León, Guanajuato, a 11 once de noviembre del año 2019 dos mil diecinueve. -------------------------------------------------------------------------------------------

**V I S T O** para resolver el expediente número **1140/3erJAM/2018-JN**, que contiene las actuaciones del proceso administrativo iniciado con motivo de la demanda interpuesta por la ciudadana (…)**;** y ---------------------------------------------------------------------------------------------------------

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO.** Mediante escrito presentado en la Oficialía Común de Partes de los Juzgados Administrativos Municipales de León, Guanajuato, en fecha 08 ocho de agosto del año 2018 dos mil dieciocho, la parte actora presentó demanda de nulidad, señalando como actos impugnados: ---------------------------

*“… el contenido en el oficio con número de control 45-8831/2018 …”*

Como autoridad demandada señala a la Directora de Zona de la Dirección General de Desarrollo Urbano de este municipio de León, Guanajuato. -----------------------------------------------------------------------------------------

**SEGUNDO.** Por auto de fecha 10 diez de agosto del año 2018 dos mil dieciocho, se requiere a la promovente para que dentro del término de 05 cinco días aclare y complete su demanda en los términos siguientes:

1. Aclare porque interpone demanda en contra de la Dirección General de Desarrollo Urbano de León.
2. Deberá anexar los documentos necesarios de su escrito de cumplimiento y anexos.

Se le apercibe que, para el caso de no dar cumplimiento, se le tendrá por demandando solamente a la Directora de Zona de la Dirección General de Desarrollo Urbano. --------------------------------------------------------------------------------

**TERCERO.** Por acuerdo de fecha 27 veintisiete de septiembre del año 2018 dos mil dieciocho, se tiene a la parte actora por no dando cumplimiento al requerimiento formulado, por lo que se hace efectivo el apercibimiento y se le tiene promoviendo proceso administrativo y se le admite a trámite la demanda en contra de la Dirección de Zona adscrita a la Dirección General de Desarrollo Urbano y no así en contra de la Dirección General de Desarrollo Urbano. -----------------------------------------------------------------------------------------------

Se ordena emplazar a la demandada, se le tiene al actor por ofreciendo la documental que adjunta a su escrito de demanda, la que en ese momento se tiene por desahogada, así como la presuncional legal y humana en todo aquello que le beneficie a la actora. ---------------------------------------------------------------------

**CUARTO.** Por acuerdo de fecha 17 diecisiete de octubre del año 2018 dos mil dieciocho, se tiene a la demandada por contestando en tiempo y forma legal la demanda, se admiten las pruebas que fueron admitidas a la parte actora, así como la presuncional legal y humana en lo que le beneficie. Se le tiene además por ofreciendo la prueba que anexa a su contestación a la demanda, la cual se tiene por desahogada; se señala fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos. ----------------------------------------------------------------------------

**QUINTO.** El día 20 veinte de noviembre del año 2018 dos mil dieciocho, a las 13:00 trece horas, fue celebrada la audiencia de alegatos prevista en el artículo 286 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, sin la asistencia de las partes, dándose cuenta del escrito de alegatos presentado por el autorizado de la demandada.

**SEXTO.** Mediante proveído de fecha 15 quince de marzo del año 2019 dos mil diecinueve, se tiene a la actora por haciendo manifestaciones, en la cual solicita la suspensión del acto impugnado, en tal sentido y para el efecto de mejor proveer se solicita a la demanda informe, mismo que deberá rendir en el término de tres días. ----------------------------------------------------------------------

**SÉPTIMO.** Por auto de fecha 02 dos de abril del año 2019 dos mil diecinueve, se tiene a la demanda por cumpliendo en tiempo y forma con el requerimiento formulado, por lo que no se concede la suspensión solicitada. ---

**OCTAVO.** Por auto de fecha 24 veinticuatro de abril del año 2019 dos mil diecinueve, se ordena al Secretario asiente certificación de la fecha en que se notificó el acuerdo recurrido y la fecha de presentación del recurso y remítase a la Secretaría General de acuerdo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato para que lo turne a la sala correspondiente. ------------------------------------------------------------------------------------

**NOVENO.** Por acuerdo de fecha 19 diecinueve de julio del año 2019 dos mil diecinueve, se agrega a los autos el oficio remitido por el Secretario de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa, en el cual admite el recurso de revisión. ----------------------------------------------------

**C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO.** Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 243 párrafo segundo y 244 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; 1 fracción II y 3 párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; este Juzgado Tercero Administrativo, por razón de turno, resulta competente para tramitar y resolver el presente proceso, además por impugnarse un acto administrativo emitido por una autoridad del Municipio de León, Guanajuato.

