

R-157/2025



TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE COLIMA

OF-TJA-A-A-420/2025
Expediente: TJA- 917/2020-A
Asunto: Se remite copia de
Sentencia Definitiva.

**AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ÁLVAREZ.
PRESENTE.**

Con la finalidad de dar cumplimiento a los resolutivos de la sentencia emitida por este Tribunal de fecha **21 veintiuno de febrero de 2025 dos mil veinticinco** en el expediente número **TJA- 917/2020-A** le remito copia fotostática autorizada de la resolución, para que surta los efectos legales conducentes, entendiendo que quedará Usted debidamente notificado de su contenido, con fundamento en el artículo 55 párrafo 1 fracción I y 57 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, dicha notificación surte sus efectos a partir del día hábil siguiente y dado que es una ejecutoria para usted, le empezará a correr el plazo de los 10 diez días que establece el artículo 121 de la Ley mencionada con anterioridad, para el efecto de que dé cumplimiento e informe oportunamente su ejecución, apercibido que de no hacerlo le será aplicado el artículo 122 del mismo cuerpo de leyes.

Sin más por el momento reciba un cordial saludo.

A t e n t a m e n t e

Colima, Col., 28 de febrero de 2025

LICDA. ADRIANA VANESSA PÉREZ MESTAS
Actuaria del Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Colima.





DIRECCIÓN DE ECOLOGÍA DEL AYUNTAMIENTO DE VILLA DE
ÁLVAREZ.
PRESENTE.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los resolutivos de la sentencia emitida por este Tribunal de fecha **21 veintiuno de febrero de 2025 dos mil veinticinco** en el expediente número TJA- 917/2020-A le remito copia fotostática autorizada de la resolución, para que surta los efectos legales conducentes, entendiendo que quedará Usted debidamente notificado de su contenido, con fundamento en el artículo 55 párrafo 1 fracción I y 57 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, dicha notificación surte sus efectos a partir del día hábil siguiente y dado que es una ejecutoria para usted, le empezará a correr el plazo de los 10 diez días que establece el artículo 121 de la Ley mencionada con anterioridad, para el efecto de que dé cumplimiento e informe oportunamente su ejecución, apercibido que de no hacerlo le será aplicado el artículo 122 del mismo cuerpo de leyes.

Sin más por el momento reciba un cordial saludo.

A t e n t a m e n t e.

Colima, Col., 28 de febrero de 2025.

LICDA. ADRIANA VANESSA PÉREZ MESTAS
Actuaria del Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Colima.





**DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO DEL AYUNTAMIENTO DE VILLA
DE ÁLVAREZ.
PRESENTE.**

Con la finalidad de dar cumplimiento a los resolutivos de la sentencia emitida por este Tribunal de fecha **21 veintiuno de febrero de 2025 dos mil veinticinco** en el expediente número **TJA- 917/2020-A** le remito copia fotostática autorizada de la resolución, para que surta los efectos legales conducentes, entendiendo que quedará Usted debidamente notificado de su contenido, con fundamento en el artículo 55 párrafo 1 fracción I y 57 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, dicha notificación surte sus efectos a partir del día hábil siguiente y dado que es una ejecutoria para usted, le empezará a correr el plazo de los 10 diez días que establece el artículo 121 de la Ley mencionada con anterioridad, para el efecto de que dé cumplimiento e informe oportunamente su ejecución, apercibido que de no hacerlo le será aplicado el artículo 122 del mismo cuerpo de leyes.

Sin más por el momento reciba un cordial saludo.

A t e n t a m e n t e

Colima, Col., 28 de febrero de 2025

LICDA. ADRIANA VANESSA PEREZ MESTAS
Actuaria del Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Colima.





JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
TJA-917/2020-A

PARTE ACTORA

AUTORIDAD DEMANDADA
H. AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ALVAREZ
Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE
ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

SENTENCIA DEFINITIVA

Colima, Colima, **veintiuno de febrero de dos mil veinticinco**

VISTO para resolver en definitiva el juicio contencioso administrativo radicado en el expediente con clave **TJA-917/2020-A**, encontrándose debidamente integrado para su resolución, y

1

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Presentación de la demanda

Mediante escrito presentado ante este Tribunal el 15 de diciembre de 2020, , nterpuso demanda en contra del **Ayuntamiento de Villa de Álvarez**, así como de la **Dirección de Desarrollo Urbano** y la **Dirección de Ecología** del Municipio, señalando como actos reclamados los siguientes:

1. La revocación del dictamen de vocación de uso de suelo para el giro de fábrica de hielo en el inmueble ubicado en la avenida en la ciudad de Villa de Álvarez. Dicho dictamen, contenido en el oficio DDU-0764, fue emitido por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de

Villa de Álvarez el 23 de noviembre de 2020, y su revocación le fue notificada a la parte actora mediante el oficio DE-827/2020, expedido por la Dirección de Ecología del mismo Municipio el 30 de noviembre de 2020.

2. La cancelación de la solicitud presentada por la parte actora para la obtención del Dictamen Ambiental de Funcionamiento relativo al giro comercial de fábrica de hielo, acto contenido en el oficio DE-827/2020, emitido por la Dirección de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez el 30 de noviembre de 2020.

Asimismo, la parte actora señaló como **tercera interesada** en el juicio a (

SEGUNDO. Admisión de la demanda

Mediante acuerdo dictado por la instrucción de este Tribunal el 28 de enero de 2021, se admitió a trámite la demanda presentada, en la que la parte actora reclama a las autoridades municipales antes señaladas los actos referidos en el punto que antecede.

Asimismo, en dicho acuerdo se ordenó correr traslado de la demanda a las autoridades responsables y a la tercera interesada, a fin de que, dentro del término legal que se les concedido, presentaran su contestación en los términos que estimaran pertinentes.

