

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 2 dos de junio de 2021 dos mil veintiuno.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **30/21 PL**, interpuesto por *****, en su carácter de representante común de ***** y ***** esta última apoderada para pleitos y cobranzas de ***** y ***** -parte actora en el proceso de origen-, en contra del acuerdo dictado por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso número **2276/4ª.Sala/20**, en el que se desechó la demanda por notoriamente improcedente; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

TRÁMITE

I. Interposición. El 14 catorce de enero de la presente anualidad, fue presentado el recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 27 veintisiete de enero de 2021 dos mil veintiuno, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 21 veintiuno de abril de 2021 dos mil veintiuno, se acordó remitir los autos al ponente, con la finalidad de que elaborara el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato; 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción I, inciso a) 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 27 veintisiete de enero de 2021 dos mil veintiuno.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. El recurrente invoca textualmente lo siguiente:

...Es evidente el agravio que nos causa la determinación de considerar y desechar nuestra demanda, pues de forma equivocada el magistrado en comento razona y fundamenta que el dictamen que atacamos como acto impugnado dentro del escrito inicial de demanda, no es un acto definitivo, dándole un carácter de acto instrumental, apoyándose además en una simple jurisprudencia del Estado de Nuevo León, sobre la procedencia del amparo indirecto contra una resolución de una consulta ciudadana, jurisprudencia que se refiere a artículos y sobre la procedencia del amparo indirecto, sin tomar en cuenta que en ese mismo estado de Nuevo León, se han suscitado controversia sobre el desechamiento o improcedencia de una

demanda de nulidad presentada contra una resolución que declara improcedente los planteamientos hechos en una consulta ciudadana, lo cual es similar y aconteció en el acto impugnado, consideramos(...) que no valoró las jurisprudencias que en el mismo escrito de demanda invocamos y que tienen mayor fuerza por su contradicción de tesis y son aplicables en el caso de improcedencia o desechamiento justo en un supuesto como la demanda que presentamos y que recayó el auto de fecha 14 de diciembre, me permito transcribir las jurisprudencias mencionadas (...) JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN QUE DECLARA IMPROCEDENTES LOS PLANTEAMIENTOS HECHOS EN UNA CONSULTA CIUDADANA RESPECTO A LA MODIFICACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA(...). PLANES DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, CUANDO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SE DEMANDA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE DESESTIMÓ LOS PLANTEAMIENTOS HECHOS A LA CONSULTA PÚBLICA PARA SU MODIFICACIÓN, NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE LLEVE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA AL CONSIDERAR QUE ES UN ACTO INTRAPROCESAL Y QUE, POR ENDE, NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL PROMOVENTE (...). En el anterior orden de ideas, el magistrado (...) al desechar la demanda en comentó, nos causa agravios en virtud de que al momento de recibir la demanda no estaba en posibilidades de arribar a una conclusión y determinación clara sobre si es un acto definitivo o no, el acto impugnado dentro de nuestro escrito inicial de demanda, porque (...) no contaba con elementos necesarios para determinar el desechamiento. por lo que determinar si se trataba de un acto definitivo o no, sólo sería viable mediante el estudio de una sentencia, por lo que debió

admitir nuestra demanda y estudiar a fondo la controversia planteada y llevar el juicio por todas las secuelas procesales y allegarse de mayores elementos para poder determinar lo conducente...

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio del disenso expuesto por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. **** y ****, esta última en su carácter de apoderada para pleitos y cobranzas de **** y **** -parte actora en el proceso de origen-, presentaron demanda de nulidad, la cual le tocó conocer a la Cuarta Sala de este Tribunal, en contra del **Dictamen del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, con número: ******

2. Seguida la secuela procesal mediante acuerdo de, 14 catorce de diciembre de 2020 dos mil veinte, el Magistrado de la Cuarta Sala de este Tribunal, **desechó la demanda por notoriamente improcedente.**

3. Ante ese panorama, el representante común de las actoras y los actores, presentó recurso bajo el agravio transcrito en el considerando que antecede.

QUINTO. Estudio. En esencia señala quien recurre que le causa perjuicio que el Magistrado de la Cuarta Sala, acordara que el Dictamen del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, con número: ****, no es un acto definitivo y por ello no se afecta su interés jurídico.

Así, este Pleno considera **infundado** tal disenso, por ello no es procedente revocar el acuerdo que se recurre, por los siguientes motivos y fundamentos.