**SEGUNDO.** En relación a la existencia del acto impugnado, obra en el sumario, el original del oficio suscrito por la Directora de Zona de la Dirección General de Desarrollo Urbano, con número de control 45 8831/2018 (cuatro cinco ocho ocho tres uno diagonal dos mil dieciocho), de fecha 25 veinticinco de julio del año 2018 dos mil dieciocho; documento anterior que merece pleno valor probatorio conforme lo dispuesto en los artículos 78, 117, 123 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, aunada a la circunstancia de que la demandada afirma su emisión. ---------------------------------------------------------------------------------

**TERECRO.** Por ser de examen preferente y de orden público, se analiza si se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ya que de actualizarse alguna, podría imposibilitar el pronunciamiento por parte de este órgano jurisdiccional sobre el fondo de la controversia planteada. -----------------

En ese sentido, se aprecia que la autoridad demandada refiere que sean examinadas de oficio, bajo tal contexto, y considerando que esta autoridad de oficio no determina la actualización de alguna causal prevista en el citado artículo 261, pasamos al estudio de los conceptos de impugnación esgrimidos en la demanda; no sin antes fijar los puntos controvertidos en el presente proceso administrativo. --------------------------------------------------------------------------

**CUARTO.** En cumplimiento a lo establecido en la fracción I del artículo 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, esta juzgadora procede a fijar clara y precisamente los puntos controvertidos en el presente proceso administrativo.

Considerando las documentales aportadas por el actor, y lo señalado en su escrito de demanda, el actor refiere que presentó solicitud de permiso de uso de suelo para tortillería, y que en fecha 28 veintiocho de julio del mismo año, la demandada resuelve como improcedente dicha solicitud, lo anterior lo hace del conocimiento de la actora a través del oficio número de control 45 8831/2018 (cuatro cinco ocho ocho tres uno diagonal dos mil dieciocho), de fecha 25 veinticinco de julio del año 2018 dos mil dieciocho, quien considera que la respuesta a su solicitud es ilegal por los motivos que señala en su escrito de demanda. --------------------------------------------------------------------------------------------

Luego entonces, la litis en la presente causa se hace consistir en determinar la legalidad o ilegalidad de la resolución contenida en el oficio número de control 45 8831/2018 (cuatro cinco ocho ocho tres uno diagonal dos mil dieciocho), de fecha 25 veinticinco de julio del año 2018 dos mil dieciocho, suscrito por la Directora de Zona de la Dirección General de Desarrollo Urbano, de este municipio de León, Guanajuato. ---------------------------------------

**QUINTO.** Una vez señalada la litis de la presente causa, se procede al análisis de los conceptos de impugnación. -------------------------------------------------

Con la finalidad de realizar el estudio de los conceptos de impugnación hechos valer por la parte actora, quien resuelve, llevará a cabo su análisis en orden diverso al que fueron planteados, análisis que pude llevarse a cabo de manera individual, conjunta o por grupos, sin que ello implique que no se realiza un estudio integral de la demanda. ------------------------------------------------

Lo anterior, se apoya en la Tesis Jurisprudencial, correspondiente a la Novena Época, con registro, 167961, instancia, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX,  
Febrero de 2009. Materia(s): Común. Tesis: VI.2o.C. J/304. Página: 1677. ------

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.

Aunado a lo anterior, el estudio de los conceptos de impugnación que hace valer el impetrante se realizará sin que sea necesaria su transcripción, en tanto que ello no constituye un requisito indispensable a efecto de cumplir con el principio de congruencia y exhaustividad de las sentencias, tal como lo refiere la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XXXI, mayo de 2010, novena época, página 830 que precisa: -----------------------------------------------------------------------------------------

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

Bajo tal contexto, se procede al análisis de los conceptos de impugnación, en los cuales la actora señala: ------------------------------------------------------------------

SEGUNDO. LA RESOLUCION COMBATIDA ME GENERA AGRAVIO POR LA INCORRECTA MOTIVACIÓN Y FUNDAMETACIÓN, LO QUE VIOLA EN MI PERJUICIO EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO, ASI COMO EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Suponiendo que fuera viable la aplicación al caso concreto que nos ocupa, del artículo 13-A del Manual Técnico […] el objeto de tal disposición no es limitar mi derecho al trabajo, ya que como el propio Código Reglamentario […] en su artículo 146 determina el objeto de tal manual, el cual indudablemente no tiene el alcance jurídico de limitar mi pretensión para el efecto de aportar claridad y contundencia a mi dicho a continuación reproduzco el diverso 146:

