



### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 625/2019 y acum. 626/2019 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre del actor, domicilio de un predio</b>
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 <b>ACT/CT/SE/09/01/12/2021</b>



**Toca:**

625/2019 y su acumulado 626/2019

**Juicio Contencioso Administrativo:**

080/2019/2ª-V

**Revisionistas:**

apoderado legal de "Constructora y Urbanizadora ARA S.A. de C.V". (parte actora) y la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz. (parte demandada).

**Magistrado ponente:** Pedro José María García Montañez.

**Secretario de estudio y cuenta:**

Juan Carlos Zamorano Unanue

**XALAPA - ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL DOS MIL VEINTIUNO.**

**Resolución** de Sala Superior que **modifica** la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de fecha once de septiembre de dos mil diecinueve que resuelve el Juicio Contencioso Administrativo número **080/2019/2ª-V**.

**RESULTANDOS.**

**1. Antecedentes del caso.**

Mediante escrito recibido en fecha veinticinco de enero de dos mil diecinueve, el representante legal de la persona moral denominada "Constructora y Urbanizadora ARA, S.A. de C.V", demandó en la vía contenciosa administrativa, la nulidad de los actos consistentes en a) oficio número DDIJ/0067081/2018 emitido por la Directora de



Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz (en adelante Directora de Desarrollo Urbano), b) oficio de convocatoria a la sesión extraordinaria de cabildo del H. Ayuntamiento de Xalapa y c) el acuerdo emitido en la sesión extraordinaria de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho, del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz.

En esencia, la pretensión de la parte actora versa en demandar la nulidad de los actos impugnados, pues derivado de estos, señala que las autoridades demandadas han suspendido ilegalmente la tramitación y por ende la resolución a la solicitud de licencia de autorización de uso de suelo respecto al proyecto que pretende construir un conjunto condominal de tres torres de departamentos, en un predio de su propiedad y que se encuentra ubicado en el municipio de Xalapa, Veracruz.

Agotada la secuela procesal y turnados para resolver los autos, la Segunda Sala de este Tribunal emitió sentencia de fecha once de septiembre de dos mil diecinueve, por la cual determina en primer término **sobreseer** el juicio respecto al segundo de los actos impugnados, esto es, respecto del oficio de convocatoria a la sesión extraordinaria de cabildo del Ayuntamiento de Xalapa, por otra parte declara la **validez** del acuerdo emitido en la sesión extraordinaria de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho, del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz y por otra, declara la **nulidad** del oficio número DDIJ/0067081/2018 emitido por la Directora de Desarrollo Urbano, para efecto de que emita una nueva determinación de manera fundada y motivada.

Inconforme con el fallo, por una parte la autoridad demandada Directora de Desarrollo Urbano, a través de la Directora de Asuntos Jurídicos y apoderada legal del H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, interpone recurso de revisión, el cual es admitido mediante auto de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, formándose bajo el Toca de Revisión número 625/2019, y por otra parte, a su vez inconforme con la sentencia, el ciudadano José Mario Bravo González en su carácter de representante legal de la

persona moral actora, interpone recurso de revisión, el cual es admitido mediante auto de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, formándose bajo el Toca de Revisión número 626/2019, y donde la Sala Superior de este Tribunal ordena su acumulación al número 625/2019, y se designa como ponente al Magistrado Pedro José María García Montañez.

Mediante acuerdo de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte se turnan los autos al ponente, para efecto de emitir la resolución correspondiente, misma que en este acto se pronuncia, en los términos que se exponen en lo sucesivo.

## **2. Cuestiones planteadas en los recursos de revisión.**

**De la parte actora.** El representante legal de la persona moral actora en su recurso de revisión, plantea **cuatro agravios**, los cuales versan en resumen, respecto a lo siguiente:

- i. La Segunda Sala, determina de manera incorrecta el sobreseimiento respecto del segundo acto impugnado, relativo al oficio PM/07/486/2018, que contiene la convocatoria a sesión extraordinaria de cabildo.
- ii. El Magistrado de origen erróneamente determina infundado el agravio hecho valer en la demanda relativo a la fundamentación de la competencia material de la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, en su oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.
- iii. Los efectos de la nulidad decretada por la Sala unitaria respecto al oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, en nada restituye el goce del derecho violado.
- iv. La Sala de primera instancia, incorrectamente determina la validez del acta de la sesión extraordinaria de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho.

