



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA
JUICIO
PÁGINA 1

DE

AMPARO

98/2016-II

FORMA A-55

Boca del Río, Veracruz, a veintiséis de agosto de dos mil dieciséis.

Vistos para resolver los autos que integran el juicio de amparo **98/2016-II**, promovido por *****a través de sus apoderados legales ***, contra actos del Gobernador de Veracruz de Ignacio de la Llave, con residencia en Xalapa, Veracruz, y otras autoridades; y

RESULTANDO:

Primero. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. Por escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Boca del Río, y remitido a este Juzgado Sexto de Distrito en el Estado por razón de turno, en donde fue recibido al día siguiente, ** en su carácter de apoderados legales de la persona moral ****, promovieron juicio de amparo contra actos del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, Cámara de Diputados del Congreso Local del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Director de la Gaceta Oficial de Estado de Ignacio de la Llave, Ayuntamiento de Boca del Río, Director de Comercio del Ayuntamiento de Boca del Río, de Veracruz, con residencia en la Ciudad de Xalapa, Veracruz y Boca de Río Veracruz, respectivamente, de quienes reclamó los actos siguientes:

“IV. ACTOS RECLAMADOS.

1.- *Del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, se reclama la promulgación del Decreto 612, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y*

Vivienda y la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, en específico la adición del último párrafo al artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

2.- Del H. Cámara de Diputados del Congreso Local del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se reclama el dictado, aprobación y expedición del Decreto 612, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda y la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, en específico la adición del último párrafo al artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3.- Del C. Secretario del Gobierno del Estado de Veracruz, se reclama el refrendo del Decreto 612, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda y la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, en específico la adición del último párrafo al artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

4.- Del Director de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se reclama la publicación del Decreto 612, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda y la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, en específico la adición del último párrafo al artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la reforma a la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO DE
PÁGINA 3

AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

5.-Del Ayuntamiento de Boca del Río Veracruz, se reclama la ejecución y cumplimiento del Decreto 612, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda y la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, en específico la adición del último párrafo al artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ello por acuerdo tomado en la Vigésima Séptima Sesión Extraordinaria de Cabildo de veinte de enero de dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintiuno del mismo mes y anualidad.

6.-De la Dirección de Comercio del Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, se reclama la ejecución y el cumplimiento del Decreto 612, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda y la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, en específico la adición del último párrafo al artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ello por acuerdo tomado en la Vigésima Séptima Sesión Extraordinaria de Cabildo de veinte de enero de dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintiuno del mismo mes y anualidad.

DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLADOS. La parte quejosa señaló como derechos fundamentales violados los previstos en los artículos 1, 14, 16, 123 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo. ADMISIÓN DE DEMANDA Y SEÑALAMIENTO DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. Por auto de veintiocho de enero de dos mil dieciséis, éste órgano de control constitucional, radicó el presente juicio y lo registró bajo el número 98/2016-II, realizó diversa prevención a la parte quejosa; previo cumplimiento de lo solicitado al impetrante de garantías, en diverso auto de cuatro de febrero del año en curso, este juzgado admitió a trámite la demanda de amparo; solicitó a las autoridades responsables su informe justificado y se determinó no tener como autoridad responsable al Director General de la Gaceta Oficial para el Estado de Veracruz, en razón de que el señalamiento hecho por la parte quejosa se realizó por su intervención en su ámbito competencial dentro del proceso legislativo y no por vicios propios de sus actos.

Asimismo, se solicitó a las autoridades responsables su informe justificado, se otorgó la intervención que legalmente le compete al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, quien formuló pedimento, sin que se ordenara emplazar a la parte tercera interesada al no advertirse persona alguna o ente jurídico a quien le pudiera deparar dicho carácter; y, por último, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, la cual finalmente se llevó a cabo en los términos del acta que antecede, sin que a la fecha exista en autos oposición expresa de parte alguna en la que manifieste la oposición a la publicación de sus datos personales; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO. COMPETENCIA. Este Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz es competente para resolver este juicio de amparo, de conformidad con los



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO DE AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

PÁGINA 5

artículos 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 33, fracción IV, 35, 37 y 107, fracción I, inciso d) de la Ley de Amparo; 1°, fracción V y 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General **3/2013**, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, al reclamarse diversos preceptos legales cuyos efectos y consecuencias son susceptibles de materializarse dentro de la circunscripción territorial en la que este Juzgado ejercer jurisdicción.

SEGUNDO. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS. De acuerdo con la fracción I del artículo 74 de la Ley de Amparo, es menester precisar que la quejosa reclama lo siguiente:

- La discusión, aprobación, sanción, promulgación, expedición, refrendo, publicación, aplicación y ejecución del *Decreto número 612 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda y de la Ley que regula las construcciones públicas y privadas ambas del estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Legislativa del Estado de Veracruz el diez de diciembre de dos mil quince, y en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el veinticinco de diciembre de dos mil quince, específicamente por lo que se refiere a la adición al último párrafo del artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano Ordenamiento Territorial y Vivienda y la reforma a la fracción III, del artículo 32 de la Ley que regula las construcciones públicas y*

privadas.