Como lo señaló el Magistrado, el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es claro en establecer las etapas a seguir en los procedimientos para la formulación y aprobación de programas municipales, a saber:

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

VI. Concluidas las consultas públicas 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 (...)

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

Énfasis añadido.

Bajo esta premisa, no puede considerarse el **dictamen combatido como un acto definitivo**, en virtud de que por sí mismo y a partir de su sola emisión no causa afectación; ya que el aludido dictamen constituye un documento meramente informativo e instrumental, al representar únicamente la

«opinión o recomendación técnica»¹ del Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Guanajuato, Guanajuato, en su calidad de «órgano consultivo y técnico²», 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 municipio³.

Es de mencionar, que por su naturaleza, 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 el mismo en la etapa de consulta pública prevista por el artículo 58, fracciones IV, V y VI, el 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.**

¹ 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

² Como lo establece el Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Guanajuato, artículo 7, fracción III. **Solo propone** al Ayuntamiento en los planes y programas de desarrollo urbano, los lineamientos para imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público.

³ 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.

Por otra parte, del artículo 58, fracciones IX y X, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato –antes transcrito-, se observa que el Ayuntamiento Municipal es **la autoridad competente para resolver** «de manera culminante» sobre la aprobación o no de 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 programa municipal deberá ser presentado ante el Ayuntamiento municipal para su eventual discusión, votación y, en su caso, aprobación⁴.**

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 Propiedad⁵, 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, y entonces el justiciable estaría en posibilidad de controvertir lo acordado por el Ayuntamiento.

⁴ 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.

⁵ 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.

En conclusión, se determina que **el dictamen impugnado en este momento procesal 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; siendo que dicha opinión o dictamen requiere la aprobación del Ayuntamiento Municipal para ser controvertido en su caso como acto instrumental dentro del procedimiento respectivo.

Más no es dable impugnar dicho dictamen como acto administrativo autónomo o destacado, pues incluso no se advierte que el mismo genere una afectación directa, real e inmediata a la esfera jurídica de los promoventes, esto es, no se acredita que el aludido acto por sí mismo les restrinja, menoscabe o suprima de forma definitiva derechos adquiridos; es decir, no se trata de un acto privativo.

En esta tesitura, y para mayor referencia se invoca como **hecho notorio**⁶ que el 29 veintinueve de agosto de

⁶ **HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.** Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser

2020 dos mil veinte⁷, 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.**

Ahora bien, en relación a la indebida aplicación que arguye respecto de la jurisprudencia⁸ utilizada en el acuerdo reclamado, es preciso hacer notar que el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, al efecto dispone:

Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.» Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis P./J. 74/2006, p. 963, registro 174899.

⁷ Mediante sesión ordinaria de ayuntamiento número 38, celebrada el mismo día y asumida en el punto número 4 del orden del día.

⁸ **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 AQUÉL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Contradicción de tesis 9/2013. Pleno del Cuarto Circuito**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo II, Tesis PC.IV. J/1 A (10a.), p 1460, registro digital 2007418.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito. La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.»

Énfasis añadido

Así entonces, en una recta interpretación jurídica del ordinal antes transcrito, se desprende la obligatoriedad para este Tribunal respecto a aplicar los criterios jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial Federal, sea en **Pleno**⁹, Salas o Tribunales Colegiados. Siendo que en el caso en trato, la jurisprudencia utilizada atiende al tema en comento, por lo que resulta innecesario y ocioso aludir a una argumentativa que explique en cada caso su aplicabilidad, más aun cuando en el acuerdo se contienen los argumentos torales que sustentaron el desechamiento de la demanda, al margen de la aplicación o no de la jurisprudencia que al recurrente le duele.

⁹ En el caso en trato, el Pleno del Cuarto Circuito, el 10 diez Septiembre de 2014 dos mil catorce, resolvió la controversia el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 92/2013, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 74/2013 que dio origen a la Jurisprudencia.

En este orden de ideas, lo procedente es **confirmar el acuerdo de 14 catorce de diciembre de 2020 dos mil veinte**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se;

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo emitido el 14 catorce de diciembre de 2020 dos mil veinte, en el proceso número **2276/4ª.Sala/20**, acorde a lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; el Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el segundo de los mencionados, quienes

firman¹⁰ con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.

Versión Pública TJA

¹⁰ Estas firmas corresponden al **Toca 30/21** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **2 dos de junio de 2021 dos mil veintiuno**.