

Silao de la Victoria, Guanajuato, 11 once de abril de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.37/1ª.Sala/19**, promovido por el ciudadano *****, autorizado de la parte actora en el proceso de origen; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda; y

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 29 veintinueve de enero de 2019 dos mil diecinueve, el ciudadano *****, interpuso ante el Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, recurso de revisión en contra del acuerdo de fecha 11 once de enero de 2019 dos mil diecinueve, emitido por dicha autoridad.

SEGUNDO. Trámite. La Jueza Tercera Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mediante oficio ***** de fecha 12 doce de febrero de 2019 dos mil diecinueve, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo dictado en fecha 19 diecinueve de febrero de 2019 dos mil diecinueve, fue admitido el recurso de revisión número R.R.37/1ª.Sala/19, del cual se le ordenó correr traslado a la Directora General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato -parte demandada proceso de origen-, con la finalidad de que en el término de 5 cinco días hábiles, manifestara lo que a su derecho conviniera.

CUARTO. Manifestaciones. Por auto de 27 veintisiete de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la autoridad demandada en el proceso de origen, por expresando lo que a sus intereses convino en relación al recurso de revisión interpuesto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala se encuentra dotada de competencia para tramitar y resolver el presente recurso, con fundamento en lo establecido en los artículos 1, fracción II, 2 y 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 1, 2 y 4, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en el expediente *****, tramitado por la Jueza Tercera Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mismos que se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído por los artículos 78, 117, 121, 122 y 123, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Las causales de improcedencia y sobreseimiento se analizan de oficio o a petición de parte por ser cuestiones de orden público. No encontrando alguna causal que impida el estudio de fondo del presente asunto se procede al análisis de los conceptos de violación.

CUARTO. Argumentos del recurrente. En síntesis la parte actora en el proceso de origen sostiene:

«Es el caso que al interponer la demanda en contra del acto consistente en la ilegal contestación de la Directora General de Desarrollo Urbano de esta ciudad, mediante la cual se niega la expedición del documento solicitado, a través del cual se declare la imposibilidad jurídica de aplicar el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano al predio descrito en el ocurso petitorio, atendiendo a las circunstancias particulares del mismo. Luego entonces el A quo resolvió infundadamente no conceder la suspensión argumentando que “no hay nada que suspender”, agregando que no existe menoscabo al patrimonio de la parte actora y que no existiría variación del estado en que se encuentran las cosas hasta que se emita la sentencia.

Ahora bien, las consideraciones del A quo por las que niega otorgar la suspensión resultan erróneas al no observar aspectos particulares expuestos en el escrito petitorio, en el cual se solicitó la expedición de constancia y/o legal respuesta respecto a la aplicabilidad del compendio legal adelante referido; manifestando la parte actora que dicho inmueble opera con el giro de Tenería y/o Procesadora de Cueros aproximadamente hace 40 años...Por ende nos encontramos ante la negativa de la autoridad demandada a expedir el documento solicitado, por el cual se declare la imposibilidad jurídica para aplicar un ordenamiento legal al predio citado.

Luego entonces, el A quo ha dejado de considerar que el predio referido, al estar actualmente en funcionamiento con el giro antes señalado y ante la respuesta derivada del ocurso petitorio, es susceptible de que la autoridad demandada exija la exhibición de los permisos y/o autorizaciones antes vistas; esto es así ya que, si bien es cierto, el acto constituye una negativa por parte de la demandada a una petición legalmente formulada, también lo es, que dicha negativa colateralmente produce efectos positivos, ya que con la respuesta emitida se está declarando que el inmueble no se encuentra exento de la aplicación del Código multicitado, y que al estar operando actualmente y no contar con las autorizaciones y permisos por las circunstancias que son materia del fondo del asunto, dejan a la parte actora expuesto a la exigencia de ellas por parte de la demandada y en su caso a la aplicación de sanciones; por lo tanto sí es dable conceder la suspensión en cuanto a los efectos positivos todavía no realizados que constituyen la inminencia de la

ejecución del acto, ya que aun cuando la resolución puede adelantar los efectos de la decisión final, sería en forma provisional, amén de que es necesario asegurar una tutela cautelar efectiva que preserve la materia del juicio y la cabal restitución del afectado.

Apoya lo anteriormente manifestado la siguiente Tesis Jurisprudencial:

“SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA, A PESAR DE QUE PUEDA ADELANTAR LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN FINAL, SI ES NECESARIO PARA ASEGURAR UNA TUTELA CAUTELAR EFECTIVA QUE PRESERVE LA MATERIA DEL JUICIO Y LA CABAL RESTITUCIÓN DEL AFECTADO EN SUS DERECHOS...”

Por lo tanto resulta inconcuso que al existir elementos para otorgar la suspensión, procede concederla aun cuando el acto tenga aparentemente carácter negativo, toda vez que tiene efectos positivos,...