[…]

El objeto de la conformación de los manuales es únicamente “… facilitar la aplicación del presente código […]

Fácilmente se advierte que no es para limitar los derechos de los administrados o imponer obligaciones no contenidas en el reglamento, por lo tanto, pretender darle ese alcance es excesivo y no está dentro de las facultades de la autoridad demandada.

A este respecto y por analogía, podemos afirmar que el objeto de dichos manuales es regular cuestiones técnicas, establecer especificaciones técnicas de un alto grado de precisión para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el reglamento, Por lo mismo, su función no es ni puede ser la de reglamentar disposiciones del propio reglamento o de la ley, no puede establecer obligaciones a los particulares, ni conceder derecho o permisos; solamente puede referirse a obligaciones previstas en leyes y reglamentos y especificarlas.

[…]

QUINTO. LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ME OCACIONA AGRAVIO POR ATENTAR CONTRA MI DERECHO AL TRABAJO, VIOLANDO LOS ARITUCLOS 1 Y5 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Lo anterior es así, ya que el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo tercero establece […]

Es así, que es imposible jurídicamente pretender que, mediante un manual de un reglamento, puede avasallarse un derecho fundamental consistente en la libertad de trabajo, un derecho que esta protegido por la constitución y por los tratados de la materia de los que México es participe.

Consecuentemente, en el mejor afán de hacer justicia, es preciso que se deje de aplicar la norma reglamentaria que viola mis derechos fundamentales, ejerciendo el control difuso de la constitucionalidad y por lo tanto declarándolo ilegal y nula de toda fuerza jurídica.

Por su parte la autoridad demandada, respecto al segundo de los conceptos de impugnación, señala que debe declararse como improcedente, inoperante, inaplicable e insuficiente, ya que refiere la actora manifiesta aseveraciones sin contar con material probatorio y que no se le restringe su derecho al trabajo. ---------------------------------------------------------------------------------

Continúa refiriendo, que el quinto concepto de impugnación, refiere que debe declarase improcedente, que la facultad de esa autoridad emana de reglamentar los usos de suelo, de tal manera que no se contrapone, o viola lo manifestado por la Constitución. --------------------------------------------------------------

Así mismo, precisa la demandada que del concepto de impugnación señalado como SEGUNDO, la actora menciona que el artículo 13-A del Manual Técnico, fundamento primordialmente establecido entre otros por la demandada para determinar como no procedente el permiso de uso de suelo solicitado por la parte actora, no tiene por objeto limitar su derecho al trabajo, y que el mismo Código Reglamentario de Desarrollo Urbano, determina el objeto de tal manual, y que dicho objeto no es para limitar los derechos de los administrados o imponer obligaciones no contenidas en el reglamento, por lo tanto, pretender darle ese alcance es excesivo, que el objeto de dichos manuales es regular cuestiones técnicas, y no reglamentar disposiciones del propio reglamento o de la ley. ---------------------------------------------------------------------------

En el concepto de impugnación QUINTO, la actora se duele que mediante el manual de un reglamento se le restringe de un derecho fundamental, esto es, la libertad de trabajo y señala que las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y hacer una interpretación conforme y aplicar la norma que más favorezca a la persona, por lo que solicita se deje de aplicar la norma reglamentaria ejerciendo un control difuso de constitucionalidad, declarándola ilegal y nula.

En principio es oportuno precisar que el Municipio cuenta con facultades para regular el uso de suelo dentro de su territorio, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: ------------------------------

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo,democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[…]

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

[…]

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

[…]

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

[…]

En el mismo sentido la Constitución Política para el Estado de Guanajuato dispone: ------------------------------------------------------------------------------

Artículo 117. A los Ayuntamientos compete:

[…]

II. Ejercer, en los términos de las Leyes federales y estatales, las siguientes facultades:

[…]

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales. No estarán permitidos en el Estado los usos de suelo para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, así como para el establecimiento de centros que presenten espectáculos con personas desnudas o semidesnudas;

[…]

Asimismo, expedir en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios, de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[…]

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece: ---------------------------------------------------------------------------------------------

Artículo 76. Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

[…]

II. En materia de obra pública y desarrollo urbano:

[…]

h) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia.

