

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 18 dieciocho de marzo de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2254/1ªSala/20** promovido por *****; ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 3 tres de diciembre de 2020 dos mil veinte, quien se señala en el proemio, promovió proceso administrativo, por propio derecho, indicando como acto impugnado el siguiente:

«Dictamen del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, dictamen con número: ***** , (...) mismo que me fue notificado a través de la cédula de notificación el 20 de octubre del 2020 por personal de la Secretaría del H. Ayuntamiento del Municipio de Guanajuato»
(sic)

Además, la parte actora hizo valer pretensiones en el presente proceso: **1)** la nulidad del dictamen combatido; y **2)** como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, que se emita un nuevo dictamen en el cual se respeten sus derechos adquiridos y reconocidos en: **a)** licencia de uso de suelo habitacional para fraccionamiento de densidad baja y muy baja con oficio número ***** de fecha 13 trece de marzo de 2013 dos mil trece; y **b)** constancias de verificación de condiciones y uso anuales¹

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 7 siete de diciembre de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó

¹ ***** de 18 dieciocho de marzo de 2014 dos mil catorce, ***** de 7 siete de abril de 2015 dos mil quince, ***** de 14 catorce de marzo de 2016 dos mil dieciséis, ***** de 15 quince de marzo de 2017 dos mil diecisiete, ***** de 20 veinte de marzo de 2018 dos mil dieciocho, y el del año en curso ***** de 27 veintisiete de marzo de 2019 dos mil diecinueve, para fraccionamiento habitacional de densidad baja y muy baja.

correr traslado de esta a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma; además, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la actora en su escrito inicial de demanda. Asimismo, en relación con la suspensión solicitada por la parte actora, se requirió «información»² a la autoridad demandada para estar en posibilidad de determinar sobre el otorgamiento de dicha medida.

Posteriormente, en proveído emitido el 18 dieciocho de diciembre de 2020 dos mil veinte, **se negó la suspensión en los términos solicitados por la parte actora**, dado que el acto impugnado no es susceptible de ser suspendido, aunado a que el «Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial 2019, para el Municipio de Guanajuato (PMDUOET 2019)» no es el acto controvertido en la causa de conocimiento, y antes de la presentación de la demanda fue realizada la sesión ordinaria de Ayuntamiento, en donde no fue aprobado dicho programa, destacando que la aprobación o no de otro dictamen del aludido programa representa un acto futuro e incierto.

En ese orden temporal, mediante acuerdo dictado el 25 veinticinco de enero de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la **Junta Directiva del Instituto Municipal de Planeación del Ayuntamiento de Guanajuato**, por contestando en tiempo y forma legal la demanda, así como por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su curso de contestación a la demanda.

Por otro lado, se tuvo a **María Elena Castro Cerrillo, vocal de la Junta Directiva del Instituto Municipal de Planeación del Ayuntamiento de Guanajuato, por no dando contestación a la demanda en tiempo y forma**, por lo que se tienen como ciertos los hechos que la parte actora le imputa de manera precisa y directa; igualmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 4 cuatro de febrero de 2021 dos mil veintiuno, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por las partes.

² Específicamente, que comunicaran: **a)** Si de concederse la suspensión, se causa perjuicio al orden público, especificando en su caso, los preceptos normativos respectivos; y **b)** Si con dicha medida cautelar se causa perjuicio al interés social; y de ser así, que justificara de qué forma.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; en relación con el artículo 243 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo con lo señalado en auto dictado el 7 siete de diciembre de 2020 dos mil veinte, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada con oportunidad en el plazo establecido en el ordinal 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, como proceso o juicio de nulidad, en la vía ordinaria.

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del código de la materia, previo al estudio del fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor. Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que la actora pretende controvertir la legalidad de:

- **El dictamen número *******, emitido por la Junta Directiva del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, el día 12 doce de febrero de 2020 dos mil veinte.