TERCERO. INEXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS. No es cierto el acto reclamado a la autoridad responsable **3. Secretario de Gobierno**, con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, de quien se reclama el refrendo del decreto impugnado, pues al rendir su informe justificado negó de forma expresa y categórica la existencia del acto que la parte quejosa le atribuye, sin que ésta ofreciera prueba en contrario, aun cuando le correspondía dicha carga, pese a que oportunamente le fue conferida vista con tales informes, según consta en autos.

De ahí que, se tengan por inexistentes los actos reclamados a las autoridades en cita, por lo que procede **sobreseer** en el presente juicio de amparo, con fundamento en la fracción IV del artículo 63, de la Ley de Amparo, en ese aspecto.

CUARTO. EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS. Las diversas autoridades responsables **1. Gobernador del Estado de Veracruz**, **5. Ayuntamiento de Boca del Río**, al rendir sus informes justificados aceptaron la existencia de los actos que se les reclamaron en sus respectivos ámbitos de competencia, por lo que así deberán tenerse para todos los efectos de la presente sentencia.

La autoridad responsable **2. Congreso Local del Estado de Veracruz**, con sede en Xalapa, Veracruz, fue omisa en rendir su informe justificado a pesar de encontrarse debidamente notificada del oficio por el cual le fue solicitado, tal como se advierte del acuse de recibo que obra agregado en autos (folio 119), por tanto, con apoyo en el artículo 117



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 7

DE

AMPARO

FORMA A-55
98/2016-II

de la Ley de Amparo, procede **presumir cierto** el acto que se le reclama, atento a que su existencia resulta implícita, pues de conformidad con los preceptos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, tratándose de normas de observancia e interés general, basta que se publiquen en un medio de difusión oficial, para que el órgano de control constitucional esté obligado a considerarlas en sus resoluciones, dados los fines buscados con la difusión por medios publicitarios oficiales, situación que en la especie aconteció, pues las leyes impugnadas se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado el veintiuno de enero de dos mil dieciséis.

Es aplicable la siguiente tesis jurisprudencial 2a./J. 65/2000, de la Segunda Sala, visible en la página doscientos sesenta, del Tomo XII, correspondiente a agosto del año dos mil, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.*”

Por otra parte, la autoridad **6. Director de Comercio del Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz**, al rendir su

informe justificado no estableció expresamente si es o no cierto el acto de ejecución que se le reclama; sin embargo, deberá tenerse por cierto, pues dicha responsable fue quién emitió el oficio **DC/01/014-2016, sin fecha, que anexó la parte quejosa a su escrito de demanda, dirigido a las Plazas Comerciales de Boca del Río, Veracruz, en el que dio a conocer el acuerdo emitido en sesión de cabildo de veinte de enero de dos mil dieciséis, por el cual se estableció la tarifa del servicio de estacionamiento de dichas plazas y centros comerciales para los usuarios que no adquieran bienes y servicios y que únicamente hagan uso del establecimiento público,** con lo cual se encuentra dando cumplimiento y aplicando las disposiciones legales que se impugnan de inconstitucionales, motivo por el cuál, deberán tenerse por ciertos los actos de ejecución que se le atribuyen a dicha autoridad responsable.

QUINTO. ANÁLISIS DE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA HECHA VALER. La procedencia del juicio de amparo merece estudio preferente, por ser una cuestión de orden público lo aleguen o no las partes, tal y como lo estatuye el artículo 62 de la Ley de Amparo.

Por tanto, se procede al estudio de la causa de improcedencia que hizo valer la autoridad responsable **Gobernador del Estado de Veracruz,** al rendir su informe justificado, quien sostiene que la quejosa carece de interés jurídico para acudir al presente juicio de amparo, pues estima que la norma reclamada es heteroaplicativa, por lo que al no acreditar acto de aplicación que le cause perjuicio en su esfera jurídica, hipótesis de improcedencia que se encuentra prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 9

DE

AMPARO

FORMA A-55
98/2016-II

aun cuando erróneamente dicha responsable invocó la fracción XIII, lo anterior atendiendo a que en líneas posteriores hace alusión respecto a los intereses jurídicos de la parte quejosa.

Al respecto, el **artículo 61, fracción XII**, de la Ley de Amparo, establece:

“ARTÍCULO 61. *El juicio de amparo es improcedente:*

(...)

XII. *Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.*

(...)”

La norma transcrita, regula la improcedencia del juicio de amparo en relación con dos tipos de actos de autoridad: a) Aquéllos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5° de la misma Ley; y, b) Normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

Para el presente caso, trasciende el mandato legislativo previsto en la primera hipótesis, atinente a normas generales.

La interpretación que debe prevalecer en relación con el precepto en estudio, es la sistemática que deriva de su estudio concatenado con el diverso artículo 107, fracción I, de la misma Ley de Amparo, que establece:

“ARTÍCULO 107. *El amparo indirecto procede:*

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.”

El precepto invocado exige invariablemente para la procedencia del juicio de amparo indirecto, un perjuicio derivado de la entrada en vigor de normas generales, o bien, de su primer acto de aplicación, es decir, desde el momento en que la norma se torna obligatoria a partir de su publicación oficial.