Artículo 236. Los ayuntamientos están facultados para elaborar, expedir, reformar y adicionar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

De lo anterior se desprende que los municipios, entre ellos, el Municipio de León, Guanajuato, cuenta con facultades para autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso de suelo, para ello cuenta además con atribuciones para expedir reglamentos y disposiciones administrativas. ---------------------------------

Ahora bien, el Municipio de León, Guanajuato, con las facultades antes mencionadas, es decir, de autorización, control y vigilancia del uso de suelo, expidió el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 125 ciento veinticinco, segunda parte; y como materia complementaria, se emitieron y fueron publicados como parte integrante del mismo, 7 siete anexos, entre ellos, el anexo 01 UNO, relativo al Manual Técnico de Usos del Suelo, el cual tiene como objeto de acuerdo a lo establecido en su artículo primero: -----------------------------------------

El presente manual tendrá por objeto, clasificar y describir las características de las actividades contenidas en los diferentes grupos de usos del suelo y sus normas de intensidad, señalados en el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, específicamente en los siguientes apartados:

[…]

Ahora bien, y considerando que el Municipio de León, Guanajuato, cuenta con facultades para expedir reglamentos y disposiciones de administrativas para regular el uso de suelo, y que ello lo lleva a cabo a través del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, y sus anexos técnicos –los cuales forman parte integrante del mismo-, entonces, puede regular a través de dichos anexos, el uso de suelo por parte de los particulares, como en el caso a estudio tratándose del establecimiento de tortillera con molino solicitado por el actor, dicha regulación tiene como propósito el ordenar y organizar el mejoramiento y crecimiento de los centros de población, sin que se advierta que con ello se regule o limite alguna actividad comercial, o se restringa el derecho del trabajo de los ciudadanos. ---------------------------------------------------------------------------------

Por otro lado, el actor solicita se realice una interpretación conforme y aplique el principio pro persona, ya que refiere, que mediante un manual se le viola su derecho fundamental de libertad de trabajo, por lo que solicita se deje de aplicar la norma ejerciendo control difuso de la constitucionalidad. -----------

El artículo 1 Constitucional, en sus primeros tres párrafos establece: ---

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De lo anterior se desprende que, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo tanto, esta Juzgadora tiene la obligación de velar por el respeto de los Derechos Humanos, contenidos en la misma Constitución y en los tratados internacionales en que México sea parte. --------------------------------------------------

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en pleno emitió la tesis 160525. P. LXIX/2011(9a.). Pleno. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Pág. 552. -----------

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Bajo tal contexto, quien resuelve toma en consideración lo ya expuesto y razonado en el sentido de que el Manual Técnico de Usos del Suelo (ANEXO UNO), forma parte y es complementario del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, y que ambos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 125, segunda parte, de fecha 06 seis de agosto del año 2010 dos mil diez, surtiendo efectos contra terceros, por lo tanto, su aplicación a la parte actora no vulnera ni restringe derechos, así como tampoco vulnera su derecho a la libertad de trabajo, ya que dicho ordenamiento otorga facultades al municipio en materia de uso de suelo, por lo que autoriza, controla y vigila su utilización; en tal sentido, los argumentos de la actora resultan INFUNDADOS. ------------------------------------------------------------------------------------

Por otro lado, resultan FUNDADOS los argumentos vertidos por la actora en sus conceptos de impugnación PRIMERO, TERCERO y CUARTO, de acuerdo a lo siguiente: -----------------------------------------------------------------------

PRIMERO. LA RESOLUCION QUE SE COMBATE CARECE DE LA DEBIDA MOTIVACIÓN Y FUNDAMETACIÓN, LO QUE VIOLA EN MI PERJUICIO EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINSITRATIVA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO, ASÍ COMO, EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La fundamentación total, esgrimida por la autoridad ahora demandada se constituye en el artículo 13-A del Manual Técnico del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato. Sin embargo, falla en las disposiciones que invoca, ya que en su pretendida fundamentación manifiesta lo siguiente:

[…]

Hasta aquí la cita textual, en demostración del error en que incurre evidentemente la autoridad, basta con señalar que en el artículo 38 del Código […], NO clasifica, ni habla del grupo de usos de suelo XVI, como equivocadamente lo manifiesta la demandada, lo que obviamente me genera inseguridad jurídica y mina mi capacidad de enderezar una adecuada defensa de mis derechos.