**De la autoridad demandada.** La delegada del H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz y representante de la Directora de Desarrollo Urbano, en su recurso de revisión plantea **único agravio**, el cual en esencia se discurre respecto al argumento de que la Sala Unitaria omitió llamar al juicio a los terceros interesados señalados en sus escritos de contestación a la demanda o bien haberse pronunciado respecto a su improcedencia.

Por tanto, considera que al omitir pronunciarse respecto al emplazamiento de los terceros interesados, el órgano jurisdiccional prescindió de hacer un estudio exhaustivo del asunto, violando con esto, la fracción IV del artículo 325 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz (en adelante Código).

De ahí que, como puntos controvertidos a resolver, se tengan las siguientes:

- 2.1. Dilucidar si fue incorrecto determinar el sobreseimiento del juicio respecto al acto impugnado consistente en el oficio PM/07/486/2018, que contiene la convocatoria a sesión extraordinaria del cabildo del H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz.
- 2.2. Determinar si fue correcto, haber declarado como infundado el argumento de la parte actora respecto a la fundamentación de la competencia material de la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, en su oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.
- 2.3. Determinar si son correctos los efectos otorgados a la nulidad decretada por la Sala Segunda, respecto del oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.
- 2.4. Dilucidar si fue correcto determinar la validez del acta de la sesión extraordinaria de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho.

- 2.5. Determinar si la Sala Unitaria, al resolver la controversia que se le planteó, viola el principio de exhaustividad al no haberse pronunciado respecto a la omisión de haber llamado a juicio a los terceros interesados señalados por las autoridades demandadas dentro de la tramitación del mismo.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

Esta Sala Superior, es competente para resolver el presente Recurso de Revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 12, y 14 fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1 y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

### **II. Procedencia.**

Los recursos de revisión que por esta vía se resuelven, reúnen los requisitos de procedencia previstos en el numeral 344 fracción II del Código, al haberse interpuesto los mismos, en contra la sentencia que resolvió el juicio de origen 080/2019/2ª-V del índice de la Segunda Sala de este Tribunal.

La legitimación de la licenciada Andrea Doria Ortiz Aguirre, para promover el presente recurso de revisión, se encuentra debidamente acreditada en autos; ya que mediante acuerdo de fecha once de febrero de dos mil diecinueve, le fue reconocida la personalidad como Directora de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, dentro del juicio contencioso administrativo número 080/2019/2ª-IV.

Así mismo, la legitimación del ciudadano [REDACTED], para promover el presente recurso de revisión, se encuentra debidamente acreditada en autos; ya que al mismo mediante acuerdo

de fecha veintiocho enero de dos mil diecinueve, le fue reconocida la personalidad como apoderado legal de la persona moral "Constructora y Urbanizadora ARA, S.A. de C.V", dentro del juicio contencioso administrativo número 080/2019/2ª-IV.

Así, al no advertirse causa alguna de sobreseimiento, se procede al análisis de los agravios formulados.

### **III. Análisis de los agravios.**

#### **3.1. Fue correcto determinar el sobreseimiento del juicio respecto al acto impugnado consistente en el oficio PM/07/486/2018, que contiene la convocatoria a sesión extraordinaria del cabildo del H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz.**

El actor en su recurso de revisión considera que la Sala Unitaria erróneamente realiza el sobreseimiento parcial del juicio respecto del oficio PM/07/486/2018, que contiene la convocatoria a sesión extraordinaria del cabildo del H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, bajo la consideración de que al ser una comunicación interna entre autoridades, no tiene el carácter de acto administrativo, al no crear, transmitir, reconocer, declarar o modificar una situación jurídica concreta, ello en los términos de los artículos 2 fracción I y 280 del Código.

Dice el recurrente, que sostener tal criterio sería igual a concluir que este tipo de actos no deben reunir los elementos y requisitos de validez señalados por los artículos 7 y 8 del Código, resultando entonces que cualquiera que fuera la forma, omisión o irregularidad de aquellos, resultarían eficaces frente al administrado y ante la propia autoridad, lo cual contravendría lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 3 y 280 fracción XII del ya citado ordenamiento.