Actuación cuya existencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 78, 117, 119, 121, 123 y 131 del Código invocado, se encuentra debidamente acreditada mediante la documental exhibida por la parte actora consistente en la copia certificada del aludido dictamen, misma que hace fe de la existencia de su original y genera convicción respecto de su existencia y contenido; ello, máxime

que en su curso de contestación la autoridad demandada reconoció como cierta la emisión del dictamen impugnado.

CUARTO. Procedencia. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, y previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados³.

A) Ausencia de afectación al interés jurídico del actor. En su contestación, la autoridad sostiene que en la presente causa se actualiza la causal de improcedencia prevista por el ordinal 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues el dictamen combatido fue emitido dentro del procedimiento regulado por el artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en el cual se establecen distintas etapas o fases para la elaboración del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET).

Es decir, manifiesta que el dictamen impugnado no es un acto definitivo, sino intermedio o intraprocesal, además de que éste tiene el carácter de una mera opinión técnica en la elaboración del PMDUOET, encontrándose su eficacia sujeta a la aprobación del Ayuntamiento conforme a lo establecido en la fracción IX del mencionado precepto legal. Además, agrega que, en el asunto en análisis, el PMDUOET fue sometido a consideración del Ayuntamiento el día 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte, sin que el mismo haya sido aprobado en razón de que no alcanzó la mayoría calificada en términos del artículo 70, en relación con el diverso 240, ambos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

³ Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente: «**IMPROCEDENCIA**». Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías». Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

De manera que, al no ser aprobado el PMDUOET, entonces el dictamen impugnado no surtió efectos y, por tanto, no afectó la esfera jurídica de la actora, en virtud de que dicha opinión técnica en ningún momento se materializó; igualmente, refiere que a la fecha sigue vigente el Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato, Guanajuato⁴ y, en consecuencia, los derechos que aduce tener la parte actora derivados de las licencias y constancias de factibilidad de condiciones de uso de suelo, se encuentran intactos.

A consideración de este juzgador, **en el presente proceso sí se produce la causal de improcedencia invocada por la autoridad demandada**, con base en las siguientes consideraciones:

El ordinal 9, segundo párrafo, del Código procedimental aplicable, establece que tendrá el carácter de «**interesado**» todo particular que tiene un interés jurídico respecto de un acto, por ostentar un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido.

Trasladando tal situación al proceso administrativo, el artículo 251 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que el particular que pretenda intervenir en un proceso administrativo deberá acreditar suficientemente que cumple con los siguientes extremos legales: **1) ostentar un interés jurídico, esto es, un derecho subjetivo legalmente tutelado en el que se funde su pretensión;** y **2) existir alguna afectación en sus derechos y bienes, con motivo del acto administrativo que se impugna**⁵.

Por otra parte, **es necesario que el acto o resolución impugnada irroque una lesión a la esfera jurídica del justiciable «de manera definitiva»**⁶; cuestión

⁴ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 152, Segunda Parte, de 21 veintiuno de septiembre de 2012 dos mil doce.

⁵ Sustenta lo antepuesto, por analogía o símil, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**INTERES JURIDICO, EL ACTO RECLAMADO DEBE AFECTARLO DIRECTAMENTE**» Octava Época; Registro: 212268; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo XIII, Junio de 1994; Materia(s): Común; Tesis: II.2o.212 K; Página: 590.

⁶ En congruencia con la decisión asumida por el Pleno de este Tribunal en la resolución de fecha 11 once de junio de 2018 dos mil dieciocho, recaída al Recurso de Reclamación número de toca **175/18PL** En la cual, se resolvió, esencialmente, que: «(...) dado que al tratarse de procedimentales o no definitivos los actos combatidos por el hoy recurrente, se advierte que el mismo no cuenta con interés jurídico para controvertirlos en esta instancia, pues los mismos no crean, declaran, reconocen, transmiten, modifican o extinguen su situación jurídica individual de forma definitiva o conclusiva. Siendo dicho interés jurídico un presupuesto procesal básico para acceder al proceso competencia de este Tribunal (...)» Énfasis añadido.