Suponiendo sin conceder, que lo anterior no contenga irregularidades, la autoridad es omisa, además, en señalar como se relacionan las disposiciones que cita y propone como fundamento, esto es como es que el artículo 38 del Código […] se vincula con el artículo 13-A del Manuela Técnico del Código Reglamentario […] y cuáles son las circunstancias particulares que los activan para en ese caso emitir su resolución.

[…]

TERCERO. LA RESOLUCION COMBATIDA ME GENERA AGRAVIO POR LA INCORRECTA MOTIVACION Y FUNDAMETACION, LO QUE VIOLA EN MI PERJUICIO EL ARTICULO 137 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMISNITRATIVA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO, ASI COMO, EL ARTIUCLO 16 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A pesar de ser calificado como reiterativo, en el artículo 13-A del Manuela Técnico […] se contiene lo siguiente:

[…]

El artículo citado con anterioridad, es una parte integrante, técnica del reglamento, sin embargo, adolece de imprecisión ya que señala la “distancia mínima de resguardo”, sin definir este concepto tan trascendental, sin determinar que se resguarda, de que es lo que se resguarda, es tan importante esta distancia que no puede omitirse su determinación térmica, pericial y científicamente, ya que se supone una distancia prudencial entre dos puntos que pudieran generar peligro, no puede considerarse su fijación este al arbitrio y discreción de quien elaboro el manual, es así que entonces demostramos que, la fundamentación y motivación empleada por la demandad carece de la debida descripción de lo anterior.

Y finalmente, señala que dicha distancia debe ser considerada con “respecto a otros establecimientos de la misma especie”.

[…]

Caracteres comunes de la especia serán entonces, todos los comercios que se ubiquen en la descripción del artículo 38 del Código […] precisamente eso es lo que los hace comunes.

Aunado a las anteriores imprecisiones, se destaca la relativa a cuál es el punto a partir del cual se toma la media radial, es decir de la orilla, del centro geográfico, etcétera.

CUARTO. SE VIOLA EN MI PERJUICIO EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JSUTICIA ADMINSITRATIVA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO, ASI COMO, EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LSO ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El oficio que contiene la resolución impugnada presenta otro error, que conduce a la inseguridad jurídica y por lo tanto vulnera mi capacidad de enderezar una adecuada defensa de mis interese, el error que me refiero es al que se observa en el párrafo cuatro de la resolución que se combate y que reproduzco a continuación.

[…]

Como fácilmente se aprecia en el párrafo en análisis, NO se cita ningún Código, por lo que es impreciso y luego el artículo 54 fracción I inciso i), No contiene lo citado por la autoridad.

Un error mas, es la afirmación temeraria que ha ce la autoridad ahora demandada, relativa al programa informático denominado “ArcGis9”, en el sentido de manifestar, lo siguiente:

[…]

Ya que el fabricante de tal programa lo describe de la siguiente manera:

[…]

Vemos entonces que lo manifestado por la autoridad, para nada se parece a lo expresado por el fabricante del producto, lo que nos lleva a concluir que existe una absoluta imprecisión en los argumentos de la autoridad demandada.

Por otro lado, es omisa […] de señalar, cual es la norma jurídica que señala el procedimiento método y herramienta para determinar la “distancia mínima de resguardo”, ya que de otro modo se está ante una actuación arbitraria y discrecional que lo único que genera es inseguridad jurídica para el gobernado.

Finalmente, en este conjunto de imprecisiones, que citamos enunciativamente, nos referimos a la forma en que constata la existencia de dos tortillerías, […] pero sin dejar evidencia de que constató físicamente que tales negociaciones estuvieran operando, es decir, no basta un simple documento […]

La demandada, por su parte, contesta el primer concepto de impugnación precisando que la aseveración de la actora no es clara y se encuentra alejada de la realidad, y que el acto impugnado cuenta con todos los requisitos de validez. ----------------------------------------------------------------------------

Respecto del tercero concepto de impugnación, señala que se invoca de manera clara y precisa la procedencia de la normativa invocada, y no se afecta la seguridad jurídica del demandante, toda vez que el derecho no está sujeto a prueba. ------------------------------------------------------------------------------------------------

Y por último, respecto del cuarto concepto de impugnación, señala que la parte actora maneja sus argumentos de forma dolosa y temeraria, al asentar razonamientos contrarios a la realidad, ya que el acto impugnado está debidamente fundado y motivado. ------------------------------------------------------------