TERCERO. Admisión de pruebas ofrecidas por la actora

En el auto de radicación mencionado, se admitieron a la parte actora las siguientes pruebas:



1. **DOCUMENTAL**, consistente en el oficio DE-827/2020, suscrito por el Director de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez.
2. **DOCUMENTAL**, consistente en un legajo de copias fotostáticas de la concesión _____, otorgada a favor de _____ por la Comisión Nacional del Agua.
3. **DOCUMENTAL**, consistente en la copia fotostática del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo, con número de folio 0566/2018, de fecha 1° de agosto de 2019, suscrito por el Director de Desarrollo Urbano y Ecología.
4. **DOCUMENTAL**, consistente en copia del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo, con folio 2552/2019, de fecha 1° de agosto de 2019, firmado por el Director de Desarrollo Urbano.
5. **DOCUMENTAL**, consistente en copia fotostática de la licencia de construcción con número de folio 3080/2019, del día 19 de septiembre de 2019, suscrita por la Jefa de Licencias de Construcción y el Director de Desarrollo Urbano.
6. **DOCUMENTAL**, consistente en el oficio DU.1144-2020, de fecha 12 de octubre de 2020, firmado por el Director de Desarrollo Urbano, mediante el cual se aprueba la factibilidad de uso de suelo condicionado para el giro de fábrica de hielo.
7. **DOCUMENTAL**, consistente en la constancia número PC-910/2020, firmada por el Director de Protección Civil, de fecha 26 de octubre de 2020.
8. **DOCUMENTAL**, consistente en copia del plano del proyecto de construcción de la fábrica de hielo, elaborado por el Director de Obras Públicas del Municipio de Villa de Álvarez, de fecha 19 de septiembre de 2020, con número de licencia CMU 44/2019.
9. **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.**
10. **PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.**
11. **TESTIMONIAL**, consistente en la declaración de

CUARTO. Recurso de reclamación

Mediante auto procesal de fecha 22 de febrero de 2021, se tuvo a _____, tercera interesada, interponiendo recurso de reclamación en contra de la suspensión (medida cautelar) que fue otorgada por este Tribunal en el auto de 8 de febrero de 2021.

Posteriormente, mediante resolución interlocutoria dictada el día 24 de septiembre de 2021, el Pleno de este Tribunal declaró improcedente el recurso de reclamación interpuesto por la tercera interesada, confirmando la suspensión concedida en el auto de 8 de febrero de 2021.

QUINTO. Contestación de la demanda

Mediante auto procesal de fecha 4 de febrero de 2022, este Tribunal tuvo por presentada la contestación de la demanda por parte de la Síndico del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, así como del Director de Desarrollo Urbano y el Director de Ecología, ambos del Municipio de Villa de Álvarez.

4

SEXTO. Admisión de pruebas de las demandadas

En el mismo auto en el que se tuvo por presentada la contestación de la demanda, se admitieron a la parte demandada las siguientes pruebas:

1. **DOCUMENTAL**, consistente en copia certificada de la orden de visita número 00038, suscrita por _____, en su carácter de Director de Inspección y Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez.



2. **DOCUMENTAL**, consistente en copia certificada del acta de inspección con folio 000038, de fecha 19 de noviembre de 2020, suscrita por personal de la Dirección de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez.

3. **DOCUMENTAL**, consistente en copia certificada del escrito de fecha 29 de octubre de 2020, suscrito por vecinos de la colonia, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 30 de octubre de 2020.

4. **DOCUMENTAL**, consistente en copia certificada del oficio DDU-0764-2020, suscrito por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez, mediante el cual se canceló el uso de suelo autorizado para la fábrica de hielo.

5. **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.**

6. **PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.**

SEPTIMO. Comparecencia de la tercera interesada

5

Mediante auto de fecha 4 de febrero de 2022, este Tribunal tuvo por compareciendo a _____, tercera interesada en el juicio, en vía de contestación a la demanda.

OCTAVO. Admisión de pruebas de la tercera interesada

En el mismo auto en el que se tuvo por compareciendo a la tercera interesada, se admitieron las siguientes pruebas:

1. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple de la impresión del Periódico Oficial del Estado de Colima, de fecha 15 de febrero de 2003.

2. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del acta de cabildo del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, correspondiente a la sesión ordinaria número 19, acta No. 33, Libro I, foja 538.

3. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del escrito de fecha 29 de octubre de 2020, suscrito por vecinos de la colonia, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 30 de octubre de 2020.

4. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del escrito de fecha 3 de diciembre de 2020, firmado por (relativo a la queja interpuesta ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, con acuse de recibido de la misma fecha.

5. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del escrito de fecha 8 de diciembre de 2020, firmado por vecinos de la colonia Providencia, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 9 de diciembre de 2020.

6. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple de la impresión de la respuesta emitida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, mediante la cual se remiten los oficios DDU-1458-2020, DU-144-2020, DDU-0764, Of-SE-470/2019, así como la copia de la licencia de construcción.

7. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del escrito de fecha 26 de noviembre de 2020, firmado por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Lic. Hugo Alberto Loza Saucedo, Director de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 27 de noviembre de 2020.

8. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del escrito de fecha 18 de enero de 2021, firmado por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Director de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 19 de enero de 2021.

9. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del escrito de fecha 12 de febrero de 2021, firmado por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Director de Inspección, Licencias, Tianguis y



Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 12 de febrero de 2021.

10. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del escrito de fecha 26 de noviembre de 2020, firmado por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 27 de noviembre de 2020, y por la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología el 26 de noviembre de 2020.

11. **DOCUMENTAL**, consistente en copia simple del escrito de fecha 8 de diciembre de 2020, firmado por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Director General del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima.

12. **DOCUMENTAL**, consistente en la copia simple de la impresión de los requisitos para obtener la licencia municipal de funcionamiento comercial.

13. **DOCUMENTAL**, consistente en siete fotografías a color, impresas en hojas tamaño carta.

14. **DOCUMENTAL**, consistente en la copia certificada de la credencial para votar a nombre de _____ emitida por el Instituto Nacional Electoral.

15. **DOCUMENTAL**, consistente en copia del comprobante de pago de impuesto predial, con referencia _____, de fecha 20 de enero de 2017, expedido por el Municipio de Villa de Álvarez, Colima.

16. **DOCUMENTAL**, consistente en copia del historial de consumo de energía eléctrica, con fecha 23 de febrero de 2021, emitido por CFE Suministrador de Servicios Básicos, con número de servicio _____

17. **TESTIMONIAL**, consistente en las declaraciones de

NOVENO. Desistimiento de la actora de la testimonial

Mediante auto de fecha 4 de febrero de 2022, este Tribunal tuvo por desistida a la parte actora, a través de su autorizado, de la prueba testimonial previamente admitida en el auto de admisión de la demanda.

DÉCIMO. Ofrecimiento de prueba superviniente

El 12 de marzo de 2021, la tercera interesada presentó ante este Tribunal promoción mediante la cual ofreció, como prueba de carácter superviniente, las siguientes documentales:

1. Oficio IMADES.249/2021, de fecha 8 de marzo de 2021, atribuido al Director General del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima.

2. Oficio DDU-1450-2021, de fecha 23 de noviembre de 2021.

8

Dicho ofrecimiento fue acordado en el auto de fecha 4 de febrero de 2022.

Posteriormente, mediante resoluciones interlocutorias dictadas el 19 de mayo de 2023 y el 25 de junio de 2024, este Tribunal admitió las referidas pruebas documentales como pruebas supervinientes.