Así mismo, dice el actor, que si bien el acto no tiene el carácter de auto aplicativo y/o dirigido a crear un efecto de derecho concreto en su representada, también lo es que no fue impugnado de forma autónoma, si no de forma conjunta y sistémica junto con el acuerdo de cabildo y junto con el primer acto de aplicación, que es el oficio

DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, emitido por la Directora de Desarrollo Urbano.

Se considera **infundado** el agravio, pues contrario a lo que afirma el recurrente, es correcta la consideración realizada por la Sala de conocimiento, pues resulta evidente que el citado oficio no reúne las características de un acto administrativo en términos de lo dispuesto por el ya citado artículo 2 fracción I, pues como correctamente se expone en la sentencia, se trata de una comunicación interna entre autoridades del Ayuntamiento de Xalapa, específicamente la invitación para asistir a la sesión de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho.

Por otra parte, señala el recurrente que el oficio impugnado violenta lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 3 del Código. Esto resulta igualmente infundado pues lo que dispone el citado párrafo es que para su validez y eficacia, las comunicaciones entre servidores públicos, deberán hacerse por escrito y debidamente fundadas y motivadas, cuestión que en el caso concreto ocurre, pero además el propio artículo en su tercer párrafo señala que el incumplimiento a lo anterior dará lugar a la responsabilidad de los servidores públicos, lo cual no resulta parte de la presente controversia.

Consideramos igualmente infundado el argumento del recurrente, en el sentido de que le cause agravio el que el citado oficio donde se realiza la convocatoria para llevar a cabo la mencionada sesión extraordinaria de cabildo, debió analizarse, al haberse impugnado de forma conjunta y no autónoma.

Esto es así, pues aun cuando, como se ha reiterado, dicho oficio no tiene las características de un acto administrativo que pueda ser impugnado en el juicio contencioso, esto no impidió a la Sala Unitaria su análisis y valoración al emitir la sentencia que hoy se impugna, pues evidentemente dicha documental forma parte de las constancias que obran en el expediente y antecedente de los actos que resultaron impugnados en el juicio de mérito, sin embargo, no es un acto que en sí mismo conlleve un agravio directo al hoy recurrente.



3.2. Fue correcto, el haber determinado como infundado el argumento de la parte actora respecto a la fundamentación de la competencia material de la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, en su oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.

En su **segundo agravio** del recurso de revisión, el actor refiere que sigue perjuicio a los derechos de su mandante, la parte considerativa de la sentencia que tiene por infundado en una parte el agravio esgrimido relativo a la fundamentación de la competencia material de la Directora de Desarrollo Urbano, en su oficio DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, pues a decir de la Sala, se encuentra correctamente fundada en los artículos 3 fracciones XIII y XIV y 272 del Reglamento de Desarrollo Urbano para el Municipio de Xalapa, Veracruz.

Esto, pues considera que la fundamentación correcta, lo cual hizo valer en su escrito de alegatos, se encuentra en las fracciones XIII y XIV del artículo 271, concatenado con los diversos 263 y 264, todos del ya citado Reglamento de Desarrollo Urbano, así como los artículos 60 y 61 fracción VIII del Reglamento de la Administración Pública Municipal.

Una vez analizado el contenido de los artículos referidos en el párrafo que antecede, mismos que el recurrente transcribe en el agravio que se estudia, se advierte que los mismos no son estrictamente relacionados a la competencia material con la que actúa la autoridad emisora, pues de su contenido se observa que estos establecen diversos criterios a cumplir por la autoridad en caso de expedir la autorización de uso de suelo, pero no la competencia para actuar.

Ahora bien, es correcta la apreciación del recurrente al observar que el artículo 272 del Reglamento de Desarrollo Urbano y que la demandada cita en el mencionado oficio, no resulta estrictamente aplicable al caso, pues este refiere aspectos relacionados con la emisión de la licencia de construcción y no a la de uso de suelo, que es la autorización solicitada por el hoy actor.

Lo anterior resulta **fundado pero inoperante** para revocar la sentencia, pues del análisis íntegro de la misma, finalmente la Sala de conocimiento advirtió que en su conjunto, el oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho adolece de una debida fundamentación y motivación y por consecuencia determinó su nulidad para efectos de que se emita una nueva determinación donde se colmen tales elementos de validez.