Bajo tal contexto, de manera general el actor se duele, que el artículo 38 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, no clasifica, ni habla del grupo de usos de suelo, además que la demandada no señala como se relacionan las disposiciones que cita con el artículo 13-A del Manual Técnico del mismo Código. -----------------------------------

Continúa manifestando, la actora, que el artículo 13-A del Manuel Técnico adolece de precisión ya que no define que es “distancia mínima de resguardo”, además de que no especifica cuál es el punto a partir del cual se toma la media radial, es decir de la orilla, del centro geográfico, etcétera. ------

Manifiesta, también, que le afecta la afirmación que hace la autoridad relativa al programa informático denominado “ArcGis9”, que la demandada no señala cual es la norma jurídica que establece el procedimiento método y herramienta para determinar la “distancia mínima de resguardo”. ---------------

Sobre el particular el artículo 16 primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente,  
que funde y motive la causa legal del procedimiento”.*

En el mismo sentido el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece: ---------------------------------------------------------------------------

*ARTÍCULO 137.* Son elementos de validez del acto administrativo:

[…]

VI. Estar debidamente fundado y motivado.

De lo anterior se desprende que, toda autoridad, incluyendo las municipales, tienen la obligación de dar a conocer al particular, en detalle y de manera completa, todas las circunstancias y condiciones que lo llevaron a emitir el acto de autoridad, con la finalidad de que el particular conozca las razones que sustentan dicha decisión y estar en verdadera posibilidad de controvertirlo. -------------------------------------------------------------------------------------

Ahora bien, para que se cumpla el elemento de validez en comento, los actos de la autoridad deben, por un lado, expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, aunado a lo anterior debe existir adecuación entre los motivos aducidos en el acto de autoridad y las normas aplicadas, es decir, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas en que se apoya el acto de autoridad. --------------------------------------------------------------------------------------------

Ahora bien, la demandada en el acto impugnado señala lo siguiente: ---

[…]

*Se hace de su conocimiento que el uso de suelo solicitado de TORTILLERIA CON MOLINO, se encuentra clasificado dentro del grupo de usos de suelo XVI Industria de Intensidad baja, de acuerdo al artículo 38 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, dicho predio está ubicado en una Zona H-8 sobre una calle con una sección menor a 11.00 metros, de acuerdo al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial Ecológico para el municipio de León, Guanajuato (POTE), y en base al artículo 13-A del Manual Técnico del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, que a la letra versan:*

*[…]*

*Una vez revisada la clasificación de acuerdo con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial y Ecológico para el municipio de León, Guanajuato (POTE), el predio señalado se encuentra en una zona habitacional H-8, que como lo establece el artículo 54 fracción I inciso i) del citado Código, en su descripción de dicha zona versa: Habitacional densidad alta y con usos mixtos de comercio y servicio normativa contemplada en el artículo 13-A , se cumpla satisfactoriamente para poder encontrarnos en condiciones de emitir una resolución positiva en razón de los intereses del solicitante, motivo por el cual […] adscrita a esta Dirección General, en su calidad de Especialista Técnico y con conocimientos técnicos relativos a la medición de distancias derivados al ejercicio de su profesión, el día 25 del mes de julio del año 2018, realizo la búsqueda de los archivos que obran bajo resguardo de esta Dependencia de los usos de suelo para el giro de Tortillería previamente a la petición del solicitante, para poder estar en condiciones de tener conocimiento acerca de una autorización previa; de tal manera que posterior a dicha búsqueda, se encontraron dos Licencia de Uso de Suelo, emitida para el giro de Tortillería, emitida el día 07 de junio del año 2006 y 19 de octubre de 2012, con número de control […] y […] para el domicilio ubicado en […] y […].*

*Por lo que se prosiguió a comprobar si el giro solicitado por […] cumple con la distancia de resguardo de una distancia mínima de 250 metros radiales en relación con una tortillería por lo que utilizando el programa informático denominado “ArcGis9”, el cual es especializado para la localización de predios, usos de suelos, distribución de zonas, restricciones y otras funciones enfocadas al desarrollo urbano, mismo que cuenta con herramienta de medición de distancia, con una precisión centimetrica, con un margen de error de 3 tres centímetros y estableciendo que dicho programa fue utilizado para establecer los 250 metros radiales que señala el artículo […] y midiendo a partir del radio del predio solicitado al que ya cuenta con Permiso de Uso de Suelo se pudo determinar que no cumple con la distancia de resguardo contemplada en el artículo anterior, toda vez que en los domicilios para los cuales fueron emitidos los Permisos de Uso de Suelo antes referidos, se encuentra dentro de los 25º metros siendo dichas distancias de 206.00 metros y 227.36 metros respecto del inmueble solicitado y le otro marcado es el domicilio que cuenta con la respectiva Licencia de Uso de Suelo; lo que conduce a esta Dirección a determinar su solicitud, como IMPROCEDNETE.*