DÉCIMO PRIMERO. Recurso de Queja

En el auto de fecha 4 de febrero de 2022, este Tribunal tuvo por interpuesto el recurso de queja por parte del representante legal de la actora, en contra del Ayuntamiento de Villa de Álvarez y la Dirección de Ecología, por la presunta violación al auto de fecha 28



de enero de 2021, mediante el cual se concedió la suspensión del acto impugnado.

Una vez sustanciado el referido recurso, mediante resolución interlocutoria de fecha 5 de agosto de 2022, este Tribunal determinó que el recurso de queja era infundado.

DÉCIMO SEGUNDO. Audiencia de pruebas y alegatos

Mediante acuerdo de fecha 19 de noviembre de 2024, este Tribunal señaló como fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos las 10:00 horas del 12 de diciembre de 2024.

En la fecha y hora programadas, se llevó a cabo la audiencia, en la que se desahogó la prueba testimonial. Asimismo, se dejó constancia de que la parte actora no formuló alegatos, mientras que tanto el autorizado de las autoridades demandadas como el autorizado de la tercera interesada presentaron sus respectivos alegatos.

9

DÉCIMO TERCERO. Turno para el dictado de la sentencia

Agotadas las etapas procesales relativas a la substanciación del juicio, con fundamento en el artículo 116 de la Ley de Justicia Administrativa, sin más trámite, fueron turnados los autos para el dictado de la sentencia definitiva.

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

PRIMERO. Competencia

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Tribunal de Justicia Administrativa o Tribunal**), de conformidad a lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, de la Constitución Federal; 12 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 77 de la Constitución del Estado de Colima; 2, 5, 6, 7 y 8 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Ley de Justicia Administrativa**) y 1, 2 y 9 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Reglamento Interior del Tribunal**), es un órgano de carácter constitucional autónomo a cargo de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, incluyendo la fiscal y de responsabilidades de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves, con competencia para conocer y resolver las controversias que se susciten entre los particulares y las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado o de los Municipios, incluyendo sus respectivos sectores paraestatal y paramunicipal, esto es, del *juicio contencioso-administrativo* como el que aquí se entabla, relativo a la nulidad de una revocación de una factibilidad en materia ambiental y respecto de un Dictamen de Vocación de Uso de Suelo, estando dotado de plena jurisdicción para dictar y ejecutar sus sentencias.

SEGUNDO. Legitimación procesal

Con fundamento en los artículos 47, párrafo 1, fracciones I y II, inciso a) y 51 de la Ley de Justicia Administrativa, y derivado del examen de las constancias que obran en el presente expediente, este órgano jurisdiccional reconoce la legitimación procesal de la actora, la tercera interesada y de las autoridades demandadas en el juicio que nos ocupa.



TERCERO. Precisión del acto o resolución impugnado

Del análisis del escrito de demanda y los documentos anexos, se advierte que la parte actora impugna lo siguiente:

1. La revocación del dictamen de vocación de uso de suelo para el giro de fábrica de hielo respecto del inmueble ubicado en avenida Providencia número 321, colonia Villas Providencia, en la ciudad de Villa de Álvarez. Dicho dictamen se encuentra contenido en el oficio DDU-0764, emitido por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 23 de noviembre de 2020, cuya cancelación le fue notificada a la parte actora mediante el oficio DE-827/2020, expedido por la Dirección de Ecología del mismo Municipio el 30 de noviembre de 2020.

2. La cancelación de la solicitud presentada por la parte actora para obtener el Dictamen Ambiental de Funcionamiento correspondiente al giro comercial de fábrica de hielo; acto contenido en el oficio DE-827/2020, emitido por la Dirección de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez el día 30 de noviembre de 2020.

11

Respecto a la precisión que se hace del acto impugnado, resulta aplicable por analogía, *mutatis mutandis*, el criterio orientador siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 181810. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Abril de 2004. Materia(s): Común. Tesis: P. VI/2004. Página: 255.

ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.

El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán

contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.

CUARTO. Análisis de las pruebas

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 111 y 117, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, se procede a analizar las pruebas previamente desahogadas en el juicio de conformidad con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, sin perjuicio de su valoración concreta en los apartados relativos a las causales de improcedencia y sobre el estudio de fondo de esta sentencia, según corresponda.

12

I. Pruebas de la parte actora

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se concede **pleno valor probatorio** a las documentales públicas, consistentes en: oficio DE-827/2020, suscrito por el Director de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez; legajo de copias fotostáticas de la concesión 08COL150071/16AMD11, otorgada a favor de _____ por la Comisión Nacional del Agua; copia fotostática del Dictamen de Vocación de Uso de



Suelo, con folio 0566/2018, de fecha 1° de agosto de 2019, suscrito por el Director de Desarrollo Urbano y Ecología; copia del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo, con folio 2552/2019, de fecha 1° de agosto de 2019, firmada por el Director de Desarrollo Urbano; copia fotostática de la licencia de construcción, con folio 3080/2019, de fecha 19 de septiembre de 2019, suscrita por la Jefa de Licencias de Construcción y el Director de Desarrollo Urbano; oficio DU.1144-2020, de fecha 12 de octubre de 2020, firmado por el Director de Desarrollo Urbano, en el que se aprueba la factibilidad de uso de suelo condicionado para el giro de fábrica de hielo; constancia número PC-910/2020, suscrita por el Director de Protección Civil, de fecha 26 de octubre de 2020; y copia del plano del proyecto de construcción de la fábrica de hielo, elaborado por el Director de Obras Públicas del Municipio de Villa de Álvarez, de fecha 19 de septiembre de 2020, con número de licencia CMU 44/2019.

13

Asimismo, se otorga **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 412 del Código de Procedimientos Civiles vigente para el Estado de Colima, supletorio de la Ley de Justicia Administrativa (en adelante, **Código de Procedimientos Civiles**)¹.

En cuanto a la prueba presuncional en su aspecto legal, de conformidad con el artículo 420 del citado Código de Procedimientos Civiles, adminiculada con el resto de las pruebas, se le otorga **pleno valor probatorio**; mientras que a la prueba presuncional en su

¹ Cfr. El artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, señala que los juicios que se promuevan ante el Tribunal en materia contenciosa administrativa, incluyendo la fiscal, se regirán por las disposiciones de esa ley. A falta de disposición expresa se podrán aplicar supletoriamente y en lo conducente la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios y, en su caso, el **Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima**, siempre que las disposiciones de estos ordenamientos no contravengan las que regulan los juicios que establece dicha ley.

aspecto humano, en términos del artículo 422 del Código referido, se le otorga **valor indiciario**.

II. Pruebas de la parte demandada

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se concede **pleno valor probatorio** a las documentales públicas, consistentes en: copia certificada de la orden de visita número 00038, suscrita por Hugo Alberto Loza Saucedo, en su carácter de Director de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez; copia certificada del acta de inspección con folio 000038, de fecha 19 de noviembre de 2020, suscrita por personal de la Dirección de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez; y copia certificada del oficio DDU-0764-2020, firmado por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez, mediante el cual se canceló el uso de suelo autorizado para la fábrica de hielo.