que no ocurre cuando los efectos del acto o resolución, aun cuando sean de carácter individual, resultan ser indirectos y que, para llegar a producir una afectación de manera directa, inmediata y real es necesaria la expedición de una decisión ulterior que les otorgue definitividad, con el propósito de resolver de manera determinante la cuestión suscitada y cerrar la instancia administrativa. Esclarece lo anterior, la tesis cuyo rubro y texto rezan:

«RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD, CARACTERÍSTICAS DE LAS. Las resoluciones definitivas que pueden impugnarse ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, en términos del artículo 23 de su ley orgánica, son aquellas mediante las cuales la autoridad administrativa define o da certeza a una situación legal o administrativa; de tal forma que quedan fuera de esa posibilidad aquellos otros actos a través de los cuales la autoridad administrativa solamente opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones sin decidir ni resolver la cuestión suscitada. No es óbice para lo anterior que el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establezca que son resoluciones todos los decretos, autos y sentencias, pues dicha disposición se refiere nada más a las de carácter judicial, que son de naturaleza distinta a la de las resoluciones administrativas.»⁷ [Énfasis añadido]

Luego, para que este Tribunal pueda estar en posibilidad de examinar los planteamientos enderezados por la parte actora en contra de la resolución impugnada, es necesario constatar que el promovente haya demostrado en la secuela procesal la existencia de una **afectación o agravio real, directo y definitivo a sus intereses jurídicos** con motivo de las citadas actuaciones.

En el caso concreto, la parte actora demuestra correctamente ser el «destinatario» del dictamen impugnado. Luego, en relación con la existencia de un agravio real, directo y definitivo a los intereses jurídicos de la parte actora con motivo de la actuación confutada, quien resuelve aprecia que el dictamen controvertido fue emitido dentro del «procedimiento para formular y, en su caso, aprobar los programas municipales»⁸, previsto en el artículo 58 del Código

⁷ Octava Época Registro: 223446 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo VII, Marzo de 1991 Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 206

⁸ En términos del artículo 57 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, estos constituyen los «instrumentos de planeación», con visión prospectiva de largo plazo, en los que: (i) se representa la dimensión territorial del desarrollo del Municipio, y (ii) se establece la zonificación del territorio municipal, asignando los usos y destinos para áreas y corredores urbanos, la intensidad y lineamientos específicos de uso de suelo para cada zona o corredor, así como las modalidades y restricciones al uso del suelo y a las construcciones, (iii) se define el marco para ordenar las actividades sociales y económicas en el territorio, desde una perspectiva integral y sustentable, atendiendo los aspectos sociales, ambientales y económicos.

Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismo que se integra por las siguientes etapas y fases:

«**Artículo 58.** En la formulación y aprobación de los programas municipales se seguirá el procedimiento siguiente:

I. El Ayuntamiento ordenará a la unidad administrativa municipal en materia de planeación que elabore el diagnóstico para la formulación del proyecto, a partir de los resultados de los estudios e investigaciones de que disponga;

II. Una vez elaborado el diagnóstico, el Ayuntamiento ordenará que se elabore el proyecto correspondiente;

III. Formulado el proyecto, la unidad administrativa municipal en materia de planeación lo remitirá a las dependencias y entidades de la administración pública municipal en materia de protección civil, movilidad, administración sustentable del territorio, infraestructura y aquellas cuya opinión se estime necesaria, para que la emitan dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción del proyecto;

IV. Una vez integradas las opiniones de las dependencias y entidades descritas en la fracción que antecede, o habiendo transcurrido el plazo sin que se hayan formulado, se presentará el proyecto de programa al Ayuntamiento, el que acordará someterlo a consulta pública; para tal efecto:

- a) Definirá las bases para la realización de la consulta pública;
- b) Ordenará que se dé a conocer a la población, a través de los medios disponibles; y
- c) Dispondrá que se faciliten copias de la versión abreviada del proyecto a quienes lo requieran, para que formulen, por escrito, las observaciones, sugerencias u objeciones que estimen pertinentes;