Así pues la resolución recurrida transgrede los derechos de la parte actora, al soslayar el Juez Municipal que la materia de la suspensión dentro del juicio la constituye, no el acto impugnado en sí mismo, sino los efectos que éste pueda producir y por lo que aun en presencia de un acto cuyo sentido impone negar la solicitud del particular, proyectando así dicho acto en aspecto negativo, nada impide que tal decisión pueda a su vez tener efectos positivos y, en tal virtud, ser susceptible de que dichos efectos positivos se suspendan.

En conclusión, al estar actualmente funcionando la Tenería y/o Procesadora de Cueros en el predio en comento, implica que la negociación de reconocer la dispensa produce la obligación automática de contar con el permiso de uso de suelo y/o autorización de uso y ocupación para operar, por lo tanto de dicha negativa se producen efectos positivos, como lo es la facultad que determina la demandada para exigir que la parte actora cuente con dichos permisos, al estimar que sin excepciones se deba tramitar, aún para los establecimientos que ya funcionaban antes de que comenzara la vigencia el ordenamiento que señala dicha obligación de manera previa a usar y ocupar, por lo que el predio de interés en el presente asunto ha quedado susceptible de que en cualquier momento le sean exigidas las documentales ya citadas, y que como consecuencia de no tenerlas...se

Resulta evidente la falta de medios de convicción para determinar no conceder la suspensión solicitada, lo que conculca derechos en perjuicio de la actora, al

negarle la suspensión sin apoyo alguno en elementos que acrediten lo resuelto por la autoridad responsable. Debiendo haber sido concedida ya que no existe contravención a disposiciones de orden público ni se causa perjuicio al interés social...»

QUINTO. Estudio de los agravios planteados. El único agravio que esgrime quien recurre, este resolutor lo considera **infundado**, bajo los siguientes argumentos jurídicos:

Manifiesta el recurrente que las consideraciones de la Jueza de origen para negar la suspensión son erróneas porque no analizan las circunstancias particulares del caso, en especial, que el acto constituye una respuesta negativa a una petición, negativa que produce efectos positivos pues dejan a la parte actora expuesta a las exigencias de autorizaciones o permisos en materia de desarrollo urbano, y en su caso a la aplicación de sanciones por no contar con permiso de uso de suelo o autorización de uso para operar con el giro de Tenería y/o procesadora de cueros, como lo ha hecho desde hace aproximadamente 40 cuarenta años.

Derivado de lo anterior, resulta necesario precisar que en el escrito inicial de demanda, la ahora recurrente señaló como acto impugnado¹:

«Sus imprecisiones legales al dar contestación a la petición formulada y negarse expresamente a expedirme constancia o legal respuesta , mediante la cual se declare la imposibilidad jurídica de aplicar el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato...»

En ese mismo escrito, pero en el capítulo de suspensión², el actor de origen manifestó:

¹ Foja 1 del sumario de origen.

² Ídem foja 3.

«Para que las cosas se mantengan en su estado actual y no se me exija de momento y hasta el pronunciamiento de la sentencia respectiva; la exhibición o trámite del permiso de uso de suelo y/o autorización de uso y ocupación, ya que con ello no se causa perjuicio evidente al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el proceso;...»

Lo transcrito pone de relieve que quien recurre solicitó la suspensión para mantener las cosas en el estado en que se encuentran respecto al acto impugnado consistente en la respuesta emitida por la Directora General de Desarrollo Urbano de León, Guanajuato, para que no se le exija hasta el pronunciamiento de la sentencia de la causa principal, la exhibición o trámite del permiso de uso de suelo y/o autorización de uso y ocupación.

Como puede verse en el acuerdo recurrido, la Jueza Tercera Administrativo Municipal empleó como consideración legal sustancial para negar la suspensión solicitada, que el acto impugnado es una respuesta a una petición, la cual no trae aparejada ejecución o menoscabo en el patrimonio de la demandante, y de no otorgarse no existiría una variación al estado en que se encuentran las cosas hasta la emisión de la sentencia.

Es acertada la determinación de la Jueza *A quo*, al negar la suspensión del acto impugnado ante la ausencia de efectos ejecutivos o de menoscabo en los derechos de la impetrante.

En ese sentido, tratándose de la suspensión del acto impugnado, la tutela jurisdiccional efectiva se cristaliza con base en los principios de «conservación» y «seguridad jurídica», cuyos fines ulteriores consisten en evitar daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación, así

como garantizar la plena ejecución de la resolución que llegue a dictarse, de conformidad con lo previsto por los numerales 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, párrafo tercero, del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos.

Luego, de conformidad con el artículo 268 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la suspensión del acto o resolución impugnado podrá solicitarse en la demanda o en cualquier momento del proceso y **tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren**, en tanto se pronuncia sentencia.