Por lo tanto, la segunda hipótesis de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que hace referencia a la improcedencia del juicio “*contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia*”, debe ser entendida como el mandato legislativo que impone considerar improcedente el juicio constitucional contra normas que se hayan reclamado por su sola entrada en vigor y no causen un perjuicio a la parte quejosa, ya que requieren de un acto posterior de autoridad para ser individualizadas en su esfera jurídica.

En el caso de las leyes autoaplicativas, es suficiente que el gobernado se ubique dentro de los supuestos previstos en un determinado ordenamiento legal que por su sola expedición le obligue a hacer o dejar de hacer y provoque con ello la afectación a su esfera jurídica, sin ningún acto ulterior de autoridad, es decir, sin condicionar su individualización, para que esté en aptitud de ejercitar la acción constitucional dentro del plazo de treinta días contados a partir de la entrada en vigor del precepto que se trate, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17, de la Ley de Amparo.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO

DE

AMPARO

PÁGINA 11

FORMA A-55

98/2016-II

En el supuesto de las leyes heteroaplicativas, se requiere la realización de un acto de aplicación que imponga o haga observar al gobernado, los mandatos legales, para que se produzca la actualización en su perjuicio de la hipótesis normativa; esto es, se condiciona la individualización de la norma, a un acto ajeno a su sola vigencia y, entonces, el plazo con el que cuenta el agraviado para promover el juicio de amparo en su contra, será de quince días, según la regla establecida en el artículo 17 de la ley de la materia.

De tal forma que, para la reclamación de las disposiciones generales mediante el juicio de amparo, se requiere acreditar que esas normas afectan la esfera jurídica de quien solicita la protección federal, ya sea porque **con su entrada en vigor tal afectación se genere de inmediato (individualización incondicionada)**, o bien, porque dichos efectos se hayan causado con motivo de un acto de aplicación (individualización condicionada), el cual proviene generalmente de la actuación de una autoridad aun cuando también puede surgir de los actos propios de particulares, si mediante su conducta se vincula de modo necesario al solicitante del amparo con lo dispuesto en los preceptos impugnados, por actualizarse sus hipótesis normativas.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia número 138, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 3738, Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Procedencia del amparo indirecto contra leyes, del Apéndice 1917-Septiembre 2011, Novena Época, que dice:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.”

En ese contexto, la parte quejosa reclama, **por su sola vigencia**, en esencia, la adición al último párrafo del artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda; así como la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, del Estado de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 13

DE

AMPARO

FORMA A-55
98/2016-II

Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de veinticinco de diciembre de dos mil quince mediante Decreto número 612, cuyo contenido literal es el siguiente:

“D E C R E T O NÚMERO 612

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y VIVIENDA Y DE LA LEY QUE REGULA LAS CONSTRUCCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS, TODAS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona un último párrafo al artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para quedar como sigue:

Artículo 45. Quedan comprendidos en la infraestructura urbana y el equipamiento:

I. ...

II. ...

Tratándose de comercio y abasto, el uso del servicio de estacionamiento deberá ser gratuito y de libre acceso, se exceptúa de lo anterior el servicio proporcionado a los usuarios que no adquieran bienes o servicio en la plaza o centro comercial y únicamente hagan uso del servicio de estacionamiento público, dicha tarifa será aprobada por el Ayuntamiento que corresponda; y se sujetará a lo establecido en la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para quedar como sigue:

Artículo 32. Las construcciones en el territorio Estatal estarán sujetas a lo siguiente:

I. a II. ...

III. *Dispondrán de cajones de estacionamiento para vehículos en la cantidad que establezcan los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y Regional, y a falta de éstos, según lo establecido por el Reglamento de esta Ley.*

Tratándose de actividades comerciales, el uso de los cajones de estacionamiento a que se refiere el párrafo anterior, deberá ser sin costo para el usuario, a excepción de las que, su actividad directa sea exclusivo de ese servicio. Se podrá efectuar el cobro de una contraprestación, a las personas que no acrediten haber realizado la compra de un producto o pago de un servicio, en algún establecimiento integrante del centro determinado.

El incumplimiento de esta disposición será considerado infracción administrativa sancionada por los Bandos de Policía y Buen Gobierno, cuyo monto se fijará en las Leyes de Ingresos de los Municipios.

TRANSITORIOS

PRIMERO. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado.*

SEGUNDO. *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.”*

Dichas disposiciones regulan lo concerniente al servicio de estacionamiento e imponen una limitación parcial de gratuidad para los usuarios que adquieren bienes o servicios en la plaza o centro comercial, y establecen la posibilidad de cobrar una contraprestación, a las personas que no acrediten haber realizado la compra de un producto o pago de un servicio, en algún establecimiento integrante del centro determinado con base en una tarifa fija que deberá ser fijada por el Ayuntamiento Municipal correspondiente.

Lo que permite concluir que contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable, los citados artículos



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO DE

AMPARO

FORMA A-55
98/2016-II

PÁGINA 15

45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda; así como la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, del Estado de Veracruz, en la parte que se analiza, son de naturaleza **autoaplicativa** no así heteroaplicativa, como erróneamente lo estimó la autoridad responsable aludida, pues las restricciones en cuanto a los cobros que pueden realizar los prestadores del servicio de estacionamiento de plazas y centros comerciales, impactan en la esfera jurídica de la quejosa con su sola entrada en vigor, precisamente por la restricción que impone la norma desde su vigencia al limitar de manera parcial el cobro de las tarifas de dicho servicio de estacionamiento en los términos antes precisados.