V. El Ayuntamiento, por conducto de la unidad administrativa municipal en materia de planeación, convocará y coordinará la consulta pública, la que deberá consumarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la emisión del acuerdo respectivo;

VI. Concluida la consulta pública y recibidas las opiniones emitidas o transcurrido el plazo sin que éstas hayan sido presentadas, el Ayuntamiento, por conducto de la unidad administrativa municipal en materia de planeación, efectuará las adecuaciones procedentes, dentro de los diez días hábiles siguientes;

VII. El Ayuntamiento remitirá al Instituto de Planeación el proyecto para que emita el dictamen de congruencia y vinculación con la planeación nacional y estatal;

VIII. El Instituto de Planeación una vez recibido el proyecto del programa municipal, procederá de conformidad a lo siguiente: (...)

IX. El proyecto dictaminado de congruencia por el Instituto de Planeación, será presentado al Ayuntamiento para su aprobación;

X. Aprobado el programa, el Presidente Municipal: **a)** Gestionará la publicación en términos del último párrafo del artículo 42 del Código y de los lineamientos técnicos que deberán atender los municipios para la presentación de los proyectos de programas, para su dictamen de congruencia y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato; **b)** Tramitará y obtendrá su inscripción en el Registro Público de la Propiedad; y **c)** Enviará a la Secretaría y al Instituto de Planeación una copia de la versión integral del programa municipal.

El Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato una vez que reciba el programa municipal dictaminado de congruencia, previo a su publicación, cotejará con el Instituto de Planeación que el instrumento recibido corresponda a la versión dictaminada por este último. De no coincidir con dicha versión, requerirá a la autoridad municipal para que le remita el instrumento correcto. Asimismo, el Registrador Público de la Propiedad correspondiente, contará con la facultad establecida en el presente párrafo, previo a la inscripción del programa municipal en el Registro Público de la Propiedad.» [Subrayado propio]

Además, desprendido de los elementos aportados por la demandada en su curso de contestación, se aprecia que el procedimiento antes referido se desplegó, en el caso concreto, conforme a los siguientes «**hechos**»:

1) El día 29 veintinueve de abril de 2019 dos mil diecinueve⁹, el Ayuntamiento municipal de Guanajuato, acordó ordenar al Instituto Municipal de Planeación del Municipio (IMPLAN), la elaboración del diagnóstico y del proyecto relativo al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET);

2) Luego, una vez formulado el proyecto del PMDUOET y recabadas las opiniones técnicas correspondientes¹⁰, el día 18 dieciocho de septiembre

⁹ Mediante sesión ordinaria de ayuntamiento número 14, celebrada el mismo día y asumida en el punto número 10 del orden del día.

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58, fracciones II, III y IV, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

de 2019 dos mil diecinueve, el Ayuntamiento municipal acordó someter el proyecto del PMDUOET, a «consulta pública» y, asimismo, se ordenó que se definieran las bases a las que sujetaría la misma¹¹.

3) En el periodo comprendido del 23 veintitrés de septiembre al 25 veinticinco de noviembre de 2019 dos mil diecinueve (45 cuarenta y cinco días hábiles), se llevó a cabo la consulta pública referida en el punto anterior, coordinada por el IMPLAN, misma en la que participó la parte actora¹² mediante escrito ingresado el día 25 veinticinco del noviembre de la misma anualidad, mediante el cual solicitó que se respetara su derecho para que el predio de su propiedad conservara el uso de suelo habitacional densidad baja (H0) y muy baja (H1).

4) Luego, en respuesta a la solicitud mencionada en el punto anterior, el día 12 doce de febrero de 2020 dos mil veinte, la Junta Directiva del IMPLAN emitió el dictamen número *****, en el cual se dictaminó improcedente la petición de la actora a efecto de impactar el proyecto en curso, porque el predio respectivo se encuentra dentro de la zona que se propone como de conservación ecológica La Bufa-Los Picachos-El Hormiguero.¹³

5) Posteriormente, el día 28 veintiocho de julio de 2020 dos mil veinte, se publicó en el portal electrónico oficial del Gobierno Municipal de Guanajuato, el proyecto del PMDUOET que sería presentado ante el Ayuntamiento para su aprobación, así como los dictámenes aprobados por la Junta Directiva del IMPLAN.