Bajo tales circunstancias, se parte de la premisa de que la suspensión del acto impugnado es una institución jurídica procesal que en función de medida cautelar o de seguridad, por regla general, su otorgamiento tiene «efectos conservativos», que preservan las cosas en el estado que guarden, mediante la paralización transitoria de los efectos jurídicos y materiales del acto impugnado, en tanto sea pronunciada sentencia.

No obstante lo anterior, el otorgamiento de la suspensión no resulta irrestricto en favor del solicitante, sino que la decisión se dicta en función de la naturaleza del acto de autoridad determinado por sus efectos; en este caso, el recurrente arguye que la resolución combatida es un acto aparentemente negativo pero con efectos positivos.

Es incorrecta la apreciación del recurrente, pues del análisis del acto confutado, se advierte que su naturaleza es la de una negativa simple, es decir, que sólo implica el rechazo a una solicitud del particular, dado

que dentro de la resolución descrita, no se precisa respecto de los dispositivos legales que se incumplieron y que serán aplicados, cuál es la sanción o medida correctiva conducente; por tanto, al no especificarse ni acreditarse el daño que se ocasiona al interés jurídico del actor, se concluye que no producen efecto alguno que pueda ser materia de suspensión, por ello lo procedente era negar la medida cautelar solicitada, tal y como aconteció.

La conclusión previa se robustece con los propios argumentos del recurrente, quien alude a que nada impide que se le puedan exigir determinados permisos de usos de suelo o de ocupación, con la inminente imposición de sanciones ante su incumplimiento, evidenciándose que los efectos aducidos no se contienen expresamente en el acto, ni son dables de inferir tácitamente su realización futura probable, es decir, son inciertos, por lo que ante la falta de certeza en que se produzcan, no son susceptibles de ser suspendidos,

Así, en el asunto en estudio, la procedencia de la suspensión radica precisamente en la certidumbre de la realización de los efectos y dada su inexistencia material no producen agravio en la esfera jurídica del particular.

Tal razonamiento se ilustra con el criterio orientador externado en la tesis³ cuya literalidad señala:

«SUSPENSIÓN, PROCEDE EN CONTRA DE ACTOS INMINENTES, NO ASÍ EN CONTRA DE ACTOS FUTUROS E INCIERTOS. Los actos Futuros de realización incierta, tanto en su ejecución como en sus efectos, no son

³ Época: Octava Época Registro: 230653 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo II, Segunda Parte-2, Julio-Diciembre de 1988 Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 571

susceptibles de servir como materia a la medida cautelar; sólo procede ésta si se tiene certidumbre acerca de su realización por tratarse de actos inminentes.

En los mismos términos, sirve de sustento la jurisprudencia⁴ que desarrolla los requisitos de procedencia de la suspensión conforme a la Ley de Amparo, cuyo contenido esencial se asemeja a lo dispuesto sobre ese tópico en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato:

«SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. REQUISITOS DE PROCEDENCIA CONFORME A LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013. Conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 125, 128 y 131 al 158 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, en el análisis de la suspensión deben distinguirse diversos temas de estudio escalonado como son: i) los requisitos de su procedencia que, en su conjunto, tendrán como resultado determinar si la medida cautelar debe o no concederse; ii) los efectos de dicha medida, que consisten en la precisión detallada de lo que las autoridades deben hacer o abstenerse de realizar; iii) las medidas o garantías que, en su caso, se pidan al quejoso para que los efectos de la suspensión continúen; y, iv) las previsiones que el juzgador tome para que no se abuse de los efectos de la suspensión. Respecto al primer tema, fuera de los casos en que proceda de oficio o de las regulaciones especiales, podrá otorgarse la suspensión de los actos reclamados, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos de procedencia en el orden que se señalan: 1. La petición de parte; 2. La existencia del acto reclamado, que en el caso de la suspensión provisional se presume con base en las manifestaciones o afirmaciones que el quejoso formule bajo protesta de decir verdad en su demanda, y para la definitiva requiere que se haya aceptado su existencia, o bien, prueba de ella; 3. La naturaleza del acto reclamado, esto es, que el acto reclamado sea susceptible de ser suspendido conforme a su naturaleza, análisis en el cual debe tomarse en cuenta la clasificación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formulado respecto de los que admiten suspensión y los que no (actos consumados, negativos, futuros e inciertos, etc.); 4. El quejoso debe resentir una afectación a su interés jurídico o

⁴ Tesis: XXVII.3o. J/2 (10a.), Décima Época Registro: 2007358 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo III Materia(s): Común Página: 2347

legítimo, aspecto que debe estar acreditado indiciariamente para efectos de la suspensión provisional y, en un grado probatorio mayor, para la suspensión definitiva; y, 5. La ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social o las disposiciones de orden público en los términos desarrollados por el Más Alto Tribunal.»