14

En atención al artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, y al amplio arbitrio valorativo que tiene el Tribunal, las documentales privadas tienen consideración de prueba plena únicamente respecto de su existencia y autenticidad, pero ello no supone ni presupone la veracidad de su contenido, es decir, de lo afirmado en ellas. En tal sentido se valora la documental privada que consisten en la copia certificada de escrito de fecha 29 de octubre de 2020, suscrito por “vecinos de la colonia”, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez, de fecha 30 de octubre de 2020.

Se le otorga **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 412 del Código de Procedimientos Civiles.



En cuanto a la prueba presuncional en su aspecto legal, de conformidad con el artículo 420 del citado Código de Procedimientos Civiles, administrada con el resto de las pruebas, se le otorga **pleno valor probatorio**; mientras que a la prueba presuncional en su aspecto humano, en términos del artículo 422 del Código referido, se le otorga **valor indiciario**.

II. Pruebas de la tercera interesada

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se concede **pleno valor probatorio** a las documentales públicas, consistentes en: copia simple de la impresión del Periódico Oficial del Estado de Colima, de fecha 15 de febrero de 2003; copia simple del acta de cabildo del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, correspondiente a la sesión ordinaria número 19, acta No. 33, Libro I, foja 538; copia simple de la impresión de la respuesta emitida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, mediante la cual se remiten los oficios DDU-1458-2020, DU-144-2020, DDU-0764, Of-SE-470/2019, así como la copia de la licencia de construcción; copia simple de la impresión de los requisitos para obtener la licencia municipal de funcionamiento comercial; copia certificada de la credencial para votar, a nombre de Guillermina Corona Neri, emitida por el Instituto Nacional Electoral; comprobante de pago del impuesto predial, con referencia de fecha 20 de enero de 2017, expedido por el Municipio de Villa de Álvarez, Colima; comprobante del historial de consumo de energía eléctrica, de fecha 23 de febrero de 2021, emitido por CFE Suministrador de Servicios Básicos, con número de servicio 1 ; original del oficio IMADES.249/2021, de fecha 8 de marzo de 2021, emitido por el Director General del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima; y

original del oficio DDU-1450-2021, de fecha 23 de noviembre de 2021.

En atención al artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, y al amplio arbitrio valorativo de este Tribunal, las documentales privadas tienen consideración de prueba plena únicamente respecto de su existencia y autenticidad, pero ello no supone ni presupone la veracidad de su contenido, es decir, de lo afirmado en ellas. En tal sentido se valoran

En atención al artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, y al amplio arbitrio valorativo que tiene el Tribunal, las documentales privadas tienen consideración de prueba plena únicamente respecto de su existencia y autenticidad, pero ello no supone ni presupone la veracidad de su contenido, es decir, de lo afirmado en ellas. En tal sentido se valoran los siguientes documentos privados: copia simple del escrito de fecha 29 de octubre de 2020, suscrito por vecinos de la colonia, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 30 de octubre de 2020; copia simple del escrito de fecha 3 de diciembre de 2020, firmado por Guillermina Corona Neri, correspondiente a la queja interpuesta ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, con acuse de recibido de la misma fecha; copia simple del escrito de fecha 8 de diciembre de 2020, suscrito por vecinos de la colonia Providencia, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 9 de diciembre de 2020; copia simple del escrito de fecha 26 de noviembre de 2020, firmado por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Lic. Hugo Alberto Loza Saucedo, Director de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 27 de noviembre de 2020; copia simple del escrito de fecha 18 de enero de 2021, suscrito por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Director de



Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 19 de enero de 2021; copia simple del escrito de fecha 12 de febrero de 2021, firmado por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Director de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 12 de febrero de 2021; copia simple del escrito de fecha 26 de noviembre de 2020, suscrito por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez, con acuse de recibido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el 27 de noviembre de 2020, y por la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología el 26 de noviembre de 2020; copia simple del escrito de fecha 8 de diciembre de 2020, firmado por vecinos de la colonia Villas Providencia, dirigido al Director General del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima; siete fotografías a color, impresas en hojas tamaño carta; y copia simple del escrito de fecha 15 de febrero de 2021, suscrito por vecinos de la colonia
dirigido al Director General del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima, con acuse de recibido el 17 de febrero de 2021.

En cuanto a las declaraciones de
quienes comparecieron como testigos en la audiencia de pruebas y alegatos (**prueba testimonial**), se otorga a sus testimonios valor probatorio meramente **indiciario**, conforme a lo dispuesto en el artículo 418 BIS del Código de Procedimientos Civiles, al quedar su apreciación sujeta a la prudente valoración de este Tribunal y a las circunstancias particulares del caso.

El valor probatorio de la prueba testimonial está condicionado a diversos factores, entre ellos: (i) que los testigos coincidan en lo

esencial del acto referido, aun cuando difieran en aspectos accidentales; (ii) que por su edad, capacidad o instrucción posean el criterio necesario para juzgar el acto; (iii) que su probidad, independencia de su posición o antecedentes personales les otorguen completa imparcialidad; (iv) que tengan conocimiento directo y personal de los hechos sobre los que declaran, y no por inducción, referencia o comentarios de terceros; (v) que sus declaraciones sean claras, precisas y sin contradicciones, dudas o reticencias respecto de la sustancia de los hechos y sus circunstancias esenciales; (vi) que no hayan sido obligados por fuerza o miedo, ni inducidos por engaño, error o soborno; y (vii) que proporcionen una razón fundada y objetiva de su dicho.

En este sentido, las declaraciones rendidas no constituyen prueba suficiente para acreditar los extremos controvertidos en el juicio, en virtud de que ambas testigos se limitaron a manifestar su percepción personal sobre las molestias que, según refieren, les genera la operación del establecimiento comercial “fábrica de hielo”. Sin embargo, no ofrecieron elementos que permitan vincular de manera directa e inequívoca dichas molestias con la ilegalidad reclamada por la actora respecto de la revocación del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo ni la cancelación del Dictamen Ambiental de Funcionamiento, que constituyen los actos impugnados.

18

Además, se advierte que una de las testigos, es hermana de la tercera interesada en el juicio, quien a su vez fue la oferente de la prueba testimonial, circunstancia que afecta la imparcialidad de su testimonio y debilita su valor probatorio, ya que su interés en el resultado del litigio podría influir en la forma en que rinde su declaración. La relación de parentesco genera dudas razonables sobre la independencia de su dicho y su objetividad al momento de testificar.