6) Los días 4 cuatro y 21 veintiuno de agosto de 2020 dos mil veinte, la parte actora presentó ante el Ayuntamiento municipal escritos en los cuales solicitaba que, previo a la discusión del proyecto del PMDUOET para su aprobación, se resolviera que le fueran respetados sus «derechos previamente reconocidos»¹⁴ por las autoridades municipales y que los

¹¹ En términos de lo previsto por el artículo 58, fracción V, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹² En su carácter de propietaria del predio ubicado en el *****, con una superficie de 70 hectáreas.

¹³ Además, en el mencionado dictamen, también se expresó que: «El presente dictamen no constituye derecho alguno en favor de la solicitante, pues el presente se genera en términos del artículo 58, fracción VI, del Código Territorial para el Estado de Guanajuato, por lo que la aprobación definitiva está sujeta al análisis y validación de otras instancias, como en el caso del IPLANEG y del Ayuntamiento en términos de las fracciones VII y IX del precepto en cita» [Subrayado añadido]

¹⁴ Esencialmente, que el uso de suelo habitacional de su predio permanezca para fraccionamiento habitacional de densidad baja (H0) y muy baja (H1).

mismos fueran tomados en cuenta al momento de analizar en sesión el referido proyecto, así como su carta síntesis.

7) El día 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte¹⁵, el Ayuntamiento municipal de Guanajuato, Guanajuato, discutió el proyecto del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET) y, derivado de la votación correspondiente, **no fue aprobado el mencionado proyecto, ni las adecuaciones contenidas en los dictámenes que se emitieron por el IMPLAN con motivo de la participación ciudadana llevada a cabo en la etapa de consulta pública.**

Ante tal circunstancia, **se determinó que permanecía vigente el plan de ordenamiento territorial del centro de población de Guanajuato, Guanajuato 2012 dos mil doce**¹⁶, el día 20 veinte de octubre de 2020 dos mil veinte¹⁷, mediante oficio *****, el Secretario del Ayuntamiento comunicó a la parte actora que, en atención al sentido de la votación, las peticiones formuladas **habían quedado sin materia**¹⁸.

Las anteriores circunstancias, se encuentran acreditadas en autos mediante las documentales exhibidas por la autoridad demandada en su ocurso de contestación y, concretamente, a través de: **(i)** copia certificada del oficio *****, emitido el día 19 diecinueve de octubre de 2020 dos mil veinte, por el Secretario del Ayuntamiento municipal de Guanajuato, Guanajuato; y **(ii)** copia certificada del punto 5 del acta de sesión de ayuntamiento municipal número 38, celebrada el día 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte; ello, con fundamento en lo previsto por los artículos 117, 121, 123 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁵ Mediante sesión ordinaria de ayuntamiento número 38, celebrada el mismo día y asumida en el punto número 5 del orden del día.

¹⁶ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 152, segunda parte, de 21 veintiuno de septiembre de 2012 dos mil doce; consultable en el enlace electrónico siguiente: http://www.implanqto.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/POT-CP-PO_152_2da_Parte_20120921_2031_21.pdf

¹⁷ Situación que obra acreditada en autos mediante la copia certificada de la cédula de notificación, practicada de manera personal por la coordinadora ejecutiva de la dirección de la función edilicia, y en la cual obra estampada firma de recibido de la actora, en términos del artículo 117, 121, 123 y 117 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁸ Según fue acordado por el órgano colegiado municipal en el punto 5 de la orden del día de la sesión ordinaria número 38, celebrada el 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte.