[…]

Respecto de lo anterior, es de considerar que le asiste la razón a la actora en el sentido de que la demandada no señala como se relacionó el artículo 38 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, con el diverso 13-A del Manuel Técnico del mismo Código, toda vez, en el acto impugnado, no se precisa porque resulta aplicable el artículo 38 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, y como éste impacta o se relaciona con el artículo 13 A del Manual Técnico de Usos del Suelo, es decir, no se desprende una debida motivación, ya que la demandada si bien hace referencia al tipo de zona y grupo de usos y destino del suelo, no correlaciona dichos datos y artículos con el Manual Técnico mencionado, y que sirvió de base para negar lo solicitado por la actora.

Por otro lado, la actora señala que el artículo 13-A del Manuel Técnico, no define lo que es distancia mínima y no especifica cuál es el punto a partir del cual se toma la media radial, así mismo, se duele de la aplicación del programa informático denominado “ArcGis9”, y señala además que no existe evidencia de que constató físicamente que tales negocios (tortillerías) estuvieran operando. -----------------------------------------------------------------------------

Le asiste la razón al recurrente, ya que la demandada debió darle a conocer a la parte actora, además del método utilizado para medir la distancia mínima de resguardo (programa “ArcGis9”), del predio del cual la actora solicita el uso de suelo, con relación a los otros establecimientos de la misma especie, porque resulta aplicable al caso concreto, dicho programa informático, así como la fundamentación técnica para su uso, y en que se basa la decisión de utilizarlo, lo anterior a efecto de que el justiciable, conozca la viabilidad del uso del mencionado programa. ----------------------------------------------------------------

Por último y en relación de que la demandada fue omisa en verificar la existencia de las tortillerías, le asiste la razón al demandante, ya que es obligación de la demandada, verificar todos los hechos en que funda el acto administrativo, es decir, además de verificar sus archivos, y con la finalidad de otorgar un respuesta, completa, fundada y motivada, resultaba menester que se realizara la inspección física de los inmuebles que refiere cuentan con licencia de usos de suelo para el giro de tortillería con molino, ya que, al no hacerlo de esa manera, deja al demandante en estado de indefensión al no conocer a ciencia cierta las razones por las cuales consideraron que no era procedente el otorgamiento del permiso que se solicitó. -------------------------------

Sobre el tema, es ilustrativa la jurisprudencia I.6o.C. J/52, sustentada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, enero de 2007, visible a página 2127: -----------------------

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA. Debe distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste.

En congruencia con lo anterior, en la especie no puede considerarse que el acto impugnado cumple con el requisito de debida motivación exigida por el artículo 137 fracción VI del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ya que no se expusieron las razones mínimas a fin de que la parte actora estuviera en posibilidad de verificar si el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica aplicada; por ende, se actualiza la causa de ilegalidad prevista en el artículo 302 fracción II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. -----------------------------------------

Por tanto, ante la irregularidad advertida, lo procedente es decretar la NULIDAD de la resolución contenida en el oficio con número de control 45-8831/2018 (cuatro cinco guion ocho ocho tres uno diagonal dos mil dieciocho), suscrito por la Directora de Zona de la Dirección General de Desarrollo Urbano, de fecha 25 veinticinco de julio del año 2018 dos mil dieciocho, lo anterior, con fundamento en los artículos 143, segundo párrafo, 300, fracción III y 302, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. ----------------------------------------

Ahora bien, como el acto cuestionado fue dictado en respuesta a una petición, la nulidad decretada no puede ser total, sino para efectos de que ese acto sea sustituido por otro sin las deficiencias advertidas dentro de la presente sentencia. ---------------------------------------------------------------------------------------------

No estimarlo así, implicaría dejar sin resolver la solicitud planteada, contraviniéndose con ello el principio de seguridad jurídica en detrimento del solicitante. En apoyo a lo anterior se cita la jurisprudencia 2a./J. 67/98 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 358, que establece: ------------------------------------------

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO. Los efectos de una ejecutoria de amparo que otorga la protección constitucional por falta de fundamentación y motivación de la resolución reclamada son los de constreñir a la autoridad responsable a dejarla sin efectos y a emitir una nueva subsanando la irregularidad cometida, cuando la resolución reclamada se haya emitido en respuesta al ejercicio del derecho de petición o que resuelva una instancia, recurso o juicio, ya que en estas hipótesis es preciso que el acto sin fundamentación y motivación se sustituya por otro sin esas deficiencias pues, de lo contrario, se dejaría sin resolver lo pedido.