Además, contrario a lo sostenido por la responsable la quejosa acreditó encontrarse en el supuesto normativo con las documentales que exhibió con el escrito inicial de demanda, consistentes esencialmente, en copia certificada del permiso ESPUB-BOC-079/2014 de seis de marzo de dos mil catorce, relativo al **permiso** de apertura para prestación del servicio al público de estacionamiento de vehículos, otorgado por la Dirección General de Transporte del Estado de Veracruz a favor de Banco Invex, Sociedad Anónima, INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE INVEX GRUPO FINANCIERO como **fiduciario** del fideicomiso 998; la cual, incluso ha sido revalidado a través del pago del derecho correspondiente vía electrónica con folio **0001481986**, efectuado el quince de junio de dos mil quince (folio 59 plastificado).

De igual forma, la quejosa aportó con su demanda el oficio **DGDUOT/SCU-0445/12** de veintisiete de noviembre de

dos mil doce, emitido por el Director General de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, en el que hace constar el otorgamiento de una **licencia de uso de suelo comercial** para la ocupación del predio con superficie de 75-559.46 metros cuadrados, con fines comerciales para el Centro Comercial con Tienda de Autoservicio “**El Dorado**”, ubicado en carretera federal Córdoba-Veracruz en el área Comercial del fraccionamiento habitacional residencial “El Dorado”, en el Municipio de Boca del Río, Veracruz (folio 59 plastificado).

Asimismo, obra agregado el Instrumento Notarial diez mil novecientos setenta de tres de abril de dos mil once concerniente al acta constitutiva de la persona moral ***** , que lo identifica con una persona moral cuyo objeto es uno dedicado a la actividad comercial en el inmueble en el que se localiza (folio 59 plastificado).

Probanzas que cuentan con valor probatorio en términos de los artículos 129, 197, 202, 203, y 210-A, todos del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, y con los cuales demuestra la quejosa su interés jurídico para acudir a esta instancia constitucional.

De ahí que, no se actualice la causa de improcedencia hecha valer por la mencionada autoridad responsable pues la parte quejosa acreditó la afectación a su esfera jurídica de las normas legales que impugna, al quedar comprobado que se dedica a la actividad comercial y mantiene en propiedad un bien inmueble consistente en una plaza comercial con locales y estacionamiento al público en general sobre el cual cuenta con permiso por la autoridad competente para operar



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 17

DE

AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

dicho servicio, motivo por el cual, las normas tildadas de inconstitucional vulneran la esfera jurídica de la quejosa con motivo de su sola entrada en vigor sin necesidad de un acto posterior de aplicación.

Finalmente, resulta innecesario pronunciarse respecto de las diversas causales de improcedencia hechas valer por el Gobernador del Estado de Veracruz, al rendir su informe justificado, previstas en las fracciones XIII, XIV y XVI del artículo 61 de la ley de la materia, en razón de que omitió establecer las razones y motivos jurídicos por las que aduce se actualizan, por lo que se estima insuficiente que las partes se limiten a citar los fracciones y preceptos que en su opinión actualizan la improcedencia del presente juicio para que este órgano de control constitucional se encuentre en obligación legal de realizar su estudio, sino que corresponde a dichas partes exponer las razones por las cuales estiman se encuentran acreditadas, lo que en el caso no acontece, máxime que no se trata de propuestas de improcedencia que sean de obvia y objetiva constatación.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 284, Tomo II, Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento, del Apéndice 1917-Septiembre 2011, Novena Época, que se cita enseguida:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE INVOCA COMO CAUSAL ALGUNA DE LAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN EXPRESAR LAS RAZONES QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUALIZACIÓN, EL JUZGADOR DEBERÁ ANALIZARLA SÓLO CUANDO SEA DE OBVIA Y OBJETIVA CONSTATACIÓN. Por regla general no basta la sola invocación de alguna de

las fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo para que el juzgador estudie la improcedencia del juicio de garantías que plantee la autoridad responsable o el tercero perjudicado, sin embargo, cuando aquélla sea de obvia y objetiva constatación; es decir, que para su análisis sólo se requiera la simple verificación de que el caso se ajusta a la prescripción contenida en la norma, deberá analizarse aun sin el razonamiento que suele exigirse para justificar la petición, toda vez que en este supuesto bastará con que el órgano jurisdiccional revise si se trata de alguno de los actos contra los cuales no proceda la acción de amparo, o bien si se está en los supuestos en los que conforme a ese precepto ésta es improcedente, debido a la inexistencia de una pluralidad de significados jurídicos de la norma que pudiera dar lugar a diversas alternativas de interpretación. Por el contrario, si las partes hacen valer una causal de improcedencia del juicio citando sólo la disposición que estiman aplicable, sin aducir argumento alguno en justificación de su aserto, no obstante que para su ponderación se requiera del desarrollo de mayores razonamientos, el juzgador deberá explicarlo así en la sentencia correspondiente de manera que motive las circunstancias que le impiden analizar dicha causal, ante la variedad de posibles interpretaciones de la disposición legal invocada a la que se apeló para fundar la declaración de improcedencia del juicio.”