Ante ese panorama, **se estima que el dictamen combatido no constituye un acto definitivo, es decir, que por sí mismo y a partir de su sola emisión, no causa afectación alguna al interés jurídico de la accionante;** ya que el aludido dictamen constituye un documento meramente informativo e instrumental, al representar únicamente la «opinión o recomendación técnica»¹⁹ del Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Guanajuato, Guanajuato, en su calidad de «órgano consultivo y técnico», y cuyo objeto es, entre otros: **(i)** auxiliar y coadyuvar con el Ayuntamiento en la planeación armónica, integral y sustentable del municipio, con visión multidisciplinaria y de desarrollo a mediano y largo plazo, y **(ii)** elaborar y proponer diagnósticos y proyectos técnicos para ser aplicados por la administración municipal, en beneficio de los habitantes del municipio²⁰.

Destacando al efecto que, por su naturaleza intrínseca, **el Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato (IMPLAN) no constituye un órgano decisorio o ejecutante y, por tanto, el contenido de los dictámenes, recomendaciones o propuestas emitidas por este dentro de la etapa de consulta pública prevista por el artículo 58, fracciones IV, V y VI, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por sí solas, carecen de aptitud e idoneidad para incidir, de manera directa, real y definitiva, en la esfera jurídica de las personas.**

Por otra parte, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 58, fracciones IX y X, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se observa que el Ayuntamiento municipal es la autoridad competente para resolver «de manera culminante» sobre la aprobación o no sobre los programas municipales que se pongan a su consideración; ello, pues una vez agotada la etapa de consulta pública y dictaminado de congruencia por el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, **el proyecto de**

¹⁹ Resulta ilustrativo de tal aserto, por analogía, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA PRIMA EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO. LOS DICTÁMENES ELABORADOS POR PERSONAL MÉDICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, EN LOS FORMATOS ST-2, ST-3, ST-7 Y ST-9, NO SON ACTOS DEFINITIVOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y, POR TANTO, NO SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA NI ANTE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**» Décima Época Registro: 2016523 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 53, Abril de 2018, Tomo I Materia(s): Administrativa, Laboral Tesis: 2a./J. 26/2018 (10a.) Página: 768

²⁰ Ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 6, fracciones I, II, III, IV, VII, y 7, fracciones II, III, VI, X, XI, XV, del Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Guanajuato.

programa municipal deberá ser presentado ante el Ayuntamiento municipal para su eventual discusión, votación y, en su caso, aprobación²¹.

Luego, en caso de ser aprobado el proyecto del programa municipal, así como ordenada su publicación en el medio de difusión oficial y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad²², **lo establecido en el referido proyecto y en los dictámenes correspondientes, así como los fundamentos y motivos en los cuales se haya basado la deliberación del cuerpo edilicio para validar dicho proyecto -ya sea en su totalidad o de manera parcial-, representarían precisamente la manifestación terminante de la voluntad de la administración pública, al constituir esta la conclusión o cierre del procedimiento.**

En el caso en concreto, y como ya fue apuntado en líneas anteriores, se tiene que el día 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte fue llevada a cabo la discusión y votación del proyecto del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET) por el Ayuntamiento municipal de Guanajuato, **habiéndose acordado por los integrantes de dicho cuerpo edilicio la negativa de aprobar el aludido proyecto.**

Dado lo anterior, se advierte que al no haberse validado el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET), entonces tampoco se autorizaron las adecuaciones realizadas al proyecto con motivo del dictamen impugnado; de modo que, **la situación jurídica de la parte actora, así como sus derechos sobre el predio ubicado en ***** , quedaron a salvo y sin que ocurriera modificación alguna a su aprovechamiento (uso de suelo y compatibilidad), encontrándose el mismo aún sujeto a lo previsto por el Plan de ordenamiento territorial del centro de población de Guanajuato, Guanajuato 2012 dos mil doce²³.**

²¹ Conforme a las reglas y lineamientos previstos por los artículos 61, 62, 63, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

²² Conforme a lo dispuesto en el artículo 58, fracción X, incisos a) y b), del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

²³ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 152, segunda parte, de 21 veintiuno de septiembre de 2012 dos mil doce; consultable en el enlace electrónico siguiente: http://www.implanqto.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/POT-CP-PO_152_2da_Parte_20120921_2031_21.pdf

En conclusión, se determina que **el dictamen impugnado no produce alguna afectación o perjuicio real, directo y concreto a los intereses jurídicos de la parte actora**, ya que tal actuación, por una parte, no encuadra en el supuesto para ser impugnado de manera aislada o autónoma, al tratarse de una «opinión técnica» de carácter intermedio o meramente instrumental dictada dentro del procedimiento regulado por el artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y en otro extremo, no fue aprobado el proyecto de PMDUOET sometido a consideración del Ayuntamiento municipal, quedando intactos los derechos de la parte actora sobre el predio de su propiedad.