Adicionalmente, las testigos no aportaron datos específicos ni verificables que permitan corroborar objetivamente sus afirmaciones, limitándose a expresar opiniones de carácter subjetivo sin sustento documental o técnico que respalde sus dichos. Asimismo, no consta en autos que las testigos cuenten con conocimientos especializados o competencia técnica que les permita emitir una valoración objetiva y fundamentada sobre el impacto del establecimiento en cuestión, ya que las declarantes no son peritos.

Por lo anterior, se concluye que las declaraciones rendidas en audiencia carecen de eficacia probatoria suficiente, pues se basan en percepciones personales, están condicionadas por un vínculo de parentesco que afecta la imparcialidad de una de las testigos y no contienen elementos objetivos que permitan sustentarlas con certeza.

19

Se otorga **pleno valor probatorio** a la prueba instrumental de actuaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 412 del Código de Procedimientos Civiles.

En cuanto a la prueba presuncional en su aspecto legal, de conformidad con el artículo 420 del citado Código de Procedimientos Civiles, administrada con el resto de las pruebas, se le otorga **pleno valor probatorio**; mientras que a la prueba presuncional en su aspecto humano, en términos del artículo 422 del Código referido, se le otorga **valor indiciario**.

QUINTO. Causales de improcedencia

En términos de lo dispuesto por los artículos 85 y 86 de la Ley de Justicia Administrativa, se procede en primer término al análisis

de las causas de improcedencia y de sobreseimiento que pudieran advertirse de las manifestaciones de las partes o que operen de oficio en términos de la ley de la materia, por ser ésta una cuestión de orden público y de estudio preferente.

(1). Causal de improcedencia que se actualiza cuando la autoridad señalada como responsable no hubiere emitido el acto o resolución impugnado:

Este Tribunal advierte de oficio que el presente juicio resulta improcedente respecto del **Ayuntamiento de Villa de Álvarez**, toda vez que dicho órgano de gobierno, señalado como demandado, no es el emisor de los actos impugnados ni intervino en su expedición.

En efecto, el oficio DE-827/2020, de fecha 30 de noviembre de 2020, mediante el cual se determinó la cancelación de la solicitud ingresada por la actora para obtener el Dictamen Ambiental de Funcionamiento para el giro comercial de fábrica de hielo, fue emitido por el **Director de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez**, no por el Ayuntamiento.

20

Asimismo, en cuanto a la revocación del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo, de acuerdo con las constancias que obran en el expediente visible a foja 299, dicha revocación fue emitida mediante el oficio DDU-0764-2020, de fecha 23 de noviembre de 2020, suscrito por el **Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez**. Por lo tanto, sólo a dichas autoridades debe atribuírseles la emisión de los actos impugnados, y no al **Ayuntamiento** como ente colegiado de gobierno.

En consecuencia, respecto del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, al no haber emitido el acto impugnado, se actualiza la causal



de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 85 de la Ley de Justicia Administrativa, que establece lo siguiente:

“Artículo 85. Improcedencia

1. El juicio ante el Tribunal será improcedente en los siguientes casos:

(...)

X. Respecto de la autoridad señalada como demandada o responsable cuando esta no hubiere emitido el acto o resolución impugnado;

En consecuencia, con fundamento en el artículo 86, punto 1, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa, en correlación con el invocado artículo 85, fracción X, del mismo ordenamiento legal, es procedente declarar el **sobreseimiento** parcial del juicio únicamente respecto al **Ayuntamiento de Villa de Álvarez.**

Artículo 86. Sobreseimiento

21

1. Procede el sobreseimiento del juicio en los siguientes casos:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

[...]

2. El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

SEXTO. Argumentos de las partes

Se tienen a la vista para su debido análisis los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora, así como los argumentos esgrimidos por su contraparte demandada, los cuales obran en el expediente de este juicio. Siendo por tanto innecesaria, además de impráctica, su transcripción, ya que ello no constituye un requisito

indispensable a efecto de cumplir con el principio de congruencia y exhaustividad de las sentencias.

Resulta aplicable, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia siguiente:

Registro digital: 164618. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a./J. 58/2010. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830. Tipo: Jurisprudencia.

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.

22

SÉPTIMO. Estudio de fondo

Para que proceda el estudio de los conceptos de agravios basta con que en ellos se exprese la *causa de pedir*, esto es, que se manifieste mediante razonamientos jurídicos que por alguna causa o motivo existe una situación de hecho contraria a derecho, sin que necesariamente deban plantearse a manera de *silogismo jurídico* o bajo cierta redacción sacramental, lo que no implica –ni autoriza–



para que el actor se limite a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues corresponde al actor exponer razonadamente por qué estima ilegal el acto que reclama.

Al respecto tiene aplicación las tesis de jurisprudencia que a continuación se señala:

Registro digital: 185425. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 1a./J. 81/2002. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 61. Tipo: Jurisprudencia.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTE SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.

El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.

Teniendo en cuenta lo anterior, a efecto de estudiar y resolver la cuestión que ha sido planteada en la demanda y no existiendo obligación legal de seguir el orden propuesto por la parte actora, este Tribunal puede analizar los conceptos de violación o agravios en diverso orden al que se proponga, estando facultado para hacerlo de manera individual, conjunta o por grupos.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia siguiente:

Registro digital: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2018. Tipo: Jurisprudencia.

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 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.

24

1. Manifestaciones de la parte actora:

Atendiendo a la causa de pedir, la parte actora expone en su demanda, en términos generales, que mediante el oficio DU-1144-2020, la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez le otorgó un Dictamen de Vocación de Uso de Suelo "condicionado" para la operación de una fábrica de hielo en el predio ubicado en avenida Providencia

Posteriormente, al acudir a las oficinas municipales para continuar con los trámites correspondientes a la licencia comercial, entre ellos la obtención del Dictamen Ambiental de Funcionamiento,



el Director de Ecología le informó que no podía recibirle más trámites y que el Dictamen de Vocación de Uso de Suelo quedaba sin efectos, derivado de la manifestación de molestias por parte de una vecina respecto a los ruidos generados por su negocio. Como sustento de esta decisión, le fue entregado el oficio DE-827/2020, de fecha 30 de noviembre de 2020, suscrito por el Director de Ecología.

La parte actora sostiene que los actos reclamados infringen el principio de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que carecen de fundamentación jurídica, ya que las autoridades demandadas se limitaron a argumentar que tanto el Dictamen de Vocación de Uso de Suelo como el trámite para obtener el Dictamen Ambiental de Funcionamiento, quedaban sin efectos por “quejas vecinales”, sin precisar los preceptos normativos que les facultan para revocar tales actos administrativos.

25

Asimismo, señala que la motivación expuesta por la autoridad demandada resulta insuficiente, pues en el oficio impugnado únicamente se señala que:

“Dicho giro presenta problemática de ruido, energía lumínica y vibraciones, así lo refieren los colonos de la colonia Villas Providencia, mediante la queja recibida por esta dirección.”