Dado lo anterior, la autoridad deberá cumplir con lo aquí ordenado en el término de 15 quince días hábiles, contados a partir de aquél en que cause ejecutoria la presente sentencia, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 321 y 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato. -----------------------------------------------------------------

**SÉPTIMO**. En cuanto a las pretensiones solicitadas por la parte actora, ella solicita: ------------------------------------------------------------------------------------------

Primero. Se admita el presente formulario de demanda.

Segundo. Se reconozca como autorizados a los profesionistas que señalo.

Tercero. Se dicte la nulidad de la resolución combatida, ordenando a la autoridad a emitir el permiso y autorización de uso de suelo que solicita.

Cuarto. Se prevenga a la autoridad demandada para que se abstenga de realizar cualquier acto de molestia, en mi negociación, durante la tramitación del presente juicio.

Respecto de las pretensiones contenidas en los puntos Primero, Segundo y Tercero, no es procedente el reconocimiento de éstas en sentencia, en razón de lo siguiente: --------------------------------------------------------------------------------------

En relación a la nulidad de la resolución y se ordene a la demandada a emitir el permiso y autorización de uso de suelo, bajo tal tesitura y considerando el sentido de la nulidad emitida, NO RESULTA PROCEDENTE, lo anterior, al haberse decretado la nulidad para efectos, es evidente que será hasta que la autoridad demandada emita su resolución, en que fundará y motivará debidamente su decisión y se pronunciará sobre la procedencia de la solicitud del permiso de uso de suelo. --------------------------------------------------------

Lo anterior, se apoya en el criterio emitido por el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES DE RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO Y PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS. Decretada la nulidad del acto reclamado por violaciones de forma y condenando a la autoridad a emitir un nuevo acto purgando esos vicios, es incuestionable que las acciones de reconocimiento de un derecho y el pago de daños y perjuicios se encuentran condicionados a la emisión del nuevo acto, puesto que la demandada debe en primera instancia respetar la garantía de audiencia del actor y posteriormente fundar y motivar debidamente su nuevo acto; en consecuencia, no ha lugar a adoptar ninguna medida adecuada para el pleno restablecimiento de las acciones que nos ocupan.

Por lo expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto en los artículos 249, 298, 299, 300, fracción III y 302, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se

**R E S U E L V E** :

**PRIMERO**. Este Juzgado Tercero Administrativo Municipal resultó competente para conocer y resolver del presente proceso administrativo. -------

**SEGUNDO.** Resultó procedente el proceso administrativo promovido por el justiciable, en contra de la resolución impugnada. -----------------------------

**TERCERO.** Se decreta la **nulidad de la resolución** contenida en el escrito con número de control 45-8831/2018 (cuatro cinco guion ocho ocho tres uno diagonal dos mil dieciocho), suscrito por la Directora de Zona de la Dirección General de Desarrollo Urbano, en fecha 25 veinticinco de julio del año 2018 dos mil dieciocho, para **el efecto** de que la demandada emita un nuevo acto; ello con base a las consideraciones lógicas y jurídicas expresadas en el Considerando Sexto de esta sentencia. ------------------------------------------------------

**CUARTO. No se reconoce el derecho** del accionante; de conformidad con lo establecido en el Considerando Séptimo de esta resolución. ----------------------

**Notifíquese a la autoridad demandada por oficio y a la parte actora personalmente. --------**-----------------------------------------------------------------------------

En su oportunidad, archívese este expediente, como asunto totalmente concluido y dese de baja en el Libro de Registros que se lleva para tal efecto.

Así lo resolvió y firma la Jueza del Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, licenciada **María Guadalupe Garza Lozornio**, quien actúa asistida en forma legal con Secretario de Estudio y Cuenta, licenciado **Christian Helmut Emmanuel Schonwald Escalante**,quien da fe. ---