En ese orden de ideas, **deben desestimarse** los argumentos planteados por la autoridad responsable.

SIXTO. ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO. Al no haberse hecho valer por las partes diversa causa que genere la improcedencia del presente juicio, ni advertir de oficio este Juzgado que se actualiza alguna de dichas hipótesis, procede el estudio de los conceptos de violación formulados en la demanda de amparo, deviniendo innecesario transcribirlos, pues se contienen en el escrito de la demanda de amparo y, en obvio de repeticiones innecesarias, se dan por reproducidos, resultando aplicable en este aspecto, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal de Justicia del país, localizable en la foja



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO DE AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

PÁGINA 19

ochocientos treinta, tomo XXXI, correspondiente a mayo de dos mil diez, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro y texto:

“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.”

Los conceptos de violación son esencialmente **fundados y suficientes** para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada.

Se sostiene lo anterior, pues la quejosa aduce, sustancialmente, que el decreto reclamado resulta inconstitucional por transgredir en su perjuicio los numerales 1, 5, 14, 16, 123 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que viola el derecho de

libertad del trabajo, y comercio, toda vez que la obliga a proporcionar servicio de estacionamiento gratuito para sus "clientes" que acrediten algún consumo, lo que la constriñe a otorgar dicho servicio sin retribución alguna; lo que a la postre viola su derecho a la igualdad, al crear el legislador un estado de excepción en perjuicio de quienes prestan servicios de estacionamiento en centros y plazas comerciales, así como los derechos de legalidad, fundamentación, equidad y proporcionalidad tributaria, de la propiedad privada; pues se le restringe la posibilidad de que obtenga una retribución por el libre desempeño de su actividad comercial, pues impide la obtención de un ingreso lícito por la prestación del servicio de estacionamiento.

Agrega que el decreto viola en su perjuicio el principio de proporcionalidad, al establecer la obligación de proporcionar a los usuarios de las plazas y centros comerciales, estacionamiento obligatorio gratuito por tiempo indefinido, siempre que se acrediten haber realizado la compra de un producto o servicio en la plaza o centro comercial, pues no existe correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que produce en los derechos fundamentales de la quejosa, pues la priva de obtener una ganancia lícita.

Al respecto, debe decirse, que de las probanzas aportadas por la parte quejosa en este juicio, señaladas y valoradas en el considerando anterior, se advierte que cuenta con interés jurídico para reclamar las porciones normativas tildadas de inconstitucional, en tanto justifica contar con el permiso ESPUB-BOC-079/2014 de seis de marzo de dos mil catorce relativo al permiso de apertura para prestación del servicio al público de estacionamiento de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 21

DE

AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

vehículos, otorgado por la Dirección General de Transporte del Estado de Veracruz a favor de Banco Invex, Sociedad Anónima, INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE INVEX GRUPO FINANCIERO como fiduciario del fideicomiso 998; permiso el cual incluso ha sido **revalidado** a través del pago del derecho correspondiente vía electrónica con folio **0001481986**, efectuado el quince de junio de dos mil quince (folio 59 plastificado).

De igual forma, la quejosa aportó con su demanda el oficio **DGDUOT/SCU-0445/12** de veintisiete de noviembre de dos mil doce, emitido por el Director General de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, en el que hace constar el otorgamiento de una **licencia de uso de suelo comercial** para la ocupación del predio con superficie de 75-559.46 metros cuadrados, con fines comerciales para el Centro Comercial con Tienda de Autoservicio "**El Dorado**", ubicado en carretera federal Córdoba-Veracruz en el área Comercial del fraccionamiento habitacional residencial "El Dorado", en el Municipio de Boca del Río, Veracruz (folio 59 plastificado); y el Instrumento Notarial diez mil novecientos setenta de tres de abril de dos mil once concerniente al acta constitutiva de la persona moral **Centro Comercial Boca Dorada Sociedad Anónima Promotora Inversión de Capital Variable**.

Probanzas con las que se acredita que el contenido del decreto reclamado afecta directamente la esfera jurídica de la moral quejosa quien tiene como giro de actividad la **comercial** y opera además un servicio de estacionamiento en un inmueble dedicado al comercio (plaza comercial).

Además, de las pruebas aportadas, no se aprecia que la quejosa se encuentre en alguna de las hipótesis de restricción de los derechos fundamentales previstos en el artículo 5° de la Constitución Federal, ya que la actividad que desarrolla es lícita, pues incluso cuenta con el permiso y licencias correspondientes de uso de suelo y construcción para dedicarse a su giro –actividad comercial–, así como para operar un estacionamiento vinculado al inmueble en el que se constituyó la Plaza Comercial El Dorado, con sede en el Municipio de Boca del Río, Veracruz, actividad que no representa perjuicio alguno para terceros ni para la sociedad ni se encuentra prohibida, por ser lícita. Por lo que, como más adelante se verá, resulta violatorio de dicho derecho que el numeral reclamado establezca que, tratándose de actividades comerciales, el uso de cajones de estacionamiento en centros comerciales, deberá ser sin costo para los usuarios que hayan realizado algún consumo dentro de algún establecimiento integrante del centro comercial, pues dicho requisito constituye una restricción injustificada que atenta contra su libertad de comercio.