**3.3. Son parcialmente correctos los efectos dados a la nulidad decretada por la Sala Segunda, al oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.**

En su **tercer agravio**, la parte actora en revisión, en esencia se duele de los efectos dados a la nulidad del oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, pues aun habiendo decretado la ilegalidad de dicho acto, considera que sigue dejando a su mandante en estado de indefensión.

Lo anterior, pues señala que si bien la Sala Unitaria determinó como argumento principal para decretar la nulidad del acto, el hecho de que las autoridades municipales demandadas han incumplido en ejecutar su propio acuerdo de cabildo, donde se ordenaba el análisis y revisión de la legalidad del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Sur Oriente de Xalapa-Veracruz, esto resulta violatorio para su representada y en nada le restituye el goce de su derecho, pues deja de nueva cuenta en suspenso su petición, siendo totalmente discrecional para la autoridad, el momento de la emisión de la resolución a su solicitud de autorización de la licencia de uso de suelo.

El revisionista considera erróneo el criterio de la Sala de primera instancia, pues el ordenamiento legal vigente que debe tomar en cuenta la autoridad para decidir respecto a su solicitud, es el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Sur Oriente de Xalapa-Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado con número extraordinario 094 de fecha seis de marzo de dos mil dieciocho.

Al respecto, a efecto de determinar lo conducente, resulta necesario analizar las consideraciones de la sentencia, en específico las que

razonan y concluyen en determinar la nulidad del acto impugnado consistente en el oficio DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, por lo que nos permitimos transcribir lo siguiente:

*“Establecido lo anterior, al examinarse por separado el oficio combatido de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, se advierte que la Directora de Desarrollo Urbano municipal de Xalapa, Veracruz comunicó a la empresa demandante que la suspensión de autorización será “hasta en tanto no se cuente con el análisis respectivo del Plan y el cabildo decida lo conducente”, adoleciendo dicha respuesta de una debida fundamentación y motivación. Esto es así, porque no obstante se está de acuerdo en la decisión tomada por el cabildo de ordenar el análisis y revisión de la legalidad del programa parcial de desarrollo, y suspender la autorización inherente al predio la esponja de esta ciudad. No puede pasarse por alto que existe un incumplimiento por parte de las autoridades municipales demandadas, de ejecutar su propio acuerdo de cabildo, pues no se le dio importancia y celeridad al asunto, existiendo inactividad por parte del Ayuntamiento de Xalapa, para obtener de la Comisión de Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra el que resolverá si el predio “la esponja” no vulnera los asentamientos humanos, si se encuentra apegado al Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Sur Oriente de Xalapa-Veracruz o si es necesario actualizar éste programa. Corroborándose dicha omisión en el expediente, porque es observable que hasta la fecha de la audiencia del presente juicio, no se han dado a conocer los resultados de los estudios técnicos ordenados.*

*Omisión que repercute en evidentemente en la esfera jurídica de la persona moral demandante, pues hasta que se conozcan los resultados de los estudios, la autoridad demandada Director de Desarrollo Urbano del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Veracruz (sic), se verá constreñida a emitir o negar, inmediatamente, la autorización de licencia de uso de suelo solicitada, sin que dicha situación pueda quedar en estado intermitente.*



*Encontramos entonces, del oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, que el factor determinante de su legalidad, lo sería el estudio técnico del predio "la esponja" ordenado en la sesión de cabildo, el cual como ya vimos no ha sido realizado. Virtud es incuestionable que la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, no tiene atribuciones para negar una licencia de uso de suelo con base en un acuerdo de cabildo inejecutado como el analizado. Lo que conlleva a declarar su **nulidad** con apoyo en los artículos 7 fracción II, y 16 del código de la materia **para efectos** de que emita una nueva determinación fundada y motivada. Y, tomando en consideración lo dispuesto en el numeral 327 del Código Procesal Administrativo del Estado, que prevé "**Las sentencias que declaren la nulidad del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades deberán otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados**", la autoridad demandada Director de Desarrollo Urbano del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Veracruz, deberá cerciorarse de los resultados del estudio técnico en el "predio la esponja", y dar a conocer a la empresa demandante si es factible o no el otorgamiento de la licencia de uso de suelo."<sup>1</sup>*

Analizado lo anterior, se considera que es **fundado** el agravio que aduce el actor, pues en efecto, resultan contradictorios los efectos otorgados a la nulidad del acto impugnado y tal como refiere el revisionista, con tal decisión no se le restituyen los derechos afectados.