No se soslaya que quien recurre insiste en la procedencia de la suspensión aun y cuando pudiera adelantar los efectos de la decisión final, para lo cual invoca la tesis jurisprudencial I.4o.A. J/90, además de indicar que no se contravienen disposiciones de orden público ni se causa perjuicio al interés social.

Al respecto, es de mencionarse que del contenido de la jurisprudencia invocada se advierte que el otorgamiento de la suspensión depende de la existencia del interés suspensivo, donde es menester considerar la naturaleza del acto reclamado, por eso, este argumento de autoridad abona a lo ya expuesto en el cuerpo de este fallo sobre la improcedencia de la suspensión.

En ese orden de ideas, el recurrente expresamente manifiesta que no cuenta con permiso o autorización emitido en términos del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, para el funcionamiento del giro de tenería o procesadora de cueros, pues en su opinión tal codificación no le es aplicable, reflexión que corresponde a la génesis procesal planteada en la causa administrativa de origen.

Asimismo, pretende que se le otorgue la suspensión a efecto de seguir realizando la actividad en comento sin que se le exija el permiso o incluso el trámite del mismo; de ahí que se coincida con la *A quo* en que no es dable su otorgamiento, pues esto significaría por medio de la

medida suspensiva, evadir el cumplimiento de disposiciones legales de orden público, que deben acatarse mientras no se decida lo contrario, es decir, la concesión de la suspensión implicaría efectos constitutivos contrariando la esencia preservativa de la medida cautelar, de ahí lo infundado de la razón de agravio.

Lo anterior se apoya por identidad sustancial en cuanto a la suspensión respecto de actividades regladas, en la jurisprudencia⁵ de tenor siguiente:

«ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. SUSPENSIÓN CONTRA ORDENAMIENTOS QUE ESTABLECEN REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DE PARTICULARES (EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS PÉTREOS). Si en un juicio de amparo se combate la constitucionalidad de un ordenamiento, debido a que sujeta al quejoso al cumplimiento de diversos requisitos para el desarrollo de una actividad, y se reclama también la aplicación de ese ordenamiento con sus consecuencias, para decidir sobre la suspensión debe el juzgador examinar el cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo. Ello es así, debido a que no basta la circunstancia de que se pida la paralización de los efectos de una ley, para negar la suspensión bajo el argumento de que ella responde al interés general y es de orden público, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características. Pero tampoco es suficiente para conceder la medida el simple hecho de que en el mismo juicio de amparo se combata la constitucionalidad del ordenamiento, pues resulta imprescindible incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación. Por ello, no es conveniente dar una regla general para establecer si debe o no concederse la suspensión respecto de las consecuencias derivadas de la aplicación de un ordenamiento cuya constitucionalidad se discute en el propio juicio de garantías y que impone a la quejosa requisitos para el ejercicio de una actividad, puesto que la decisión de

⁵ Tesis: 2a./J. 14/91, Octava Época, Registro: 206442 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo VIII, Diciembre de 1991 Materia(s): Administrativa Página: 45

paralizar o no los actos requiere del estudio de la satisfacción de los supuestos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, de una manera casuista, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente. De acuerdo con lo anterior, si se cuestiona la constitucionalidad de determinados ordenamientos, porque sujetan la actividad de la quejosa a la obtención previa de licencias de explotación de yacimientos pétreos y de uso de suelo, no es factible conceder la suspensión porque no se satisface el requisito previsto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, en tanto que los ordenamientos que rigen a esa actividad son de orden público, pues atienden a lograr la seguridad urbana y una adecuada calidad ambiental. Además de ello, con la suspensión se haría posible la explotación de una mina sin el análisis de los elementos técnicos necesarios para establecer si esa actividad afecta o no al interés social, pues de lo contrario el juzgador asumiría facultades que son propias de las autoridades administrativas.»

Subrayado añadido.

En conclusión, si se aprecia que un acto de naturaleza negativa no produce lógica y jurídicamente actos de carácter positivo, sino que en todo caso estos últimos tendrán una existencia propia emanada del acto que se pretende suspender, esta circunstancia necesariamente debe acreditarse a fin de proveer su procedencia, lo que en la especie no aconteció.

Acorde a las consideraciones previas, lo procedente es **confirmar el acuerdo emitido por la Jueza Tercera Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 11 once de enero de 2019 dos mil diecinueve.**

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1º, fracción II, 2, 249, 268, 276, 299, 312, 313 y 314 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Sala resultó competente para tramitar y resolver el presente recurso de revisión.

SEGUNDO. Se confirma el acuerdo emitido por la Jueza Tercera Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 11 once de enero de 2018 dos mil dieciocho, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente 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.