En efecto, se considera que el decreto tildado de inconstitucional contraviene la libertad de comercio, ya que no existe razón objetiva alguna que justifique que los centros comerciales proporcionen a sus clientes o consumidores cajones de estacionamiento de manera gratuita cuando éstos consuman productos o servicios en la plaza comercial propiedad de la quejosa, pues el artículo 5° de la Ley Suprema no contempla dicha circunstancia como una limitante para ejercer la libertad de trabajo, comercio e industria.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO DE AMPARO
PÁGINA 23

AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

Efectivamente, el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“ARTÍCULO 5. *A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*

La Ley determinará en cada Estado, cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.”

El numeral antes invocado tutela el derecho humano de libertad de trabajo, comercio u ocupación, al disponer que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, ejercicio que sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad, estipulando además que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

Es decir, la norma constitucional transcrita establece el derecho humano a la libertad de trabajo, conforme a los siguientes lineamientos:

a) A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos;

b) El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros; y,

c) También podrá vedarse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 25

DE

AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

Estos lineamientos, en términos del primer párrafo del artículo 5º de la Carta Magna, se sustentan a su vez en principios fundamentales que constituyen requisitos necesarios que deben darse para que se haga exigible el derecho constitucional.

Esto es así, ya que la libertad de trabajo o comercio no se prevé de manera irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales:

- 1) Que no se trate de una actividad ilícita;
- 2) Que no se afecten derechos de terceros; y,
- 3) Que no se afecten derechos de la sociedad en general.

En lo referente al primer presupuesto, el derecho constitucional cobra real vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley; dicho de otra manera, dicho derecho fundamental no podrá exigirse cuando la actividad que se pretenda realizar sea ilícita, es decir, que esté prohibida por la ley o que, aun cuando no esté prohibida expresamente, de alguna manera pueda significar transgresión al derecho positivo mexicano.

Por cuanto hace al segundo presupuesto normativo, implica que este derecho humano no podrá ser exigido si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación a derechos de terceros; esto es, que estando permitida por la ley, exista un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro u otros que se ubiquen en una situación jurídica determinada, que puedan verse afectados por el desarrollo de la actividad de aquél.

Finalmente, el tercer presupuesto normativo implica que el derecho será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad; esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que es el derecho de la sociedad en general.

Esto último se entiende, en tanto que existe un valor que pondera y asegura el derecho positivo mexicano, que se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos, por ello, se protege el interés de la sociedad por encima del interés particular, por lo que, cuando este último puede lesionar el del primero afectando dichos valores, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que en lo individual obtendría un solo individuo.

En estas condiciones, puede considerarse que el derecho fundamental que consagra el artículo 5º, primer párrafo Constitucional, no es absoluto, en tanto que pondera, a su vez, la licitud de la actividad de que se trate, así como los derechos de terceros y de la sociedad en general, consignando de esta manera limitaciones a dicho derecho basados en principios fundamentales a los que debe atenderse para su exigibilidad y tutela.

Por otra parte, del análisis cuidadoso del artículo 5º, de la Constitución, se desprende que el Poder Legislativo, en su función de emitir leyes, puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, determinando que una actividad es ilícita, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a ese derecho en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO

DE

AMPARO

PÁGINA 27

FORMA-A-55

98/2016-II

relación con gobernados en particular o grupos de gobernados que se dediquen a cierta actividad, aunque éstos se mencionen de forma implícita, de modo tal que, una vez aplicada a ellos la disposición, ésta perderá su eficacia. La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de terceros y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.

Apoya lo anterior, por las razones que la informan, la jurisprudencia 56, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 908, del Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Tercera Sección - Libertad de trabajo y de profesiones, del Apéndice 1917-Septiembre 2011, Novena Época, materia Constitucional, que establece:

“LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo

presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.”

Ahora bien, la adición al último párrafo del artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda; así como la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de fecha veinticinco de diciembre de dos mil quince mediante Decreto número 612, disponen:

“ARTÍCULO 45. *Quedan comprendidos en la infraestructura urbana y el equipamiento:*

I. ...

II. ...

Tratándose de comercio y abasto, el uso del servicio de estacionamiento deberá ser gratuito y de libre acceso, se exceptúa de lo anterior el servicio proporcionado a los usuarios que no adquieran bienes o servicio en la plaza o centro comercial y únicamente hagan uso del servicio de estacionamiento público, dicha tarifa será aprobada por el Ayuntamiento que corresponda; y se sujetará a lo establecido en la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.”



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO

DE

AMPARO

PÁGINA 29

FORMA A-55

98/2016-II

“ARTÍCULO 32. Las construcciones en el territorio Estatal estarán sujetas a lo siguiente:

I. a II. ...

III. Dispondrán de cajones de estacionamiento para vehículos en la cantidad que establezcan los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y Regional, y a falta de éstos, según lo establecido por el Reglamento de esta Ley.