Esclarece lo anterior, por tratarse de una cuestión análoga²⁴ y con el propósito de clarificar el carácter instrumental de la respuesta (dictamen, en la especie) otorgada con motivo de la participación en la etapa de consulta pública dentro de un procedimiento para elaborar o modificar un programa municipal, lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«PLAN DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. EL AMPARO INDIRECTO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESESTIMA LOS PLANTEAMIENTOS EFECTUADOS EN UNA CONSULTA CIUDADANA, RELATIVA A LA ELABORACIÓN O MODIFICACIÓN DE AQUEL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Conforme al artículo 115, fracciones I, párrafo primero, II, párrafo segundo y V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos Municipales de Nuevo León, cuentan con facultades para expedir sus propias normas reglamentarias con relación a los planes de desarrollo urbano municipal, acorde con el procedimiento regulado por el artículo 54 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el cual dispone, entre otras cosas, que la autoridad municipal está obligada a escuchar y recibir los planteamientos que sobre el tema efectúen los ciudadanos interesados, así como a dar respuesta fundamentada, por escrito y dentro de un plazo de 40 días naturales prorrogables hasta 80 días, a aquellos que resulten improcedentes. Ahora bien, esa respuesta, por sí sola, no les depara perjuicio y, por ende, es improcedente el amparo indirecto contra la resolución que desestima dichos planteamientos, pues **será hasta que el Ayuntamiento apruebe el plan o su modificación, y ordene su publicación en el Periódico Oficial del Estado, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, cuando pudiera generarse algún perjuicio en su esfera de derechos, legitimándolos para reclamarlo en el juicio biinstancial.** en

²⁴ Pues el artículo 54 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, regula en similitud de términos el procedimiento para elaborar, consultar y aprobar planes o programas de desarrollo urbano, que el artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo en vigor hasta el 2 de abril de 2013, en relación con el 107, fracción I, de la Constitución Federal; **además porque la respuesta constituye una actuación intermedia dentro del procedimiento de creación de la norma reglamentaria, como lo es el Plan de Desarrollo Urbano, que aun cuando no surge del Congreso Local, su observancia es obligatoria para los particulares que habitan en la zona de influencia y tiene nivel de reglamento municipal.**»²⁵ [Subrayado propio]

Dado lo anterior, **se determina que el proceso administrativo resulta improcedente**, en términos de lo dispuesto en el ordinal 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y, en consecuencia, **se decreta el sobreseimiento en el presente proceso administrativo**, de conformidad con el artículo 262, fracción II, del citado código.

Además, se clarifica que, dada la anterior determinación, **no es procedente entrar al análisis de fondo del presente asunto, ni estudiar las pretensiones solicitadas por la parte actora**²⁶.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 261, fracción I, y 262, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala resultó competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo.

SEGUNDO. **Se decreta el sobreseimiento en el proceso contencioso administrativo**, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Cuarto del presente fallo.

Notifíquese a las partes.

²⁵ Décima Época Registro: 2007418 Instancia: Plenos de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 12 de septiembre de 2014 10:15 h Materia(s): (Común) Tesis: PC.IV. J/1 A (10a.)

²⁶ Tal aserto, con sustento en la jurisprudencia de rubro: «**SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO**». Suprema Corte de Justicia de la Nación Registro digital: 212468 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Octava Época Materias(s): Administrativa Tesis: VI. 2o. J/280.

En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.-

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente 2254/1ªSala/2020.

Versión Pública TJA