Sin embargo, la parte actora considera que esta determinación carece de elementos objetivos, ya que se basa exclusivamente en las manifestaciones de particulares, sin que la autoridad haya acreditado la veracidad de tales afirmaciones, lo que, a su juicio, deja en evidencia la falta de motivación suficiente en la emisión del acto reclamado.

2. Manifestaciones de la autoridad demandada:

La autoridad demandada sostiene que los actos impugnados no generan perjuicio alguno a la parte actora, toda vez que su actuación deriva de un acuerdo emitido por el Cabildo Municipal, en el cual se concedió un uso de suelo condicionado.

Asimismo, argumenta que la revocación del uso de suelo, efectuada por el Director de Desarrollo Urbano Municipal, obedeció al cumplimiento de las condiciones establecidas en el propio acuerdo de cabildo, por lo que no constituye un acto arbitrario ni contrario a derecho.

En este sentido, precisa que la condición para el otorgamiento del uso de suelo no estaba supeditada a la verificación de ruidos o molestias, sino únicamente a la existencia de quejas formuladas por los vecinos del lugar, de manera que, una vez recibidas dichas quejas, la autoridad municipal procedió conforme a lo establecido en el acuerdo respectivo.

26

3. Manifestaciones de la tercera interesada:

La tercera interesada expone una relatoría de hechos, en la que esencialmente señala que es vecina residente de la colonia Villas Providencia, donde habita junto con su tía de 94 años, su padre de 87 años y sus nietos, en cuya proximidad se encuentra ubicada la fábrica de hielo propiedad de la actora.

Afirma que dicho establecimiento inició operaciones sin contar con la licencia municipal correspondiente y que, de hecho, no pudo obtenerla debido a que el Ayuntamiento de Villa de Álvarez revocó el vocacionamiento de uso de suelo previamente otorgado.



Sostiene que la operación de la fábrica afecta el descanso de su familia y de los vecinos del lugar, pues funciona principalmente durante las noches y genera un ruido constante, semejante a un "zumbido muy molesto", producido por una máquina o ventilador industrial, además del ruido generado por camionetas y trabajadores del establecimiento.

Precisa que la fábrica opera en horarios irregulares, habiendo días en los que inicia actividades desde las dos o tres de la mañana hasta las ocho de la noche, mientras que en otras ocasiones labora de manera ininterrumpida las 24 horas del día.

En virtud de lo anterior, sostiene que, desde el inicio de las operaciones irregulares de la fábrica, su tranquilidad se ha visto afectada, motivo por el cual ha interpuesto diversas quejas ante las dependencias municipales y estatales competentes.

27

Finalmente, argumenta que la zona en la que se encuentra ubicada la fábrica es de carácter habitacional, por lo que la actividad industrial que ahí se desarrolla resulta incompatible con la vocación del suelo.

Añade que el uso de suelo concedido originalmente solo tuvo vigencia para el año 2019 y que su permanencia estaba condicionada a la ausencia de quejas vecinales, lo cual, a su juicio, se actualiza en el presente caso.

Asimismo, refiere que la concesión de agua otorgada para la fábrica correspondía a un predio clasificado como rústico, mientras que el inmueble en el que actualmente opera se encuentra en una

zona urbana, lo que, en su opinión, representa una inconsistencia en la viabilidad del establecimiento.

4. Análisis del Tribunal:

Examinados los antecedentes del caso, las pruebas aportadas y las manifestaciones de las partes, este Tribunal advierte que los agravios expuestos por la actora son sustancialmente **fundados**, en atención a lo siguiente:

La infracción al principio de legalidad implica el análisis de los siguientes elementos: (i) que el acto de autoridad conste en un mandamiento por escrito; (ii) que sea expedido por una autoridad competente; (iii) que se emita cumpliendo con las formalidades establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables; y (iv) que se encuentre debidamente fundado y motivado.

28

Dichos elementos constituyen garantías de tipo instrumental, las cuales reflejan la adopción del principio de legalidad en el régimen jurídico nacional, entendido como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica. Conforme a este principio, las autoridades solo pueden actuar dentro de los límites y atribuciones que expresamente les confieren las leyes, las cuales, a su vez, derivan de la voluntad popular en un régimen de democracia representativa, conforme lo establece la Constitución General de la República.

Este Tribunal parte de la premisa de que, conforme al **artículo 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios** (en adelante, **Ley del Procedimiento Administrativo**), el **oficio DE-827/2020**, de fecha 30 de noviembre de 2020, mediante el cual se **determinó la cancelación de la solicitud** presentada por la parte actora para obtener el **Dictamen**



Ambiental de Funcionamiento para el giro comercial de **fábrica de hielo**, así como la **revocación del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo**, contenida en el **oficio DDU-0764-2020**, de fecha 23 de noviembre de 2020, **constituyen actos administrativos**. Estos actos representan la declaración unilateral de voluntad de la autoridad paramunicipal, mediante la cual se determinó de manera fáctica la cancelación de los dictámenes mencionados, lo que impidió a la parte actora continuar con el trámite para la obtención de la licencia municipal de funcionamiento.

Es claro que cualquier acto administrativo que implique la revocación de un derecho previamente otorgado a un particular para el ejercicio de una **actividad lícita** debe encontrarse **debidamente fundado y motivado**, en términos de lo dispuesto por el **artículo 14, fracción IV, de la Ley del Procedimiento Administrativo**. Este requisito está indefectiblemente vinculado al **principio de legalidad**, consagrado en el **artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General**.

En este sentido, la **fundamentación** implica la mención precisa de los preceptos normativos aplicables al caso, por lo que, para que un acto administrativo se considere debidamente fundado, debe contener:

(i) La cita expresa de los cuerpos normativos y preceptos legales que confieren a la autoridad la competencia para actuar y emitir el acto.

(ii) La referencia a los cuerpos normativos y preceptos legales aplicados al caso concreto, es decir, los supuestos normativos bajo los cuales se encuadra la situación o conducta del particular, los cuales deben citarse con exactitud.

Por su parte, la **motivación** exige que la autoridad explique de manera clara y precisa:

(i) Las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en cuenta para la emisión del acto.

(ii) La adecuación entre las normas aplicables y los motivos expuestos, es decir, que los hechos en cuestión se ajusten a la hipótesis normativa invocada.