Tratándose de actividades comerciales, el uso de los cajones de estacionamiento a que se refiere el párrafo anterior, deberá ser sin costo para el usuario, a excepción de las que, su actividad directa sea exclusivo de ese servicio. Se podrá efectuar el cobro de una contraprestación, a las personas que no acrediten haber realizado la compra de un producto o pago de un servicio, en algún establecimiento integrante del centro determinado.

El incumplimiento de esta disposición será considerado infracción administrativa sancionada por los Bandos de Policía y Buen Gobierno, cuyo monto se fijará en las Leyes de Ingresos de los Municipios.”

A su vez el cabildo del Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, en sesión extraordinaria de veinte de enero de dos mil dieciséis, acordó establecer la tarifa del servicio de estacionamiento de las plazas y centros comerciales, para los usuarios que no adquieran bienes y servicios, el acuerdo que en lo que interesa dice:

“Artículo Primero. Se autoriza la tarifa por un monto de hasta \$15.00 (quince pesos 00/100 m.n.) por hora, a las plazas y centros comerciales, para los usuarios que no adquieran bienes y servicios, con una tolerancia de hasta 10 minutos;

Artículo Segundo. Se autoriza al personal de la Dirección de Comercio a supervisar periódicamente el cumplimiento del presente acuerdo;

Artículo Tercero. La inobservancia del presente acuerdo, por parte de la plaza o centro comercial, le hará acreedora a una sanción de tipo pecuniaria, misma que será determinada conforme a lo dispuesto por el

reglamento de policía y gobierno del municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave;

Artículo Cuarto. *El presente acuerdo es de bienestar común y de observancia general en el municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave;...*"

Los numerales transcritos imponen la obligación a los propietarios de los establecimientos comerciales de ofrecer el uso de cajones de estacionamiento gratuitos a las personas que demuestren ser clientes o consumidores de su establecimiento; mientras que autoriza el cobro de una contraprestación económica a las personas que no acrediten haber realizado una compra de un producto o pago de un servicio en alguno de ellos.

Con base en lo anterior, es dable concluir que el Estado no puede restringir a ningún gobernado su actividad ni imponerle labor que no le sea retribuida cuando sea lícita, esto es, no se puede obligar a nadie a prestar trabajos personales sin la justa retribución como contraprestación a sus servicios a menos que, aun siendo lícita la actividad, medie determinación judicial cuando se afecten los derechos de terceros o resolución gubernativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad, lo que en la especie no sucede.

En efecto, la norma reclamada establece la obligación consistente en que los establecimientos mercantiles proporcionen a sus clientes el servicio de estacionamiento gratuito siempre y cuando justifiquen ser clientes o consumidores, lo cual constriñe a que la moral quejosa preste el servicio de estacionamiento sin obtener una retribución justa por la prestación de ese servicio, lo que evidentemente resulta violatorio del artículo 5° Constitucional.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 31

DE

AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

Más aún si se tiene en cuenta que, en el caso, la actividad a que se dedica la moral quejosa no es ilícita y además no se actualiza ninguna de las limitaciones a la libertad de comercio establecidas en el propio precepto de la Ley Fundamental, pues la obligación de prestar aparcamiento gratuito a quienes hacen uso de los cajones de estacionamiento en el inmueble propiedad de la empresa quejosa, no responde a la necesidad de proteger el interés de algún tercero o el público en general, dada la propia naturaleza del servicio prestado, el cual es de carácter voluntario u optativo.

En consecuencia, si a la moral quejosa se le obliga a ofrecer dicho servicio de estacionamiento de manera gratuita para aquellas personas que justifiquen ser clientes o consumidores, impidiéndosele recibir la remuneración correspondiente a la prestación del servicio de estacionamiento, aunque sea en forma parcial debido a que sí podrá solicitar una contraprestación a quienes en sentido contrario no justifiquen la calidad de clientes o consumidores, tal circunstancia infringe el derecho fundamental de libertad de trabajo que deriva del artículo 5° de la Constitución Federal, ya que se veda dicho derecho –aunque de manera parcial-, pues le impide obtener ganancias respecto del servicio de estacionamiento, que está íntimamente relacionado con su actividad mercantil pues forma parte del inmueble dedicado a un centro comercial, lo cual constituye el giro de la persona moral quejosa, -actividad comercial- lo que se encuentra fehacientemente acreditado en el presente asunto con las constancias aportadas por la quejosa como prueba con su demanda.

Es aplicable, por analogía jurídica, la tesis 2a. XXXI/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 357, Tomo XXI, Marzo de 2005, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“ESTACIONAMIENTOS DE VEHÍCULOS. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL, VIOLA EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL AL ESTABLECER TARIFAS PREFERENCIALES Y UN LÍMITE DE COBRO DE CINCO HORAS EN ESTANCIAS PROLONGADAS. El citado precepto, en sus párrafos primero, segundo y tercero establece tarifas preferenciales con descuento no menor al 50% de la tarifa autorizada, para los usuarios de los Establecimientos Mercantiles con comprobante de consumo por cada hora o fracción, durante las dos primeras horas de la prestación del servicio, así como el límite de cobro de cinco horas en estancias prolongadas por cada periodo continuo de veinticuatro horas. Tales normas violan el artículo 5o. de la Constitución Federal, dado que impide a los titulares y operadores de estacionamientos obtener la retribución correspondiente por la prestación de sus servicios, que constituye su actividad mercantil.”