Esto es así, pues se observa que la Sala Unitaria reconoce que la emisión de la licencia de uso de suelo (ya sea en sentido negativo o positivo) solicitada por la persona moral actora, no puede quedar en un estado intermitente, y también que la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, no tiene atribuciones para negar una licencia de uso de suelo con base en un acuerdo de cabildo inejecutado.

Sin embargo, aun cuando los razonamientos anteriores son la base para que determine la nulidad del citado oficio, y condena a la Directora

<sup>1</sup> Páginas 20 y 21 de la sentencia, visible a fojas 579 y 578 del expediente.

de Desarrollo Urbano a emitir una nueva debidamente fundada y motivada, la Sala Unitaria persiste en señalar, que para su emisión, deberá cerciorarse de los resultados del estudio técnico en el "predio la esponja" y dar a conocer a la empresa demandante si es factible o no el otorgamiento de la licencia de uso de suelo.

Lo anterior, como señala el recurrente, deja nuevamente a discreción de la demandada el momento de la emisión de la resolución respecto a otorgar o no la licencia de uso de suelo.

Por tanto, consideramos que lo procedente es **modificar** la sentencia, con el único efecto de otorgar un alcance distinto a la nulidad ya determinada en la sentencia de primera instancia, respecto al acto impugnado **oficio DDU/006081/2018** de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.

En este sentido, lo conducente es ordenar a la Directora de Desarrollo Urbano, para que emita de manera inmediata una nueva determinación fundada y motivada, basada en los elementos y documentación que integran la solicitud de licencia de uso de suelo presentada por la persona moral "Constructora y Urbanizadora ARA, S.A. de C.V.", en su escrito de fecha quince de mayo de dos mil dieciocho y en el escrito de fecha doce de julio del mismo año, por el cual remite información complementaria dentro del mismo trámite.

Así mismo, si a la fecha en que se emite la presente resolución, no se cuenta aún con la actualización al Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Sur Oriente de Xalapa-Veracruz, entonces la autoridad deberá tomar en cuenta dentro del marco de ordenamientos que en su caso deba aplicar para fundar el nuevo acto que se ordena, lo que establece el Programa publicado en la Gaceta Oficial del Estado con número extraordinario 094 de fecha seis de marzo de dos mil dieciocho, por ser el instrumento legal vigente.

**3.4. Fue correcto determinar la validez del acta de la sesión extraordinaria de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho.**



Como **cuarto agravio**, el actor en su recurso de revisión, dice que la sentencia, al determinar la validez del acta de la sesión extraordinaria de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho, viola en perjuicio de su mandante el principio de razonabilidad establecido en los artículos 4 y 116 del Código y al respecto transcribe parte de la consideración que realiza la sala de conocimiento, en específico lo expuesto en su página 18.

En esencia, dicha consideración de la Sala Unitaria, aprecia que son razonables las medidas tomadas en el acuerdo de cabildo impugnado, en relación a llevar a cabo un análisis del predio "la esponja" a través de un estudio técnico, así como la suspensión de cualquier tipo de autorización inherente a construcción de actividades, hasta en tanto no se tuviera certeza de que el llevarlo a cabo, no sería una cuestión incompatible con el desarrollo urbano y ordenamiento territorial del municipio.

Al respecto el recurrente considera que lo anterior le irroga agravio en virtud de los siguientes argumentos:

a) Las diversas autoridades confesaron expresamente en sus contestaciones de demanda, que existe concordancia entre la solicitud de mi mandante y el uso de suelo y densidad aprobada para el citado inmueble.

b) El acuerdo de cabildo impugnado resuelve sobre un estudio de legalidad del programa parcial de desarrollo urbano vigente, pero nunca sobre un estudio técnico ambiental como incorrectamente aduce la A quo. Se observa que no valoró que dentro de la documentación que se adjuntó a la solicitud de autorización de licencia de uso de suelo, se refiere la "resolución de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT, por tanto, no se puede hablar de que el proyecto puede causar un desequilibrio ecológico o daños irreversibles graves, cuando previo a la citada solicitud de la licencia, se realizó el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, con la finalidad de medir y generar la certeza científica sobre los efectos en el medio ambiente y las acciones tendientes a

mitigarlos, de lo cual se obtuvo la autorización por parte de la autoridad competente en materia ambiental.