De la revisión del expediente, específicamente de lo **visible a foja 35**, se advierte que obra en autos el **oficio DU-1144-2020**, de fecha 12 de octubre de 2020, suscrito por el **Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez**, mediante el cual se otorgó a Adriana Lizeth Chávez Mora la factibilidad de uso de suelo anual, en la que se determinó que el **Dictamen de Vocación de Uso de Suelo Modalidad I** para el giro de **fábrica de hielo** en Avenida Providencia No. 321, fraccionamiento Villas Providencia, **era factible** con carácter **condicionado**, con una vigencia de un año, es decir, hasta el 12 de octubre de 2021.

30

Las autoridades municipales responsables sustentaron los actos impugnados en los siguientes términos:

En relación con el **oficio clave DE-827/2020**, de fecha 30 de noviembre de 2020, emitido por **Director de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez**, mediante el cual se determinó la **cancelación de la solicitud** para el otorgamiento de la factibilidad del Dictamen Ambiental de Funcionamiento, se expone lo siguiente:



“Por este conducto me es grato saludarle e informarle que esta Dirección de Ecología recibió una solicitud de Dictamen Ambiental de Funcionamiento (DAF) con número de solicitud de DAF CMN 105/2020 con giro comercial de fábrica de Hielo, la cual ésta localizada en la calle Providencia No. 321, de la colonia Villas Providencia.

Dicho giro presenta problemática de ruido, energía lumínica y vibraciones, así lo refieren los colonos de la colonia Villas Providencia mediante la queja recibida ante esta dirección.

Debido a que su dictamen de vocación del suelo con número de oficio DU-DU-1144-2020 otorgado por la Dirección de Desarrollo Urbano en la cual determina que es factible condicionado la vocación del suelo y cuenta con una vigencia del año en curso, siempre y cuando no presente quejas vecinales, y de acuerdo al oficio DDU-0764-2020 el cual fue emitido por la Dirección de Desarrollo Urbano con fecha 23 de noviembre del 2020, en el que menciona que QUEDA SIN EFECTO LA PRESENTE FACTIBILIDAD debido a que presente queja vecinal.

Por lo anterior mencionado esta Dirección de Ecología concluye que la solicitud ingresada para obtener el DAF con giro comercial de fábrica de hielo queda cancelada por la carencia del Dictamen de Vocación del suelo y por tanto no se le otorgar el DAF.”

Por su parte, en el **oficio DDU-0764-2020**, de fecha 23 de noviembre de 2020, emitido por el **Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez**, se determina la **cancelación de la factibilidad del uso de suelo otorgado**, bajo los siguientes términos:

“Por medio del presente hago de su conocimiento que el día 30 de octubre del 2020, esta Dirección de Desarrollo Urbano recibió una denuncia por parte de los vecinos de la colonia Villas Providencia, referente al tema de la instalación de una fábrica de hielo con domicilio fiscal Av. Villas Providencia 3321, colonia Villas Providencia, dentro del Municipio de Villa de Álvarez. Señalando la inconformidad debido a que se está generando molestias

por ruido, siendo que se encuentra a espaldas de sus viviendas.

Se emitió con Folio DDU/1144-2020 de forma CONDICIONADA su dictamen de vocación del suelo Modalidad I, para el giro en una superficie utilizada de 632 m² al interior del predio antes referido, durante la vigencia del año fiscal en curso, siendo una de las condicionantes: 'siempre y cuando no presente quejas vecinales', por lo que QUEDA SIN EFECTOS LA PRESENTE FACTIBILIDAD."

▪ **Falta de fundamentación legal y vulneración al principio de seguridad jurídica:**

Del análisis de los actos reclamados, se advierte que si bien las autoridades exponen motivos para revocar el Dictamen de Vocación de Uso de Suelo y cancelar la solicitud ingresada por la actora para obtener el Dictamen Ambiental de Funcionamiento, la motivación expresada resulta **insuficiente**, pues carece de una fundamentación legal válida que justifique la determinación adoptada, generando así una situación de incertidumbre jurídica.

32

En este sentido, se advierte que en los oficios DDU-0764-2020 y DE-827/2020 se omite citar los preceptos normativos aplicables que establezcan la competencia legal de cada una de las autoridades para emitir los actos impugnados y justificar el sentido de la decisión adoptada. Particularmente, no se fundamenta jurídicamente la causal específica que permitiría la cancelación del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo y la negativa a otorgar el Dictamen Ambiental de Funcionamiento, limitándose a señalar como única justificación la **existencia de "quejas vecinales"**.

Asimismo, de los referidos oficios se desprende la falta de sustento legal para afirmar que los dictámenes de vocación de uso



de suelo son de carácter temporal y que su validez está sujeta exclusivamente a la ausencia de quejas vecinales. Tampoco se establece con claridad la competencia tanto de la Dirección de Desarrollo Urbano como de la Dirección de Ecología para emitir tales determinaciones, lo que refuerza la falta de fundamentación legal de los actos reclamados.

Por lo tanto, se advierte que ambas autoridades omitieron señalar los preceptos normativos específicos que sustentan su decisión, lo que impidió a la parte actora conocer con certeza la base de la resolución y, en su caso, controvertir su legalidad, vulnerando así su derecho a una defensa efectiva en contra de los actos impugnados.

No existe disposición normativa que faculte a la autoridad municipal para condicionar la vigencia de un Dictamen de Vocación de Uso de Suelo únicamente a la **ausencia de quejas vecinales**, como se pretende justificar en los oficios impugnados. Los actos administrativos que otorgan derechos no pueden quedar sujetos a condiciones ambiguas y discrecionales, sino únicamente a aquellas expresamente previstas en la ley o en disposiciones reglamentarias aplicables. En este caso, la mera recepción de quejas de particulares no constituye una causal jurídica suficiente para revocar un dictamen previamente otorgado, pues dicha determinación requeriría de fundamentación específica en la normatividad vigente, así como de una evaluación técnica y objetiva que demostrara su procedencia.

Aunado a ello, el carácter condicionado del dictamen no implica que la autoridad municipal tuviera libertad absoluta para revocarlo sin mayor justificación y sin dar **audiencia** al afectado. La revocación de actos administrativos que ya han generado derechos debe ajustarse a las reglas del procedimiento administrativo y no puede sustentarse

únicamente en criterios subjetivos. En el presente asunto, no se acreditó la existencia de una causal legal que habilitara a la autoridad demandada a revocar el dictamen otorgado a la actora, máxime **sin concederle derecho de audiencia**, por lo que también se advierte infracción al artículo 14 constitucional.

Por otro lado, la motivación expuesta en los oficios impugnados resulta insuficiente y carente de soporte técnico. Las molestias que se alegan por los vecinos del lugar fueron tomadas como fundamento único para revocar el dictamen sin que la autoridad realizara una verificación objetiva de dichas manifestaciones. En términos del **principio de exhaustividad en la motivación de los actos administrativos**, la autoridad tenía la obligación de realizar estudios técnicos, inspecciones o dictámenes de verificación que permitieran acreditar de manera fehaciente la existencia de los problemas de ruido, vibraciones o energía lumínica que se alegan por la tercera interesada. La simple recepción de quejas no resulta suficiente para fundamentar una decisión que afecta los derechos de un particular, sin que medie una constatación objetiva de la situación denunciada.