Así como la diversa jurisprudencia I.16o.A. J/1 (10a.), sustentada por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 1395, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, Décima Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido:

“ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 10, APARTADO A, FRACCIÓN XIV, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A SUS TITULARES A PROPORCIONAR ESTACIONAMIENTO GRATUITO A LOS CLIENTES POR UN LAPSO DE DOS HORAS DE ESTANCIA Y,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO

DE

AMPARO

PÁGINA 33

FORMA A-55

98/2016-II

DESPUÉS DE ESE TIEMPO, A OTORGARLES UNA TARIFA PREFERENCIAL RESPECTO AL COSTO NORMAL DEL SERVICIO, VIOLA EL DERECHO DE LIBERTAD DE COMERCIO. El artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal establece la obligación de los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, de proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo, por un lapso de dos horas de estancia, sujeto al monto de consumo mínimo que se establezca en el reglamento de esa ley y, después de ese tiempo, otorgarles una tarifa preferencial respecto al costo normal del servicio. Consecuentemente, tal precepto viola el derecho de libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la obligación impuesta está relacionada con el fin comercial de los establecimientos mercantiles, ya que impone la prestación de un servicio adicional a los clientes que acuden a éstos a adquirir los productos propios de su actividad, sin la posibilidad de obtener una retribución justa por la prestación de ese servicio."

En las relatadas circunstancias, al haber resultado fundado el concepto de violación aquí analizado, procede conceder el amparo a la persona moral quejosa ***** para el efecto siguiente:

a) Se desincorpore de su esfera jurídica la adición al último párrafo del artículo 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda; así como la reforma a la fracción III del artículo 32 de la Ley que Regula las Construcciones Públicas y Privadas, del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de veinticinco de diciembre de dos mil quince, mediante **Decreto número 612**; por ende, de los efectos del acuerdo tomado en la Vigésima Séptima Sesión Extraordinaria de Cabildo del Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, de

veinte de enero de dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintiuno de enero siguiente. Por tanto, ninguna autoridad podrá aplicarlos en su perjuicio mientras se encuentren vigentes.

Ilustra lo anterior, la tesis VII/89, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 139, Tomo III, Primera Parte, Enero-Junio de 1989, Materias Constitucional y Común, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, que señala:

“LEYES, AMPARO CONTRA EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE LO OTORGA, SON LOS DE QUE PROTEGEN AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, conforme al cual "las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare", debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado en el juicio de amparo son los de proteger al quejoso no sólo contra el acto de aplicación de la misma que también se haya reclamado, si esta fue impugnada como heteroaplicativa, sino también que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 35

DE

AMPARO

FORMA A-55

98/2016-II

la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la misma ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada la declaración de inconstitucionalidad que, en su caso, proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.”

En lo que corresponde a las autoridades legislativas que participaron en la emisión de la porción normativa

declarada inconstitucional, Gobernador y Congreso, ambas del Estado de Veracruz, quedan exentas de cumplimiento alguno de este fallo, dada la naturaleza de los actos legislativos que se les reclaman, el cual deben acatar.

En virtud, de la conclusión antes asumida, resulta innecesario analizar los argumentos contenidos en los restantes conceptos de violación, toda vez que aun cuando resultaran fundados, los alcances de dicha concesión no traerían mayores beneficios a la moral quejosa de los ya concedidos.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 1335, de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a foja 1498, del Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte - SCJN Décima Primera Sección - Sentencias de amparo y sus efectos, Materia Común, Séptima Época, de voz:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja.”

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 73, 74, 75, 77, 107 y 124 de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se **SOBRESEE** en el presente juicio de amparo **98/2016-II**, promovido por *****a través de sus apoderados legales ***, respecto de los actos reclamados a

El licenciado(a) Abdiel Andrés Zepeda Aguilar, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

INFORMACIÓN PÚBLICA
Versión Pública



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SENTENCIA

JUICIO
PÁGINA 37

DE

AMPARO

FORMA A-55
98/2016-II

la autoridad responsable precisada en el considerando tercero, en términos de dicho considerando.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a ***** representada por sus apoderados legales ***, contra los actos reclamados de las autoridades responsables precisadas en el considerando cuarto, por las razones y fundamentos expuestos, así como para los efectos puntualizados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese personalmente al quejoso con copia de la presente resolución, por oficio a las autoridades responsables y por lista al Ministerio Público adscrito.

Así lo resolvió y firma **Vicente Salazar López** Juez Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz, asistido de **Abdiel Andrés Zepeda Aguilar**, secretario con quien actúa, hasta el **veintiséis de agosto de dos mil dieciséis**, por así haberlo permitido las labores de este Juzgado. Doy fe.

Certificación: El suscrito **Abdiel Andrés Zepeda Aguilar**, Secretario del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz, certifico que la presente foja corresponde a la última de la sentencia de veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, dictada en el juicio de amparo **98/2016-II**, promovido por ***** a través de sus apoderados legales *****