c) El predio de su propiedad y donde pretende desarrollar el proyecto inmobiliario, no correspondió a una reserva territorial municipal ni tampoco a un área natural protegida, esto de acuerdo al Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Sur Oriente de Xalapa-Veracruz, vigente y aprobado por el propio Ayuntamiento.

d) Aun cuando ilegalmente se expida el estudio técnico ordenado por el cabildo, lo cierto es que el multicitado programa de desarrollo urbano se encuentra vigente, por ende la Directora de Desarrollo Urbano debe dictar su resolución en concordancia con la normatividad vigente y no en otra diversa.

e) La Sala de conocimiento, omitió analizar el punto sexto del escrito de alegatos, referente a que en ningún momento las demandadas en la audiencia pública realizada en la ya citada sesión de cabildo impugnada, se cercioraron del interés legítimo de los participantes que se dicen afectados en su derecho a un medio ambiente sano.

Al respecto consideramos que el agravio resulta **inoperante**, pues los argumentos del recurrente van encaminados a controvertir los acuerdos tomados dentro de la sesión extraordinaria de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho y no propiamente la legalidad de la citada sesión, siendo además novedosos en relación a lo desarrollado como impugnación en su demanda.

Así pues, tal como lo advirtió la Sala de conocimiento, en las consideraciones de la sentencia, en la emisión de la sesión de cabildo impugnada, las autoridades municipales actuaron ejercicio de sus facultades.

Ahora bien, aun cuando se confirma la legalidad y validez de la sesión de cabildo de fecha veinticinco de julio de dos mil dieciocho, en el punto **3.3.** de la presente resolución, se determina que el acuerdo

derivado de la citada sesión, a la fecha, no puede ser una limitante para que la autoridad municipal, emita ya una respuesta a la actora respecto a la autorización de uso de suelo solicitada.

**3.5. La Sala Unitaria, al resolver la controversia que se le planteó, viola el principio de exhaustividad al no haberse pronunciado respecto a la omisión de haber llamado a juicio a los terceros interesados señalados por las autoridades demandadas dentro de la tramitación del mismo.**

Dice la autoridad recurrente, que la Segunda Sala infringe lo dispuesto por los artículos 14 segundo párrafo, 16 primer párrafo y 17 segundo y tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto por los numerales 4 fracción I y 325 fracción IV del Código.

Señala la revisionista que se advierte de la lectura del escrito de contestación a la demanda por parte de la Directora de Desarrollo Urbano, que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 281 fracción III y 301 fracción IV del Código, señaló como terceros interesados a la Asociación de Vecinos del Fraccionamiento Popular Ánimas, a la Comisión de la Esponja Natural y a la Comisión de Áreas Verdes, las cuales considera que para el caso, detentan un derecho incompatible con la pretensión de demandante, sin que el órgano jurisdiccional los llamara a juicio o en su caso determinara que esto resultaba improcedente.

Es por esto que considera que dicha situación transgrede el principio al debido proceso y por consiguiente el principio de legalidad.

El agravio se considera **parcialmente fundado**, dado que efectivamente no existe pronunciamiento alguno dentro de las etapas procesales del juicio respecto al señalamiento de los terceros interesados señalados por parte de la autoridad demandada y esto tampoco es valorado dentro de la sentencia que hoy se recurre, por tanto consideramos que sí se viola el principio de exhaustividad y lo dispuesto por el 325 fracción IV del Código, sin embargo, esto no



resulta suficiente para revocar la sentencia y en su caso ordenar la reposición del juicio.

Se considera lo anterior, pues una vez analizada la solicitud que realiza la autoridad demandada en su contestación a la demanda<sup>2</sup> respecto a llamar a juicio como terceros perjudicados a las denominadas, Asociación de Vecinos del Fraccionamiento Popular Ánimas, Comisión de la Esponja Natural y Comisión de Áreas Verdes, esto resultaba improcedente dado lo impugnado en el controvertido que nos ocupa.

En este sentido, debemos precisar que en el caso concreto los actos impugnados en el presente juicio derivan de la solicitud de licencia de uso de suelo<sup>3</sup> que en fecha quince de mayo de dos mil dieciocho presenta ante la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, la persona moral actora, en relación a un predio de su propiedad en el citado municipio y sobre el que pretende construir un conjunto urbano condominal.

De manera genérica, hasta aquí tenemos, la solicitud que realiza un particular, que como cualquier otro tiene el derecho de pedir a la autoridad competente para esto, se le autorice un trámite, en el caso concreto, la licencia de uso de suelo, como parte de los requisitos para llevar a cabo un proyecto constructivo, luego entonces, será la citada autoridad, la que en uso de sus facultades y siguiendo el procedimiento al que se encuentra sujeto dicho trámite y de acuerdo a la normatividad aplicable, la que determinará si el solicitante tiene en primer término el derecho para haber solicitado esto y en segundo término también si cumple o no con los requisitos que esto implique.

Ahora bien, en el caso concreto, tenemos que la parte actora demanda medularmente como acto impugnado el oficio número DDU/006081/2018 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, emitido por la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, el cual en esencia, respecto al trámite solicitado por la parte actora, señala que en cumplimiento a un

<sup>2</sup> Visible a fojas 329 a 335 del expediente.

<sup>3</sup> Visible a fojas 29 a 30 del expediente.



acuerdo del cabildo se suspende cualquier tipo de autorización a particulares que pretendan realizar una construcción en el predio ubicado en [REDACTED].

Bajo este tenor, es necesario analizar que para intervenir en el juicio contencioso, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 282 del Código, se debe tener un interés jurídico o legítimo, siendo el caso de los terceros interesados los que detenten un derecho incompatible con la pretensión del actor.

En el caso concreto, la autoridad al señalar a los que a su juicio resultan ser terceros interesados en el presente juicio, se basa en que a los citados colectivos, se les otorgó audiencia pública dentro de la sesión de cabildo impugnada en el presente controvertido y donde en esencia se manifiestan en contra de que en el predio conocido como "la esponja" se lleve desarrollo el proyecto que pretende construir la persona moral actora en el presente juicio.

En este sentido, si bien es cierto que quienes comparecieron en audiencia pública en la citada sesión de cabildo, están en contra de que se desarrolle el citado proyecto, también lo es que una vez analizadas las constancias que obran en el expediente en que se actúa no consideramos que en el presente juicio, se colmen los requisitos para haber sido considerado como partes dentro del mismo.

El artículo 282 del Código, establece que sólo podrán intervenir en juicio quienes tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión y el artículo 281 fracción III del mismo ordenamiento, señala que es parte del juicio el tercero interesado que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Así pues, en el presente controvertido, la Litis versa en determinar la legalidad de los actos impugnados por el actor, siendo la pretensión del actor, el que la autoridad municipal resuelva favorable a sus intereses la solicitud de autorización de licencia de uso de suelo respecto al proyecto que pretende desarrollar.



Bajo este escenario, tenemos, **que no existe aún**, un acto que haya resuelto en definitiva la pretensión del actor y por ende consideramos que la figura del tercero interesado no tendría cabida dentro del presente controvertido, al no existir un acto contra el que pudieran demostrar un derecho incompatible al del actor, pues a este no se le ha otorgado la licencia solicitada.

Ahora bien, dados los efectos de la presente resolución, ya expuestos en el punto **3.3.**, será decisión de las autoridades municipales demandadas, en específico de la Directora de Desarrollo Urbano, el tomar en cuenta lo expuesto por las Asociaciones y colectivos por esta señalados, dentro del nuevo acto que de manera fundada y motivada, deberá emitir acorde a la presente resolución. Así mismo, determinando si en su caso cuentan con un interés jurídico o legítimo respecto a la pretensión del solicitante.

#### **IV. Fallo.**

De acuerdo a las consideraciones realizadas, se determina **infundado** el agravio analizado en el punto **3.1.**, se determina **parcialmente fundado pero inoperante** el agravio analizado en el punto **3.2.**, se determina **inoperante** el agravio estudiado en el punto **3.4.** y se determina **parcialmente fundado pero inoperante** el agravio analizado en el punto **3.5.**

De acuerdo al punto **3.3.**, se considera **fundado** el agravio realizado por la parte actora, por lo que lo conducente es **modificar** la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de fecha once de septiembre de dos mil diecinueve que resuelve el Juicio Contencioso Administrativo número 080/2019/2ª-V, con el único efecto de otorgar un alcance distinto a la nulidad ya determinada en la sentencia de primera instancia, respecto al acto impugnado **oficio DDU/006081/2018** de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.

En este sentido **se condena a la Directora de Desarrollo Urbano, que emita de manera inmediata, una nueva determinación fundada y motivada**, basada en los elementos y documentación que integran la

solicitud de licencia de uso de suelo presentada por la persona moral "Constructora y Urbanizadora ARA, S.A. de C.V.", en su escrito de fecha quince de mayo de dos mil dieciocho y en el escrito de fecha doce de julio del mismo año, por el cual remite información complementaria.


Así mismo, si a la fecha en que se emite la presente resolución, no se cuenta aún con la actualización al Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Sur Oriente de Xalapa-Veracruz, entonces la autoridad deberá tomar en cuenta dentro del marco de ordenamientos que en su caso deba aplicar para fundar el nuevo acto que se ordena, lo que establece el Programa publicado en la Gaceta Oficial del Estado con número extraordinario 094 de fecha seis de marzo de dos mil dieciocho, por ser el instrumento vigente.

#### **RESOLUTIVOS.**

**ÚNICO.** Se **modifica** la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de fecha once de septiembre de dos mil diecinueve que resuelve el Juicio Contencioso Administrativo número **080/2019/2ª-VI**.

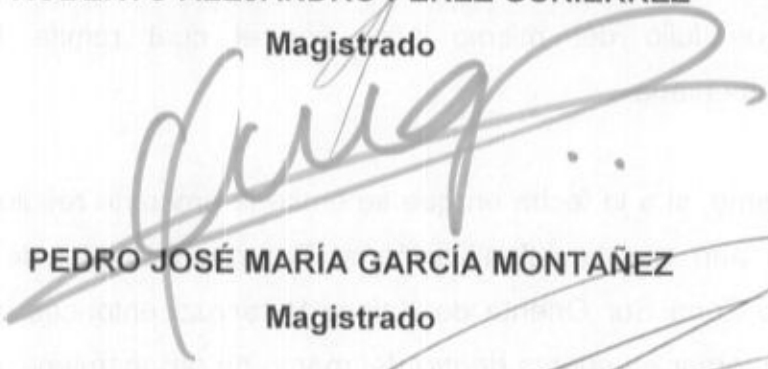
Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas. Así lo resolvió por unanimidad, con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la Sala Superior integrada por la Magistrada **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, el Magistrado **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GURIÉRREZ** y el Magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ponente, ante el ciudadano Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, que autoriza y firma. **DOY FE.**

**ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**  
Magistrada



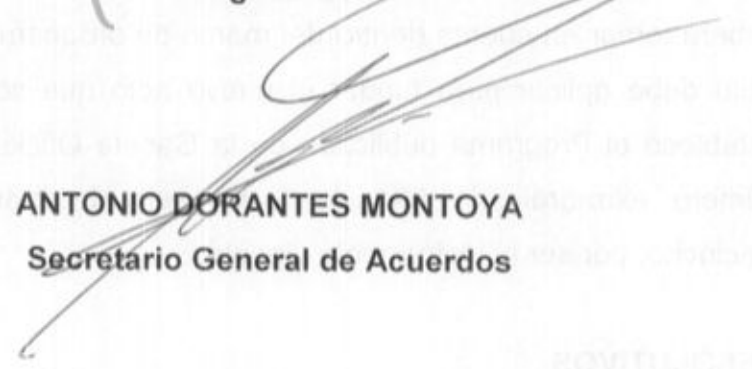
**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GURIÉRREZ**

**Magistrado**



**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**

**Magistrado**



**ANTONIO DORANTES MONTOYA**

**Secretario General de Acuerdos**

Estas firmas corresponden a la resolución de la Sala Superior pronunciada el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el **Toca 625/2019 y su acumulado 626/2019**, en la que se **resolvió modificar** la sentencia de fecha once de septiembre de dos mil diecinueve emitida en Juicio Contencioso Administrativo número **080/2019/2ª-VI**.