34

En consecuencia, este Tribunal concluye que:

1. Las autoridades municipales carecen de competencia para revocar un dictamen de uso de suelo únicamente con base en quejas vecinales, sin que exista un fundamento normativo expreso que así lo permita.

2. La revocación de un derecho adquirido por un particular debe basarse en causales legales claras y no en criterios discrecionales o en situaciones subjetivas que no hayan sido verificadas mediante mecanismos formales de inspección o evaluación técnica.



3. La motivación expresada por la autoridad municipal es insuficiente, pues no acredita objetivamente las circunstancias que llevaron a la revocación del dictamen otorgado a la actora, generando con ello una vulneración al principio de legalidad y seguridad jurídica.

Sirve para sustentar el sentido de esta decisión el criterio jurisprudencial siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 175082. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Mayo de 2006. Materia(s): Común. Tesis: I.4o.A. J/43. Página: 1531.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.

El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.

5. Sentido de la Decisión

Bajo las consideraciones expuestas, se actualiza la infracción al artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal y al diverso 14, fracción IV, de la Ley del Procedimiento Administrativo. Por lo que al incumplir los actos reclamados con un requisito necesario para su validez, esto es, con una debida fundamentación y motivación, hace procedente declarar su **nulidad**.

Ahora bien, la nulidad, conceptualizada en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos que se desaparten de los requisitos de forma o fondo que dispongan las normas jurídicas que les sean aplicables o que se han originado en un procedimiento viciado.

Así, de conformidad con los artículos 15 y 16 de la Ley del Procedimiento Administrativo, están previstas dos clases de nulidad: la *nulidad absoluta*, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, y la *nulidad relativa*, también identificada como nulidad para efectos, la que regularmente opera ésta última cuando se manifiestan vicios formales del acto.

Atendiendo al tipo de vicio, deficiencia o irregularidad que se advierta, sea de fondo, forma o procedimiento, con fundamento en el artículo 118 de la Ley de Justicia Administrativa, el Tribunal puede en la sentencia declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o, en su caso, la nulidad relativa del acto para determinados efectos, precisando la forma y términos en que la autoridad responsable debe cumplir, pudiendo también ordenarse la reposición de algún acto o procedimiento. Asimismo, puede reconocerse a la actora, cuando así proceda, la existencia de un derecho subjetivo y establecer al efecto el cumplimiento de la obligación correlativa, así como restituirle en el uso y goce de los derechos afectados o desconocidos.



Por tanto, en atención a los vicios advertidos en los actos que se reclaman, con fundamento en lo previsto por los artículos 118 de la Ley de Justicia Administrativa y 66 del Reglamento Interior de este Tribunal, es procedente declarar la **nulidad** del oficio identificado con la clave DDU-0764-2020, de fecha 23 de noviembre de 2020, emitido por el **Director de Desarrollo Urbano** del referido Municipio, en el que se determinó la revocación del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo. Asimismo, se declara la **nulidad** del oficio identificado con clave DE-827/2020, de fecha 30 de noviembre de 2020, emitido por el **Director de Ecología** del Municipio de Villa de Álvarez, en el que se decidió la *cancelación de la solicitud* ingresada por la actora para obtener el Dictamen Ambiental de Funcionamiento para el giro comercial de fábrica de hielo.

Dada la **nulidad para efectos** que se decide y luego de que la actora está sujeta a la observancia de los requisitos que se prevean en las normas jurídicas (leyes y reglamentos) que resulten aplicables al tipo de actividad que realiza (fábrica de hielo), se determina que, tanto la **Dirección de Desarrollo Urbano**, como la **Dirección de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez**, quedan en libertad para vigilar, evaluar y actuar respecto de la operación del establecimiento comercial de la actora, ello en el marco de las facultades que les concedan las leyes y reglamentos, debiendo respetar en su actuación el principio de legalidad, audiencia y debido proceso.

En el caso, de la **Dirección de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez**, deberá además emitir con **libertad de decisión** una nueva resolución, **debidamente fundada y motivada** en la que vuelva a pronunciarse sobre el otorgamiento del Dictamen Ambiental de Funcionamiento requerido; debiendo observar además en lo que sea conducente los **elementos** fijados en el artículo 14 de la Ley del Procedimiento Administrativo, que al respecto señalan:

Artículo 14. Son requisitos de validez del acto administrativo:

I. Constar en forma escrita impresa y con la firma autógrafa de la autoridad u órgano público que lo expide, salvo que el ordenamiento jurídico aplicable autorice otra forma de expedición e identificación, permitiéndose la forma escrita electrónica y la firma del tal naturaleza, así como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación;

II. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

III. Reunir las formalidades exigidas por los ordenamientos jurídicos aplicables;

IV. Estar debidamente fundado y motivado;

V. Contener la manifestación clara y precisa del objeto del acto;

VI. Contener en su caso la referencia específica de identificación del expediente que se trate y nombre completo del o los interesados;

VII. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá mencionarse la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

VIII. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá mencionarse los recursos impugnativos que procedan; y

IX. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes interesadas o establecidos por el ordenamiento jurídico.

38

Por lo anteriormente expuesto y fundado, es de resolverse y

SE RESUELVE:

PRIMERO. Se determina el **sobreseimiento** parcial del juicio respecto del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, en atención a la causa de improcedencia señalada en esta sentencia.

SEGUNDO. Se declara la **nulidad** y se deja sin efectos el oficio con clave DDU-0764-2020 de fecha 23 de noviembre de 2020 emitido



por el Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Villa de Álvarez en el que se determinó la revocación del Dictamen de Vocación de Uso de Suelo.

TERCERO. Se declara la **nulidad** y se deja sin efectos el oficio con clave DE-827/2020, de fecha 30 de noviembre de 2020, emitido por el Director de Ecología del Municipio de Villa de Álvarez, ello para los efectos precisados en las consideraciones finales de este fallo.

CUARTO. Se **vincula** a la autoridad responsable señalada en el resolutivo anterior al inmediato y diligente cumplimiento de esta sentencia, apercibida que de no hacerlo se podrá hacer acreedora a los medios de apremio y, en su caso, a las sanciones previstas en la ley.

Notifíquese como en derecho proceda.

39

Así, lo resolvieron por unanimidad y firman la magistrada y los magistrados que conforman el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

MAGISTRADA

**YARAZHET CANDELARIA
VILLALPANDO VALDEZ**

MAGISTRADO

**GUILLERMO DE JESÚS
NAVARRETE ZAMORA**

