de nulidad del acto impugnado. No obstante, conforme con el Considerando **Segundo** que antecede, no resultó procedente al haberse reconocido su validez.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, 298, 299, 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. Se **deja insubsistente** la sentencia de fecha 22 veintidós de octubre de 2019 dos mil diecinueve, atento a lo determinado en el Considerando Segundo de la presente sentencia.

TERCERO. Se **reitera** el contenido de los de los Considerandos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto de la resolución dictada el 22 veintidós de octubre de 2019 dos mil diecinueve; en relación con el

Considerando Quinto del referido fallo, se **reitera** también lo relativo a la competencia de la autoridad demandada.

CUARTO. En atención a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta, **permanece intocado** lo expresado en el Considerando Quinto de resolución de fecha 22 veintidós de octubre de 2019 dos mil diecinueve, relativo a la libertad de trabajo, pues los argumentos fueron desestimados por esta Sala y no fueron combatidos por la parte actora en el juicio de garantías.

QUINTO. Se **declara la validez** de la resolución combatida, de conformidad con lo que se establece en el Considerando Segundo de la presente resolución.

SEXTO. Remítase copia de esta sentencia, al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, mediante atento oficio que se gire para su conocimiento y en estricto cumplimiento a la ejecutoria pronunciada por él mismo, dentro del amparo directo administrativo número *****.

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 Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA