



**TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE COLIMA**

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
TJA-755/2019-A**

ACTOR
[REDACTED]

**AUTORIDADES DEMANDADAS
PRESIDENTE MUNICIPAL Y SECRETARIA DEL
AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE COLIMA**

**MAGISTRADO PONENTE
ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA**

SENTENCIA DEFINITIVA

Colima, Colima, **veintiuno de agosto de dos mil veinte.**

VISTO para resolver en definitiva el juicio contencioso administrativo radicado bajo número **TJA-755/2019-A**, encontrándose debidamente integrado el expediente para su resolución, y

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de la demanda

Mediante escrito presentado el treinta de octubre de dos mil diecinueve ante la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, [REDACTED] presentó demanda en contra del Presidente Municipal y de la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima e impugnó la resolución administrativa contenida en el oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido el siete de octubre de dos mil diecinueve por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima y, en consecuencia, solicitó la indemnización por responsabilidad patrimonial.

SEGUNDO. Admisión de la demanda

Mediante acuerdo dictado por este órgano jurisdiccional, el ocho de noviembre de dos mil diecinueve se admitió la mencionada demanda,



teniendo a [REDACTED] demandando al Presidente Municipal y a la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima y reclamando la resolución administrativa contenida en el oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido el siete de octubre de dos mil diecinueve por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima, así como la indemnización por responsabilidad patrimonial.

Bajo este cariz, se ordenó correr traslado de la demanda a las autoridades responsables para que dentro del término legal concedido contestaran lo que a su derecho convinieran.

TERCERO. Admisión de pruebas ofrecidas por el actor

En el auto de radicación mencionado y de conformidad a los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se tuvieron por admitidas a la parte actora las pruebas siguientes: 1.- DOCUMENTAL, consistente en copia de la solicitud realizada por el actor y recibida el once de septiembre de dos mil diecinueve por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima;¹ 2.- DOCUMENTAL, consistente en copia simple del oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima;² 3.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES y 4.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

2

CUARTO. Requerimiento de pruebas solicitadas por el actor

Asimismo, con fundamento en el artículo 103 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima y toda vez que el actor presentó la solicitud de las copias certificadas que ofreció como pruebas, se requirió

¹ Se precisa que la prueba ofrecida y admitida corresponde al original del escrito de solicitud de información suscrito por el actor y recibido el once de septiembre de dos mil diecinueve por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima.

² Se precisa que la prueba ofrecida y admitida corresponde al original del oficio número S-729/2019 emitido por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima en fecha siete de octubre de dos mil diecinueve.



a la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima para que exhibiera dicha documentación dentro del plazo legal otorgado.

QUINTO. Cumplimiento al requerimiento y admisión de pruebas ofrecidas por el actor

Mediante auto del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se tuvo a las autoridades demandadas dando cumplimiento al requerimiento y con fundamento en los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se tuvieron por admitidas al actor las pruebas siguientes: 1.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del acuerdo de cabildo que fue aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Cabildo Municipal de Colima y 2.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del dictamen completo de cabildo que fue aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Cabildo Municipal de Colima.

SEXTO. Contestación de las autoridades demandadas

3

En el acuerdo señalado, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima tuvo al Presidente Municipal y a la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima dando contestación a la demanda.

Asimismo, con fundamento en el artículo 64 de la Ley de Justicia Administrativa, con copia de la contestación a la demanda y sus anexos, se ordenó correr traslado a la parte actora para que dentro del plazo legal concedido ampliara su demanda siempre que se encontrara en los supuestos previstos por la ley.

SÉPTIMO. Admisión de pruebas ofrecidas por las autoridades demandadas

En el auto señalado y de conformidad a los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se tuvieron por



admitidas a la parte demandada las pruebas siguientes: 1.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del dictamen elaborado por las Comisiones de Patrimonio Municipal y Desarrollo Urbano y Vivienda del Ayuntamiento Constitucional de Colima y la certificación del vigesimoséptimo punto correspondiente al acta número 153 del diez de octubre de dos mil dieciocho, mismas que obran en autos del expediente en que se actúa; 2.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES y 3.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

OCTAVO. Alegatos

Mediante acuerdo del veintisiete de enero de dos mil veinte, se hizo constar que el actor no realizó ampliación de demanda y en términos de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se concedió el término legal a las partes a fin de que formularan sus alegatos por escrito, en el entendido que una vez transcurrido dicho término se turnaría el expediente en que se actúa para el dictado de la sentencia.

4

Así, en auto del catorce de febrero de dos mil veinte, se tuvo al autorizado de la parte actora presentando alegatos y se hizo constar que las autoridades municipales demandadas no formularon respectivos alegatos.

NOVENO. Prueba para mejor proveer

Mediante acuerdo del dos de junio de dos mil veinte, con la finalidad de mejor proveer dentro del expediente en que se actúa y para la mejor decisión de este asunto, en catamien to a lo establecido en el artículo 101 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se requirió a las autoridades demandadas para que remitieran a este órgano jurisdiccional copia certificada de los documentos siguientes: (i) del expediente integrado por la solicitud de venta instada por Gabriel de Jesús Galindo Espinosa a efecto de adquirir el inmueble ubicado en calle



[REDACTED]

[REDACTED] / (ii) de las constancias que obren en sus archivos con relación al cambio de uso de suelo aprobado por el H. Cabildo Municipal de Colima mediante sesión ordinaria celebrada el diez de octubre de dos mil dieciocho; mismos que mantienen estrecha relación con los puntos controvertidos en este juicio.

En ese sentido, en auto del tres de julio de dos mil veinte se tuvo a las autoridades demandadas cumpliendo el requerimiento que les fue realizado, luego de que su abogado autorizado remitió a este órgano jurisdiccional los documentos siguientes: 1.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del acta de subasta pública para la venta de bienes inmuebles del Ayuntamiento Constitucional de Colima de fecha cuatro de septiembre de dos mil diecisiete; 2.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del acta de subasta pública para la venta de bienes inmuebles del Ayuntamiento Constitucional de Colima de fecha dos de octubre de dos mil diecisiete; 3.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del acta de subasta pública de fecha treinta de octubre de dos mil diecisiete; 4.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del escrito signado por el actor y recibido por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho; 5.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del memorándum número [REDACTED] 6.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del memorándum número [REDACTED] 7.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del memorándum número [REDACTED] 8.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del dictamen elaborado por las Comisiones de Patrimonio Municipal y de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ayuntamiento Constitucional de Colima; 9.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del escrito signado por el actor y recibido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento Constitucional de Colima en fecha once de octubre de dos mil dieciocho; 10.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del oficio identificado bajo la clave [REDACTED] [REDACTED] expedido por el entonces Director General de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento Constitucional de Colima y sus anexos; 11.-



DOCUMENTAL, consistente en copia simple de la solicitud de registro y declaración del pago de impuesto de transmisión de propiedad y 12.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del memorándum número [REDACTED] 13.- DOCUMENTAL, consistente en la impresión de la convocatoria de subasta pública "para la venta de bienes inmuebles [REDACTED] publicada en el periódico oficial "El Estado de Colima" el doce de agosto de dos mil diecisiete; 14.- DOCUMENTAL, consistente en la impresión de la convocatoria de subasta pública "para la venta de bienes inmuebles" [REDACTED] del lote de terreno urbano identificado con el [REDACTED] [REDACTED], publicada en el periódico oficial "El Estado de Colima" el nueve de septiembre de dos mil diecisiete y 15.- DOCUMENTAL, consistente en la impresión de la convocatoria de subasta pública "para la venta de bienes inmuebles" [REDACTED], del [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] publicada en el periódico oficial "El Estado de Colima" el siete de octubre de dos mil diecisiete

DÉCIMO. Turno del expediente para el dictado de la sentencia

En consecuencia, fueron turnados los autos del presente juicio contencioso administrativo para el dictado de la sentencia definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante **Tribunal de Justicia Administrativa**), es en términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9 fracción IV y 12 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 22 y 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 1, 2, 5, 6, 7, 8, 38 y 39 de la Ley



de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante **Ley de Justicia Administrativa**) y 1, 2 y 9 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante **Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa**), un órgano constitucional local autónomo a cargo de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, incluyendo la fiscal y de responsabilidades de servidores públicos, con competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública del Estado y los municipios.

Asimismo, es el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos del Estado y los municipios por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública, o al patrimonio de los entes públicos, del Estado y los municipios.

Por tanto, el Tribunal es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo en el que se plantea un tema de **nulidad y responsabilidad patrimonial**, al encontrarse dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar y ejecutar sus sentencias, de conformidad a lo señalado por los artículos 5, párrafo 1, fracciones I y V³ y 117 de la Ley de Justicia Administrativa y 66 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa.

SEGUNDO. Legitimación procesal

Con fundamento en los artículos 47 párrafo 1, fracciones I y II, inciso a) y 51 de la Ley de Justicia Administrativa, y derivado del examen de las constancias que obran en el presente expediente, este órgano

³ El artículo 5, párrafo 1, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, dispone que este Tribunal es competente para conocer de los juicios que se promuevan por **responsabilidad patrimonial** de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable en la materia.



jurisdiccional reconoce la legitimación procesal de la parte actora y de las autoridades demandadas en el juicio que nos ocupa.

TERCERO. Precisión de los actos impugnados

Al realizar el análisis integral del escrito de demanda y documentos que anexó junto aquélla, se obtiene que esencialmente se demanda:

(i) La resolución administrativa contenida en el oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido el siete de octubre de dos mil diecinueve por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima y;

(ii) La responsabilidad patrimonial derivada de la supuesta actividad administrativa irregular de las autoridades municipales demandada que impiden hacer uso y goce al actor de su inmueble con el nuevo uso de suelo aprobado y su nueva situación jurídica.

8

Robustece lo anterior, el siguiente criterio orientador:

Época: Décima Época. Registro: 2014827. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo IV. Materia(s): Administrativa. Tesis: VII.1o.A.19 A (10a.). Página: 2830.

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ. SU ESTUDIO DEBE SER INTEGRAL.

Del artículo 325 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se colige que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial local deben resolver la pretensión efectivamente planteada en la demanda de nulidad, previa fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, y suplir la deficiencia de la queja en los casos previstos por dicha norma; de ahí que ese escrito inicial constituye un todo y su análisis no debe circunscribirse al apartado de los conceptos de impugnación, sino a cualquier parte de éste donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, como lo ordena el propio precepto 325 en su fracción IV, al disponer que las sentencias del órgano jurisdiccional referido contendrán el "análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados.", lo cual



implica que el estudio de la demanda en el juicio contencioso administrativo debe ser integral y no en razón de uno de sus componentes.

CUARTO. Análisis de las pruebas

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 111 y 117, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, se procede a valorar las pruebas previamente desahogadas en el juicio, de acuerdo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.

I. Pruebas de la parte actora

Con fundamento en lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se otorga **pleno valor probatorio** a las documentales públicas siguientes: 1.- DOCUMENTAL, consistente en el original del oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima; 2.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del acuerdo de cabildo que fue aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Cabildo Municipal de Colima y 3.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del dictamen completo de cabildo que fue aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Cabildo Municipal de Colima.

9

Asimismo, en términos de lo dispuesto en el artículo 413 del Código de Procedimientos Civiles vigente para el Estado de Colima, supletorio de la Ley de Justicia Administrativa (en adelante **Código supletorio de la ley de la materia**),⁴ se otorga **pleno valor probatorio** a la documental privada consistente en original de la solicitud de información realizada por el actor y recibida el once de septiembre de dos mil diecinueve por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de

⁴ Cfr. El artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, el cual señala que los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala dicha ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a los que prescribe ese ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el **Código de Procedimientos Civiles para el Estado**.



Colima; toda vez que los documentos privados provenientes de las partes hacen prueba plena cuando no son objetados o fueren legalmente reconocidos. Así, en el caso, la prueba que nos ocupa no fue objetada por las partes, constituyéndose un reconocimiento tácito sobre la validez de la misma.

En lo que respecta a la instrumental de actuaciones, se concede **pleno valor probatorio** de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 412 del Código supletorio de la ley de la materia.

En cuanto a la prueba presuncional en su aspecto legal, de conformidad con el artículo del artículo 420 del Código supletorio de la ley de la materia, adminiculada con el resto del caudal probatorio, se le reconoce **pleno valor probatorio**; mientras que a la presuncional en su aspecto humano, en términos del artículo 422 del Código supletorio referido, se le otorga **valor indiciario**.

II. Pruebas de la parte demandada

10

Con fundamento en lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se otorga **pleno valor probatorio** a la documental pública consistente en copia certificada del dictamen elaborado por las Comisiones de Patrimonio Municipal y Desarrollo Urbano y Vivienda del Ayuntamiento Constitucional de Colima y la certificación del vigesimoséptimo punto correspondiente al acta número 153 del diez de octubre de dos mil dieciocho, mismas que obran en autos del expediente en que se actúa.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 412 del Código supletorio de la ley de la materia, se concede **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones.

En cuanto a la prueba presuncional en su aspecto legal, de conformidad con el artículo del artículo 420 del Código supletorio de la ley de la materia, adminiculada con el resto del caudal probatorio, se le



reconoce **pleno valor probatorio**; mientras que a la presuncional en su aspecto humano, en términos del artículo 422 del Código supletorio referido, se le otorga **valor indiciario**.

III. Prueba para mejor proveer

Con fundamento en lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se otorga **pleno valor probatorio** a las documentales públicas siguientes: 1.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del acta de subasta pública para la venta de bienes inmuebles del Ayuntamiento Constitucional de Colima de fecha cuatro de septiembre de dos mil diecisiete; 2.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del acta de subasta pública para la venta de bienes inmuebles del Ayuntamiento Constitucional de Colima de fecha dos de octubre de dos mil diecisiete; 3.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del acta de subasta pública de fecha treinta de octubre de dos mil diecisiete; 4.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del escrito signado por el actor y recibido por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho; 5.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del memorándum número [REDACTED] 6.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del memorándum número [REDACTED] 7.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del memorándum número [REDACTED] 8.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del dictamen elaborado por las Comisiones de Patrimonio Municipal y de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ayuntamiento Constitucional de Colima; 9.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del escrito signado por el actor y recibido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento Constitucional de Colima en fecha once de octubre de dos mil dieciocho; 10.- DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del oficio identificado bajo la clave [REDACTED] [REDACTED] expedido por el entonces Director General de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento Constitucional de Colima y sus anexos; 11.- DOCUMENTAL, consistente en copia simple de la solicitud de registro y declaración del pago de impuesto de transmisión de propiedad y 12.-



DOCUMENTAL, consistente en copia certificada del memorándum número DGDUMA-357/2020.

Asimismo, en términos de lo dispuesto en el artículo 413 del Código supletorio de la ley de la materia, se otorga **pleno valor probatorio** a las documentales privadas siguientes: 1.- DOCUMENTAL, consistente en la impresión de la convocatoria de subasta pública “para la venta de bienes inmuebles” [REDACTED] publicada en el periódico oficial “*El Estado de Colima*” el doce de agosto de dos mil diecisiete; 2.- DOCUMENTAL, consistente en la impresión de la convocatoria de subasta pública “para la venta de bienes inmuebles” [REDACTED] del lote de terreno urbano identificado [REDACTED]

[REDACTED]
con clave catastral [REDACTED] publicada en el periódico oficial “*El Estado de Colima*” el nueve de septiembre de dos mil diecisiete y 3.- DOCUMENTAL, consistente en la impresión de la convocatoria de subasta pública “para la venta de bienes inmuebles” [REDACTED] del inmueble con clave catastral [REDACTED] con superficie de [REDACTED]

[REDACTED] publicada en el periódico oficial “*El Estado de Colima*” el siete de octubre de dos mil diecisiete; toda vez que los documentos privados provenientes de las partes hacen prueba plena cuando no son objetados o fueren legalmente reconocidos. Así, en el caso, las pruebas que nos ocupan no fueron objetadas por las partes, constituyéndose un reconocimiento tácito sobre la validez de las mismas.

QUINTO. Causal de improcedencia

En términos de lo dispuesto por los artículos 85 y 86 de la Ley de Justicia Administrativa, se procede en primer término al análisis de las causas de improcedencia y de sobreseimiento que pudieran advertirse de las manifestaciones de las partes o que operen de oficio en términos de la ley de la materia, por ser ésta una cuestión de orden público y de estudio preferente.



Luego, las partes no manifestaron que en la especie se actualizara causal de improcedencia alguna ni este órgano jurisdiccional advierte de oficio que haya sobrevenido una propia de sobreseimiento.

Consecuentemente, se procede al estudio de fondo con relación a la legalidad del acto administrativo impugnado y procedencia sobre la indemnización por responsabilidad patrimonial demandada.

SEXTO. Agravios y manifestaciones de las partes

Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la sentencia, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir los hechos y agravios esgrimidos por la parte actora, toda vez que obran en el expediente del presente juicio y se tienen a la vista para su debido análisis, por lo que como se ha señalado, resulta innecesaria además de impráctica su transcripción.

13

Robustecen lo anterior, *mutatis mutandis*, los siguientes criterios jurisprudenciales:

Época: Novena Época. Registro: 166521. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Febrero de 2008, Tomo XXVII. Materia(s): Común. Jurisprudencia XXI.2o.P.A. J/30 Página: 2789.

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.

La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que,



para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.

Época: Novena Época. Registro: 166520. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Septiembre de 2009, Tomo XXX. Materia(s): Administrativa. Jurisprudencia XXI.2o.P.A. J/28 Página: 2797.

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS QUE EMITAN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL.

La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias que emitan al resolver los recursos de revisión fiscal los agravios hechos valer por el recurrente, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo, pues en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, los mencionados recursos están sujetos a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución fija para la revisión en amparo indirecto; de modo que si el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación, la falta de transcripción de los aludidos motivos de inconformidad no deja en estado de indefensión a quien recurre, puesto que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, amén de que para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos en los que se sustenta la sentencia recurrida conforme a los preceptos legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirla.

14

SÉPTIMO. Estudio del acto administrativo impugnado

Es necesario señalar que, para proceder al estudio de los conceptos de agravio, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, es decir, que se manifieste mediante razonamientos jurídicos que por alguna causa o motivo existe una situación de hecho contraria a derecho, sin que necesariamente deban plantearse a manera de silogismo jurídico o bajo cierta redacción sacramental.

De modo que lo anterior de ninguna manera implica que la parte inconforme se limite a realizar meras afirmaciones genéricas y superficiales, ya que le corresponde exponer razonadamente por qué



estima ilegal el acto administrativo que impugna y controvertir de modo directo los argumentos que lo sostienen en su integridad.

Al respecto, por analogía e identidad jurídica sustancial, resultan aplicables los criterios jurisprudenciales siguientes:

Época: Novena Época. Registro: 166683. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.7o.A. J/46. Página: 1342.

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU EXAMEN NO SÓLO DEBE ATENDER A SU APARTADO DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN, SINO A CUALQUIER PARTE DE ELLA DONDE SE ADVIERTA LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ESENCIALES DE LA CAUSA DE PEDIR.

Conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (correlativo del precepto 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben resolver la pretensión efectivamente planteada en la demanda, pudiendo invocar hechos notorios e, incluso, examinar, entre otras cosas, los agravios, causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes. Consecuentemente, la citada demanda constituye un todo y su análisis no sólo debe atender a su apartado de conceptos de anulación, sino a cualquier parte de ella donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, con la finalidad de resolver la pretensión efectivamente planteada, pues el hecho de que las sentencias del referido tribunal se funden en derecho y resuelvan sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, implica el estudio de ésta en su integridad y no en razón de uno de sus componentes.

Época: Novena Época. Registro: 161142. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Septiembre de 2011. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 75/2011. Página: 1069.

AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR PARA PROCEDER A SU ESTUDIO, PERO SIN INTRODUCIR PLANTEAMIENTOS QUE REBASEN LO PEDIDO Y QUE IMPLIQUEN CLARAMENTE SUPLIR UNA DEFICIENCIA ARGUMENTATIVA.

El último párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el recurso de revisión debe tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo que, en su artículo 79, impone al juzgador la obligación de examinar en



su conjunto los agravios expuestos a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin que las autoridades recurrentes estén obligadas a formularlos conforme a determinadas reglas, sino que basta con que sean comprensibles sus exposiciones para que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deba examinarlos, apreciando el contenido del escrito relativo con el objeto de extraer la causa de pedir propuesta, con la única condición de que en el ejercicio acucioso de esta tarea no se introduzcan planteamientos que rebasen lo pedido y que impliquen claramente suplir una deficiencia argumentativa.

Luego, del análisis integral de la demanda y de los documentos exhibidos junto aquélla, se advierte que la **causa de pedir** de la parte actora se hace consistir esencialmente en dos aspectos: (i) que la resolución administrativa contenida en el oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido el siete de octubre de dos mil diecinueve por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima le causa agravio a razón de que las autoridades demandadas no reconocen el derecho que la anterior Administración Municipal previamente otorgó al actor para darle un tipo de uso de suelo más denso al bien inmueble adquirido identificado con la clave catastral [REDACTED] y (ii) que las autoridades demandadas transgreden sus derechos humanos de seguridad y certeza jurídica, justicia y de trabajo en virtud de que no han acatado el acuerdo aprobado por el Ayuntamiento de Colima (Cabildo) en sesión ordinaria del diez de octubre de dos mil dieciocho ni lo han enviado a publicar al periódico oficial "El Estado de Colima" y, por tanto, ocasionan una afectación real y directa a su patrimonio, perfectamente cuantificable en una cantidad cierta y líquida.

16

Así, a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada y no existiendo obligación legal de seguir el orden propuesto por la parte actora, este Tribunal procede a estudiar los agravios de forma **conjunta** al guardar estrecha relación.

Es aplicable el criterio jurisprudencial que se transcribe:

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



Página: 2018.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

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

En ese sentido, a fin de garantizar el derecho de las partes al acceso real, completo y efectivo a la justicia, se aborda el análisis del acto administrativo impugnado atendiendo al **principio de mayor beneficio**.

Cobra aplicación por identidad de razón el criterio orientador siguiente:

17

Época: Décima Época. Registro: 2005651. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.72 A (10a.). Página: 2165.

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE EL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. CON BASE EN EL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, DEBEN ANALIZARSE TODOS LOS VERTIDOS POR EL INCONFORME, TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO, DE OFICIO, SE DECLARE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA POR FALTA DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, al abordar el estudio de los asuntos, los juzgadores deben atender al principio de mayor beneficio jurídico, criterio con el que pretende privilegiarse el derecho contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que se diluciden preferentemente aquellas cuestiones que



tengan aparejado un mayor beneficio jurídico para el gobernado, y no retardar, con apoyo en tecnicismos legales, el ejercicio de aquél, propiciando con ello, en gran medida, la resolución en menor tiempo y en definitiva del fondo de los asuntos. Ahora bien, del contenido integral de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, vigente en 2008, se advierte que es omisa en establecer el orden de prelación en el estudio de los agravios en el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad; no obstante, con base en el citado principio este órgano está obligado a analizar todos los agravios vertidos por el inconforme en su escrito de revisión, tendentes a controvertir el fondo del asunto, aun cuando, de oficio, declare la nulidad de la resolución impugnada por la falta de competencia de la autoridad demandada, porque al ser un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, está constreñido a la observancia de los principios que integran el derecho de acceso a la justicia, previstos en favor de los gobernados, en los artículos 17 citado y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre los que destacan, el de justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional solicitada. Considerar lo contrario posibilitaría a la autoridad que se estimó competente emitir una nueva resolución y subsanar las irregularidades hechas valer en la demanda de nulidad, aunado a que con ello también se infringiría el diverso principio de justicia pronta, puesto que aquélla daría inicio a un nuevo juicio.

Bajo este cariz, se procede al análisis de los agravios expuestos por el actor en los que substancialmente señala que le causa agravio la resolución administrativa contenida en el oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido el siete de octubre de dos mil diecinueve por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima a razón de que las autoridades demandadas no reconocen el derecho que la anterior Administración Municipal previamente le concedió para darle un tipo de uso de suelo "más denso" al bien inmueble adquirido identificado con la [REDACTED] y estima que se le ocasiona perjuicio a su esfera jurídica dado que la parte demandada no ha acatado el acuerdo aprobado por el Ayuntamiento de Colima (Cabildo) en la sesión ordinaria del diez de octubre de dos mil dieciocho ni lo ha enviado a publicar al periódico oficial "El Estado de Colima".



Agravios que este Tribunal estima **parcialmente fundados** en virtud de las consideraciones que se exponen a continuación:

Es menester señalar los antecedentes del predio ubicado [REDACTED]

[REDACTED] e identificado con la clave catastral [REDACTED] al ser el uso de suelo de este inmueble materia de la controversia que se plantea.

Es un hecho público y notorio que el nueve de noviembre de dos mil trece fue publicado en el periódico oficial "*El Estado de Colima*" el "Acuerdo y documento que contiene la modificación de la zonificación del predio identificado como

mediante el cual se ordenó la publicación en el medio oficial de difusión del documento que contiene la modificación de la zonificación del programa parcial de urbanización del Fraccionamiento denominado [REDACTED] localizado al norte de esta ciudad capital, de equipamiento institucional (EI) a habitacional unifamiliar densidad baja (H2-U), que fue aprobado por el Ayuntamiento de Colima el treinta de julio de dos mil trece.

Luego, del análisis de las constancias que obran en autos del expediente en que se actúa se obtiene lo siguiente:

Mediante memorándum número [REDACTED] expedido el cuatro de octubre de dos mil dieciocho por el Jefe de Departamento de Control Patrimonial del Ayuntamiento Constitucional de Colima informó al Secretario del mismo Ayuntamiento que el predio identificado bajo la clave catastral [REDACTED] propiedad del Municipio de Colima fue desincorporado y sometido a subasta pública mediante acta de cabildo número [REDACTED] subasta que se llevó a cabo en sus tres fases sin haberse presentado postores. Acto seguido, mediante acta de sesión de cabildo número [REDACTED]

[REDACTED] se ordenó la reposición del procedimiento de



subasta pública para efecto de que a través de las respectivas notificaciones se respetara el derecho del tanto; llevándose a cabo las tres convocatorias de subasta, sin que se presentaran postores.⁵

Seguido, por conducto de memorándum número [REDACTED] expedido el cinco de octubre de dos mil dieciocho por el Secretario del Ayuntamiento Constitucional de Colima remitió el escrito suscrito por el actor, mediante el cual solicitó la venta del bien inmueble identificado bajo la clave catastral [REDACTED] por el cual ofreció la cantidad de [REDACTED] [REDACTED] y remitió el memorándum número [REDACTED] expedido por el Jefe de Departamento de Control Patrimonial del Ayuntamiento Constitucional de Colima a través del cual informó que el predio mencionado era propiedad de dicho Ayuntamiento y que procedía la venta directa.⁶

Así, mediante dictamen emitido el diez de octubre de dos mil dieciocho por los munícipes integrantes de las Comisiones de Patrimonio Municipal y de Desarrollo Urbano y Vivienda, se consideró que el bien inmueble indicado era susceptible de ser adjudicado de forma directa y sin subasta pública y, por tanto, factible de enajenarlo en virtud de la solicitud formal de compra. Por lo que, se acordó procedente la solicitud de venta de [REDACTED], a su nombre o para la persona que él designara, a efecto de adquirir el lote identificado bajo la clave catastral [REDACTED] pagando la cantidad de [REDACTED] [REDACTED] y además se aprobó el cambio de uso de suelo de dicho predio a H2-V.⁷

⁵ Cfr. Foja 78 del expediente en que se actúa.

⁶ Cfr. Foja 79 del expediente en que se actúa.

⁷ Cfr. Fojas 80, 81, 82 y 84 del expediente en que se actúa.



En consecuencia, ese mismo día, en sesión ordinaria celebrada por el Ayuntamiento de Colima (Cabildo), que ampara el acta número [REDACTED] el Pleno aprobó por mayoría calificada el dictamen que declara procedente la solicitud de venta de

a su nombre o para la persona que él designara, a efecto de adquirir el lote identificado bajo la clave catastral pagando la cantidad de

y el cambio de uso de suelo de dicho predio a H2-V.⁸

Posteriormente, mediante escrito signado por el actor, en atención a la sesión ordinaria celebrada por el Ayuntamiento de Colima en fecha diez de octubre de dos mil dieciocho, solicitó a la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima lo siguiente: (i) que reconozca en su registro urbano el nuevo uso de suelo aprobado y realice los cambios correspondientes al predio identificado bajo la

y (ii) se envíe a publicar en el periódico oficial "El Estado de Colima" el dictamen y respectivo acuerdo.

21

Y en respuesta a la solicitud del actor, el siete de octubre de dos mil diecinueve la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima expidió el oficio identificado bajo clave [REDACTED] mismo que constituye el acto administrativo materia de impugnación.

Fijados los antecedentes, se procede al estudio del acto administrativo reclamado, mismo que al efecto se transcribe en la parte que interesa:

"[...]"

Al respecto, informo a usted que será necesario se presente a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, ubicada en Venustiano Carranza N° 90, de esta ciudad, con la finalidad de que le indiquen los trámites a seguir respecto al cambio de uso de suelo solicitado.

⁸ Cfr. Fojas 86 y 87 del expediente en que se actúa.



[...]"

De lo anterior se colige que, la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima exhortó al actor para que se presentara ante una de las dependencias municipales para que le indicaran los trámites a seguir respecto del cambio de uso de suelo "solicitado".

Sin embargo, en el escrito por el que derivó el oficio identificado bajo clave [REDACTED] impugnado, no se solicitó un cambio de uso de suelo diverso sino el reconocimiento del que ya se tenía aprobado en sesión ordinaria celebrada por el Ayuntamiento de Colima (Cabildo) en fecha diez de octubre de dos mil dieciocho y que se enviara a publicar en el periódico oficial "*El Estado de Colima*" el dictamen y acuerdo correspondiente.

Ahora, como se indicó, en la sesión ordinaria celebrada por el Ayuntamiento de Colima en fecha diez de octubre de dos mil dieciocho, correspondiente al acta número [REDACTED] por mayoría calificada [REDACTED] entre otras cuestiones, el cambio de uso de suelo de dicho predio a H2-V.⁹

22

Al respecto, es menester precisar que el uso de suelo habitacional unifamiliar densidad baja (H2-U), que tenía el Fraccionamiento [REDACTED] previo a la aprobación del cambio de uso de suelo a H2-V, conforme a lo establecido en el artículo 56 del Reglamento de Zonificación del Municipio de Colima (en adelante, Reglamento de Zonificación Municipal), se encuentra sujeto a lo siguiente:

Los predios o lotes y las edificaciones construidas en dichas zonas habitacionales, unifamiliar densidad baja, tipo H2-U, deben ceñirse al cumplimiento de los lineamientos siguientes: (i) la densidad máxima es de cien habitantes por hectárea, lo que representa veinte viviendas por hectárea, (ii) la superficie mínima del lote es de trescientos metros

⁹ Cfr. Fojas 86 y 87 del expediente en que se actúa.



cuadrados, (iii) el frente mínimo del lote es de diez metros lineales, (iv) el índice de edificación es de trescientos metros cuadrados por vivienda, (v) el coeficiente de ocupación del suelo no debe ser mayor de 0.6 y, consecuentemente, la superficie edificable no debe ocupar más del 60 por ciento de la superficie total del lote, (vi) el coeficiente de utilización del suelo no debe ser superior a 1.2 y, por tanto, la superficie construida máxima no excede al 120% (ciento veinte por ciento) de la superficie total del lote, (vii) la altura máxima de las edificaciones es la que resulte de aplicar los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, (viii) se debe tener dentro del lote un área de estacionamiento con capacidad mínima para dos automóviles, (ix) la restricción frontal es de cuatro metros, en esta superficie se debe tener un mínimo del 40% (cuarenta por ciento) como área jardinada, sólo se puede autorizar dentro de esta restricción la construcción de cubierta para estacionamiento, siempre y cuando se conserve el porcentaje de área jardinada, (x) las restricciones laterales quedan sujetas a las particularidades de la zona específica, (xi) las restricciones frontales y laterales, no se aplicarán en las áreas de protección al patrimonio histórico (PH), áreas de protección al patrimonio cultural (PC) y áreas de protección a la fisonomía (PF); en las cuales se aplicarán las disposiciones particulares para cada caso, (xii) la restricción posterior es de tres metros y (xiii) el modo de edificación es semi-cerrado.

Siendo los grupos de usos y destinos permitidos en las zonas habitacionales, unifamiliar densidad baja, tipo H2-U, los siguientes: vivienda unifamiliar (predominante), vivienda aislada, alojamiento temporal restringido y espacios abiertos (compatibles).¹⁰

Mientras que respecto a las zonas habitacionales plurifamiliar vertical, densidad baja, tipo V, (H2-V), el artículo 64 del Reglamento de Zonificación Municipal dispone que los predios o lotes y las edificaciones construidas en este tipo de suelo, están sujetos al cumplimiento de los lineamientos siguientes: (i) la densidad máxima es de ciento cincuenta

¹⁰ Cfr. Artículo 51 del Reglamento de Zonificación del Municipio de Colima.



habitantes por hectárea, lo que representa treinta viviendas por hectárea, (ii) la superficie mínima del lote es de ochocientos metros cuadrados, (iii) el frente mínimo del lote es de veinte metros lineales, (iv) el índice de edificación es de doscientos metros cuadrados por vivienda, (v) el coeficiente de ocupación del suelo no es mayor de 0.6 y, consecuentemente, la superficie edificable no debe ocupar más del 60% (sesenta por ciento) de la superficie total del lote, (vi) el coeficiente de utilización del suelo no debe ser superior a 1.2 y, por tanto, la superficie construida máxima no excederá al 120% (ciento veinte por ciento) de la superficie total del lote, (viii) la altura máxima de las edificaciones es la que resulte de aplicar los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, (viii) se debe tener dentro del lote un área de estacionamiento con capacidad mínima para dos automóviles por vivienda, o su equivalente en áreas comunes de estacionamiento, a una distancia no mayor de ochenta metros de la vivienda, (ix) la restricción frontal es de cinco metros, en ésta superficie se debe tener un mínimo del 40% (cuarenta por ciento) como área jardinada, (x) las restricciones laterales quedan sujetas a las particularidades de la zona específica, (xi) la restricción posterior es de tres metros y (xii) el modo de edificación es abierto, semiabierto o semi cerrado.

Siendo los grupos de usos y destinos permitidos en las zonas habitacionales, H2- plurifamiliar vertical, densidad baja, tipo V, los siguientes: vivienda plurifamiliar vertical (predominante), vivienda plurifamiliar horizontal, vivienda unifamiliar, alojamiento temporal restringido y espacios abiertos (compatibles).¹¹

De manera que, **el cambio de uso de suelo de zona H2-U a H2-V** aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria celebrada por el Cabildo Municipal de Colima, **permite que el predio identificado bajo la [REDACTED] tenga mayor densidad de habitantes y número de viviendas**, así como un

¹¹ Cfr. Artículo 51 del Reglamento de Zonificación del Municipio de Colima.



uso predominante de vivienda plurifamiliar vertical y compatible con vivienda plurifamiliar horizontal.

De ahí que este Tribunal concluya que a través de la incorrecta redacción del acto administrativo reclamado, la autoridad demandada estaría desconociendo un derecho adquirido por el accionante, esto es, el cambio de uso de suelo a H2-V respecto del

[REDACTED] en cuanto a que no se trata del trámite de un uso de suelo “solicitado”, sino de uno previamente aprobado por el Ayuntamiento de Colima (Cabildo).

Por otra parte, en lo que concierne a la omisión de enviar a publicar al periódico oficial “*El Estado de Colima*”, el dictamen y respectivo acuerdo aprobado en sesión ordinaria celebrada por el Ayuntamiento de Colima en fecha diez de octubre de dos mil dieciocho y de lo cual el actor aduce que se le ocasiona perjuicio a su esfera jurídica; se procede a su análisis en los términos que a continuación se exponen:

25

La parte demandada señala *grosso modo* que el cambio de uso de suelo del Fraccionamiento [REDACTED] es un acto administrativo de carácter general que no reúne las formalidades de los ordenamientos legales aplicables en atención a que debe integrarse el expediente técnico correspondiente que permita estar en condiciones técnicas, administrativas y jurídicas para dar continuidad al procedimiento que se finiquita a través de su publicación en el periódico oficial “*El Estado de Colima*” y al efecto señala que deben cumplirse los requisitos establecidos en los artículos 43, 276 y 277 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima (en adelante, Ley de Asentamientos Humanos), inherentes a los elementos que deben contener los programas de desarrollo urbano, los programas parciales de desarrollo urbano¹² y los proyectos del programa parcial de urbanización respectivo.

¹² Cfr. Artículo 58 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.



Al respecto, el actor alega medularmente que el cambio de uso de suelo del Fraccionamiento [REDACTED] aprobado por el Ayuntamiento de Colima mediante sesión ordinaria celebrada el diez de octubre de dos mil dieciocho pretende solo modificar el uso de suelo de un lote y que las autoridades demandadas municipales tratan de imponerle requisitos como si estuviera tramitando un programa parcial de urbanización.¹³

Ahora, a efecto de dirimir la controversia planteada entre las partes, respecto a ese punto de discrepancia, es necesario desglosar lo siguiente:

El artículo 128 de la Ley de Asentamientos Humanos dispone:

“Artículo 128.- El dictamen de vocación del suelo, con base en la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, señalará los usos o destinos de áreas y predios, permitidos, condicionados o prohibidos.

Para utilizar un área, predio o construcción a un uso o destino determinado, los propietarios o poseedores deberán obtener el dictamen de vocación del suelo correspondiente.

La presentación del dictamen, será requisito necesario para iniciar el trámite del permiso o licencia respectiva.

En las áreas de construcción para casa habitación, no deberá establecerse ningún tipo de instalación de telecomunicaciones a menos de 200 metros.”

De tal manera que en apego al precepto legal transcrito, con el dictamen de vocación de uso de suelo no es posible modificar un uso de suelo puesto que éste se encuentra limitado a señalar los usos y destinos (i) permitidos, (ii) condicionados o (iii) prohibidos de las áreas y predios.

¹³ Cfr. Fojas 00052 y 00053 del expediente en que se actúa.



Luego, el artículo 253 de la Ley de Asentamientos Humanos establece que se encuentran obligadas a respetar y cumplir las disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos las personas físicas o morales propietarias de predios o fincas, quienes se desempeñen como promoventes y sus respectivos peritos, cuando pretendan realizar o realicen obras de urbanización, edificación, infraestructura o servicios en la Entidad, ya sean públicas o privadas, que se ejecuten en terrenos de cualquier régimen de propiedad pública, privada o social.

Las acciones materiales relativas a las obras de urbanización, comprenden: (i) la división de un área o predio en lotes o fracciones a fin de darle una utilización específica, de acuerdo a su respectivo programa parcial de urbanización; (ii) la dotación de redes de infraestructura, como agua potable, desalojo de aguas residuales y pluviales, electrificación, alumbrado, telefonía, instalaciones especiales y obras de infraestructura regional; (iii) los elementos de la vialidad, como el arroyo de las calles, ciclovías, banquetas, andadores, estacionamiento para vehículos, los dispositivos de control vial, como señalización y semaforización con sus equipos e instalaciones; y los elementos e instalaciones para la operación del transporte colectivo; así como elementos de accesibilidad para las personas con alguna discapacidad motriz, tales como rampas, pasacalles y banquetas; (iv) los servicios e instalaciones especiales que requieran las actividades de la industria, el comercio y los servicios; (v) los componentes del paisaje urbano, como arbolado, jardinería y mobiliario urbano y (vi) las demás que se requieran para lograr el asentamiento en condiciones óptimas para la vida de la comunidad, para proveer los usos y destinos relacionados con la habitación, el trabajo, la educación y el esparcimiento.¹⁴

Así, las actividades normadas por la Ley de Asentamientos Humanos, como lo son las obras de urbanización, sólo deberán realizarse mediante autorización expresa otorgada por el Ayuntamiento (Cabildo), previa expedición de programa parcial de urbanización y su

¹⁴ Cfr. Artículo 259 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.



proyecto ejecutivo de urbanización que se requieran de acuerdo al sistema y modalidades de aprovechamiento que se aplique, y una vez que, en cada caso se hayan otorgado las garantías y verificado los pagos que establezcan las Leyes Hacendarias y de Ingresos Municipales o se garantice el interés fiscal.¹⁵

En ese sentido, toda obra de urbanización y edificación deberá respetar y responder a los lineamientos de su respectivo programa parcial de urbanización, para garantizar su integración en el contexto urbano donde se ubique.¹⁶

Ahora, la autorización de las actividades relativas a la realización de obras de urbanización, sólo deberá otorgarse a la persona física o moral que sea propietaria de los predios en donde se pretenda ejecutar dichas obras y se encuentre en legal posesión de los mismos, asumiendo a partir de este momento el carácter jurídico de urbanizador, o al promotor o promovente inmobiliario legalmente autorizado, con quien contrate el desarrollo de la urbanización.¹⁷

Para tal efecto, en términos de lo establecido en el artículo 276 de la Ley de Asentamientos Humanos, el urbanizador debe elaborar el proyecto del programa parcial de urbanización, mismo que contendrá: (i) la referencia al programa de desarrollo urbano del cual se derive; (ii) los objetivos generales y específicos que se persiguen; (iii) la localización y delimitación precisa de la zona que comprenda, con base en las coordenadas georeferenciadas determinadas por la autoridad catastral; (iv) plano topográfico que contenga: a) el polígono con el cuadro de construcción respectivo y la superficie total del terreno; b) graficación de las curvas de nivel, máximo a cada metro; y levantamiento de la vegetación significativa existente, indicando especies y su tamaño, áreas de restricción a infraestructura e instalaciones especiales, en su caso;

¹⁵ Cfr. Artículos 254 y 272 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.

¹⁶ Cfr. Artículo 256 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.

¹⁷ Cfr. Artículo 268 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.



cuerpos de agua, escurrimientos y otros elementos naturales significativos, así como su ubicación referida a las urbanizadas, en su caso; (v) plano de conjunto que contenga el proyecto especificando los usos y destinos de cada predio, indicando la propuesta de las áreas de cesión para destinos, así como la integración con las áreas urbanizadas; (vi) las normas y criterios técnicos aplicables, en particular aquellas que derivan de la zonificación y definen la compatibilidad de usos habitacionales, comerciales y de servicios, industriales y áreas naturales protegidas; y los criterios de ingeniería urbana e ingeniería de tránsito; (vii) la memoria descriptiva que señale la densidad de edificación, intensidades de uso, los criterios de ingeniería vial, así como la propuesta de equipamiento en base a un análisis del equipamiento zonal; (viii) plano de lotificación en la escala mínima que determine la autoridad catastral, que contenga: a) división de manzanas y lotificación; b) zonificación interna marcando los usos y destinos indicando los tipos y densidad de edificación; c) las áreas de cesión para destinos; d) medidas de los linderos de los lotes y superficies de cada uno de ellos incluyendo los de cesión; e) claves de las manzanas y lotes, en su caso, asignados por la autoridad catastral; f) cuadro de cuantificación de áreas, en donde se especifique el número de lotes por manzana sus superficies, así como las correspondientes a vialidades y cesiones; y g) propuesta de nomenclatura de vialidades y espacios públicos; (ix) el proyecto de asignación de usos y destinos conforme a la propuesta, precisando la localización y límites de las áreas de destinos, y (x) en su caso, el proyecto de reglamento al que se sujetarán los adquirientes de los predios o fincas.

Y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 277 de la Ley de Asentamientos Humanos, para promover ante el Ayuntamiento la autorización del proyecto de programa parcial de urbanización, se requerirá presentar la documentación siguiente: (i) copia del dictamen de vocacionamiento de uso de suelo, con su correspondiente verificación de congruencia, según corresponda; (ii) copias de los títulos donde se acredite la propiedad de los predios y, en su caso, de los convenios celebrados con los propietarios para realizar las obras de urbanización;



(iii) certificado que acredite la solvencia fiscal y la libertad de gravamen de los predios, excepto los inmuebles que provengan del patrimonio federal, estatal o municipal; (iv) acta constitutiva de la persona moral que promueve; (vi) los documentos donde se acredite la posesión legal de los terrenos; (vii) constancias de factibilidad de servicio emitidas por la dependencia u organismo que opere los diferentes servicios públicos; (vii) en su caso, el dictamen técnico expedido por la Comisión Nacional del Agua; (viii) la versión abreviada del proyecto de programa parcial de urbanización para los efectos de su publicación, misma que contendrá: a) la localización; b) los objetivos generales y específicos; c) la referencia al marco legal; d) memoria descriptiva del proyecto en la que se indiquen el resumen de áreas, número de lotes y manzanas, el equipamiento propuesto y los usos y destinos asignados a los lotes del desarrollo, así como las tablas de compatibilidad y las normas de control de intensidad de la edificación; y e) los planos de lotificación y de usos y destinos en la escala mínima legible; (ix) el documento que acredite el pago del derecho por este trámite que determinen las leyes fiscales aplicables, los derechos de registro catastral; (x) tratándose de promociones de vivienda y en caso que así lo requieran, carta en papelería membretada del promovente solicitando la urbanización y edificación simultánea comprobando mediante la entrega de copias de documentos oficiales, que se encuentra registrado como promotor o constructor ante dependencias que apoyen la generación de vivienda. En ambos casos, deberán comprobar que cuentan con el apoyo de instituciones financieras o demostrar fehacientemente la fuente de los recursos que se requieran para llevar a cabo el proyecto planteado y (xi) responsiva de perito urbano con registro vigente ante la dependencia municipal.

Consecuentemente, una vez que la Comisión Municipal de Cabildo respectiva reciba el expediente relativo, debe convocar a reunión para emitir su opinión; la cual si es relativa a autorizar el programa parcial de urbanización y su asignación de usos de suelo y destino deberá remitir el



expediente debidamente integrado al Presidente Municipal para que se someta a la consideración del Ayuntamiento (Cabildo).¹⁸

Así, como lo prevé el artículo 283 de la Ley de Asentamientos Humanos, una vez aprobado por el Ayuntamiento el programa parcial de urbanización, deberá ser remitido por éste a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Colima (en adelante, **Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano**)¹⁹ para que a través de la Secretaría General de Gobierno sea presentado al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para efecto de su publicación en el periódico oficial "El Estado de Colima" y su inscripción en los términos de lo previsto en el artículo 71 de la referida ley.

La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano dispondrá de ocho días hábiles para determinar lo procedente. En caso positivo, enviará la documentación al titular del Poder Ejecutivo, quien dispondrá también de ocho días hábiles para proceder de conformidad con lo dispuesto en el precepto legal de mérito.

31

De ahí que deba destacarse que, el nueve de noviembre de dos mil trece haya sido publicado en el periódico oficial "El Estado de Colima" el "Acuerdo y documento que contiene la modificación de la zonificación del predio identificado como [REDACTED]

mediante el cual se ordenó la publicación en el medio oficial de difusión del documento que contiene la modificación de la zonificación del programa parcial de urbanización del Fraccionamiento denominado [REDACTED] localizado al norte de esta ciudad capital, de equipamiento institucional (EI) a habitacional unifamiliar densidad baja (H2-U), que fue aprobado por el Ayuntamiento de Colima el treinta de julio de dos mil trece.

¹⁸ Cfr. Artículos 280, 281 y 282 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.

¹⁹ Cfr. Artículos 5, fracción III, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.



Por lo que de la intelección de los preceptos legales desglosados y el antecedente indicado, se concluye que **la modificación al programa parcial de urbanización y las constancias documentales relativas para promover la autorización de éste constituyen elementos necesarios para que se integre debidamente el expediente que el Ayuntamiento debe remitir a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y ésta a su vez los envíe** a través de la Secretaría General de Gobierno al titular del Poder Ejecutivo del Estado, **para efecto de su publicación en el periódico oficial "El Estado de Colima"** e inscripción del programa parcial de urbanización respectivo.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional determina que **el hecho de que** en sesión ordinaria celebrada el diez de octubre de dos mil dieciocho por el Ayuntamiento de Colima (Cabildo), **el Pleno haya aprobado por mayoría calificada, el cambio de uso de suelo del**
[REDACTED]
[REDACTED] **no exime al actor de cumplir con los requisitos que exige la Ley de Asentamientos Humanos para hacer factible y viable su publicación en el periódico oficial "El Estado de Colima".**

Luego, en subordinación al principio ontológico, se encuentra el principio lógico, aplicable en los casos en que ha de dilucidarse a quién corresponde la carga probatoria cuando existen dos asertos: uno positivo y otro negativo.

Dicho principio lógico, por la facilidad que existe en demostrar el aserto positivo, pone a cargo de quien lo formula la exigencia de acreditarlo y exime de ese peso al que expone la negación, dada la dificultad para demostrarla.

Así, el principio lógico tiene su fundamento en que los enunciados positivos hay más facilidades para su demostración, puesto que es admisible acreditarlos con pruebas directas y con pruebas indirectas; en



tanto que un aserto negativo sólo puede justificarse con pruebas indirectas.

Al respecto, cobra aplicación el criterio orientador siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2007973. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Civil. Tesis: 1a. CCCXCVI/2014 (10a.). Página: 706.

CARGA DE LA PRUEBA. SU DISTRIBUCIÓN A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS LÓGICO Y ONTOLÓGICO.

El sistema probatorio dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal acoge los principios lógico y ontológico que la teoría establece en torno a la dinámica de la carga de la prueba, cuyos entendimiento y aplicación facilitan la tarea del juzgador, pues permite conocer de qué forma se desplazan dichas cargas, en función de las posiciones que van tomando las partes de acuerdo a las aseveraciones que formulan durante el juicio. Ahora bien, el principio ontológico parte de la siguiente premisa: lo ordinario se presume, lo extraordinario se prueba, y se funda, en que el enunciado que trata sobre lo ordinario se presenta, desde luego, por sí mismo, con un elemento de prueba que se apoya en la experiencia común; en tanto que el aserto que versa sobre lo extraordinario se manifiesta, por el contrario, destituido de todo principio de prueba; así, tener ese sustento o carecer de él, es lo que provoca que la carga de la prueba se desplace hacia la parte que formula enunciados sobre hechos extraordinarios, cuando la oposición expresada por su contraria la constituye una aseveración sobre un acontecimiento ordinario. Por su parte, en subordinación al principio ontológico, se encuentra el lógico, aplicable en los casos en que debe dilucidarse a quién corresponde la carga probatoria cuando existen dos asertos: uno positivo y otro negativo; y en atención a este principio, por la facilidad que existe en demostrar el aserto positivo, éste queda a cargo de quien lo formula y libera de ese peso al que expone una negación, por la dificultad para demostrarla. Así, el principio lógico tiene su fundamento en que en los enunciados positivos hay más facilidad en su demostración, pues es admisible acreditarlos con pruebas directas e indirectas; en tanto que un aserto negativo sólo puede justificarse con pruebas indirectas; asimismo, el principio en cuestión toma en cuenta las verdaderas negaciones (las sustanciales) y no aquellas que sólo tienen de negativo la forma en que se expone el aserto (negaciones formales). De ahí que, para establecer la distribución de la carga probatoria, debe considerarse también si el contenido de la negación es concreto (por ejemplo, "no soy la persona que intervino en el acto jurídico") o indefinido (verbigracia, "nunca he estado en cierto lugar") pues en el primer caso, la dificultad de la prueba deriva de una negación de imposible demostración, que traslada la carga de la prueba a la parte que afirma la identidad; mientras que la segunda es una negación sustancial, cuya



dificultad probatoria proviene, no de la forma negativa, sino de la indefinición de su contenido, en cuyo caso corresponde a quien sostiene lo contrario (que el sujeto sí estuvo en cierto lugar en determinada fecha) demostrar su aserto, ante la indefinición de la negación formulada. Finalmente, en el caso de las afirmaciones indeterminadas, si bien se presenta un inconveniente similar, existe una distinción, pues en éstas se advierte un elemento positivo, susceptible de probarse, que permite presumir otro de igual naturaleza.

Bajo esta línea argumentativa, en el caso, **corresponde al actor la carga de la prueba** de acreditar la existencia del expediente relativo a la modificación de la zonificación del programa parcial de urbanización del

densidad baja (H2-U) a uso habitacional plurifamiliar vertical densidad baja (H2-V), mismo que tal como se indicó, ha de contener la documentación relativa a la autorización de la modificación al programa parcial de urbanización respectivo que exigen los preceptos de la Ley de Asentamientos Humanos y que fueron precisados con anterioridad.

Por lo que analizados los medios de convicción que fueron ofrecidos por el actor, esto es, las documentales consistentes en el escrito recibido el once de septiembre de dos mil diecinueve por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima, el oficio materia de la impugnación, el acuerdo de cabildo aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Colima y correspondiente dictamen aprobado en dicha sesión, la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana; **se concluye que aquéllos no logran acreditar, ni aun indiciariamente, que efectivamente exista el expediente relacionado a dicha modificación de la zonificación del programa parcial de urbanización del Fraccionamiento "Residencial Victoria" de uso habitacional unifamiliar densidad baja (H2-U) a uso habitacional plurifamiliar vertical densidad baja (H2-V).**

La anterior consideración se robustece del estudio de las constancias que obran en autos del expediente en que se actúa, entre las cuales se encuentra el memorándum número DGDUMA-357/2020



expedido el quince de junio de dos mil veinte por la Directora de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento Constitucional de Colima, mediante el cual señala medularmente que no existe antecedente de ingreso de solicitud en relación con el trámite de cambio de uso de suelo del

[REDACTED] por lo que resulta palmario que en la especie hubo omisiones en la gestión y tramitación del cambio de uso de suelo autorizado, omisiones que no pueden obviarse por tratarse de cuestiones de orden público previstas en la Ley de Asentamientos Humanos.

Sin que sea justificación el hecho de que el cambio de uso de suelo ya haya sido aprobado por el Ayuntamiento y que ello *per se* presuponga que el acto esta precedido por el cumplimiento de todos los requisitos necesarios para su autorización y de los subsecuentes para su publicación, toda vez que (i) no puede consentirse la **simulación de actos**, esto es, de aparentar una cosa como si existiese completa en cuanto a todos los requisitos legales (y documentales) necesarios para su formación o publicación y (ii) porque la consecución del procedimiento administrativo atinente a ese cambio de uso de suelo que fue autorizado por el Ayuntamiento aún no culmina con relación a otras autoridades competentes intervinientes (Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y titular del Poder Ejecutivo del Estado), a las cuales el Ayuntamiento esta obligado a remitirles expedientes completos y debidamente integrados para su válida publicación en el periódico oficial del Estado, en observancia al principio de legalidad, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa.

Bajo este cariz, se estima que el cambio de uso de suelo autorizado del [REDACTED] a H2-V, dadas las omisiones apuntadas, no reúne los requisitos necesarios para ser remitido a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y que ésta a su vez lo envíe a través de la Secretaría General de Gobierno al titular del Poder

²⁰ Cfr. Fojas 125 y 126 del expediente en que se actúa.



Ejecutivo del Estado, para efecto de la publicación en el periódico oficial "El Estado de Colima".

OCTAVO. Decisión sobre el cambio de uso de suelo

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia; y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que hay una deficiencia formal en el acto impugnado o cuando el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo en el que se violó el procedimiento, por lo que la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal.²¹

Por tanto, a efecto de salvaguardar el derecho de tutela judicial efectiva del accionante, el cual supone el acceso a la jurisdicción y obtención de una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 118 de la Ley de Justicia Administrativa y 66, párrafo 2, fracción IV, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa y en mérito de las consideraciones alcanzadas es procedente declarar la nulidad de la resolución administrativa contenida en el oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido el siete de octubre de dos mil diecinueve por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima.

36

En esta tesitura, se reconoce la aprobación del cambio de uso de suelo a H2-V asignado al inmueble con superficie de [REDACTED] identificado con clave catastral [REDACTED] lo cual constituye

²¹ Cfr. La tesis aislada, cuyo rubro expresa: "NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN". Época: Novena Época. Registro: 170684. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: P. XXXIV/2007. Página: 26.



un derecho a favor del accionante que le fue otorgado en su oportunidad por el Ayuntamiento de Colima y que está sujeto a la observancia de la ley.

Sin que sea óbice lo anterior, **a fin de que las autoridades municipales demandadas estén en posibilidad de tramitar** el vigesimoséptimo punto de acuerdo sesión ordinaria celebrada por el Ayuntamiento de Colima en fecha diez de octubre de dos mil dieciocho que aprueba, entre otras cuestiones, el cambio de uso de suelo de dicho predio a H2-V; **para su publicación en el periódico oficial “El Estado de Colima”**, esto es, para la consecución y eventual culminación del procedimiento administrativo atinente al cambio de uso de suelo ante otras autoridades competentes también intervinientes, se determina lo siguiente:

En estricto cumplimiento a lo establecido en la Ley de Asentamientos Humanos, **el actor deberá presentar ante el Ayuntamiento de Colima y, en su caso, ante su dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, la respectiva modificación del programa parcial de urbanización del Fraccionamiento** [REDACTED] correspondiente al bien inmueble con superficie de [REDACTED]

37

así como la documentación señalada en el artículo 277 de la referida ley,²² toda vez que es convicción del Pleno de este Tribunal no consentir la simulación de actos, ni permitir situaciones que puedan derivar en fraude a la ley.

Por lo que una vez colmados los requisitos por el accionante, **el Ayuntamiento quedará constreñido a integrar el expediente** relativo a la modificación de la zonificación del programa parcial de urbanización del Fraccionamiento “Residencial Victoria” de uso habitacional unifamiliar

²² Excepto los documentos que a consideración de las autoridades municipales demandadas resulten innecesarios o ya se encuentren cubiertos.



densidad baja (H2-U) a uso habitacional plurifamiliar vertical densidad baja (H2-V) y la respectiva aprobación del cambio de uso de suelo del predio identificado con clave catastral [REDACTED] para remitirlo a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y que determine lo procedente y, en su caso, ésta envíe la documentación a través de la Secretaría General de Gobierno al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para efecto de la publicación en el periódico oficial "El Estado de Colima".

Robustecen lo anterior, los criterios orientadores siguientes:

Época: Décima Época. Registro: 2002096. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4. Materia(s): Constitucional. Tesis: II.8o.(I Región) 1 K (10a.). Página: 2864.

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Por su parte, el artículo 17 constitucional prevé el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que supone, en primer término, el acceso a la jurisdicción, es decir, que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial y, en segundo, el derecho que tiene a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, que deberá ser pronta, completa e imparcial, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio del debido proceso, contenido en el artículo 14 del señalado ordenamiento, por lo que para dar cabal cumplimiento al derecho inicialmente mencionado, debe otorgarse la oportunidad de defensa previamente a todo acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, lo que impone, además, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Por tanto, el acceso a un recurso efectivo, sencillo y rápido, mediante el cual los Jueces y tribunales tutelen de manera eficaz el ejercicio de los derechos humanos de toda persona que lo solicite, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, es consecuencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en tanto que asegura la obtención de justicia pronta, completa e imparcial, apegada a las exigencias formales que la propia Constitución consagra en beneficio de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.



Época: Décima Época. Registro: 2004366. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.3o.C.30 K (10a.). Página: 2431.

ACCESO A LA TUTELA JUDICIAL. LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR ESE DERECHO HUMANO SUPONE LOGRAR UNA SENTENCIA ÚTIL Y JUSTA.

La posición de las autoridades de amparo, en el ámbito de su competencia, no pueden tener un papel pasivo ante la pretensión de la persona de que se evalúe en la instancia de amparo si ha existido o no respeto al derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, sino que en términos de lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos del quejoso, lo cual exige un análisis más flexible de los presupuestos sobre los que se ejerce el acceso a la tutela judicial, por lo que cuando aquélla es denegada u obstaculizada, deberá atender a si ello propicia una infracción de ese derecho humano, no solamente cuando resulte obvia, innegable e indiscutible, sino cuando el arbitrio judicial que refleja la aplicación de la norma o la motivación de la valoración de la prueba civil sea el más estricto y el menos adecuado para lograr una sentencia completa e imparcial, lo que presuponen que sea útil y justa, para lograr la protección más amplia de las personas. De este modo, basta que el acto reclamado y sus consecuencias aparezcan en forma objetiva y a partir del análisis jurídico del caso, que constituyen una violación al núcleo del derecho protegido para que resulte de inmediato la obligación de protegerlo y garantizarlo para que cese la situación de afectación a los derechos de la persona. En ese contexto, frente al derecho de las personas de exigir el respeto a un derecho, a través del acceso a la tutela judicial, a la autoridad competente, corresponde respetar, proteger y garantizar ese derecho de la manera que permita que aquéllos puedan ser cumplidos y puedan darse las condiciones de la tutela judicial solicitada.

Dado que el agravio estudiado resultó fundado y suficiente para declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, es innecesario realizar el análisis correspondiente a los agravios restantes que se exponen en el escrito inicial de demanda.

Cobra aplicación el criterio jurisprudencial siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 176398. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Enero de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI.2o.A. J/9. Página: 2147.



AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. CUÁNDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO.

Si del análisis de uno de los agravios se advierte que éste es fundado y suficiente para revocar la sentencia dictada por la Sala a quo, es innecesario que en la ejecutoria correspondiente se analicen los restantes agravios que se hicieron valer en el escrito de revisión, pues ello a nada práctico conduciría si de cualquier manera el fallo recurrido ha de quedar insubsistente en virtud del agravio que resultó fundado.

NOVENO. Estudio sobre la responsabilidad patrimonial

Se procede a continuación a analizar lo concerniente a la **responsabilidad patrimonial** reclamada a las autoridades municipales demandadas en el presente juicio contencioso administrativo.

El artículo 1º de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima (en adelante, **Ley de Responsabilidad Patrimonial**), establece lo siguiente:

“Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general y reglamentaria de la fracción XII del artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.”²³

Su objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea ésta regular o irregular.

Se entenderá como actividad administrativa del Estado la que desarrollan el gobierno estatal, los gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paramunicipales, así como los tribunales y órganos estatales y municipales administrativos.

La responsabilidad patrimonial es objetiva y directa; la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones

²³ La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima es en realidad reglamentaria de la fracción XI del artículo 1 de la Constitución del Estado (y no de la fracción XII) en razón de la reordenación y consolidación del texto de la referida Constitución Local contenido en el Decreto Núm. 439 publicado el día 27 de diciembre de 2017 en el periódico oficial “El Estado de Colima” y atento a lo dispuesto en el artículo transitorio noveno, párrafo segundo, del indicado Decreto que al efecto establece:

“Las remisiones o indicaciones que las leyes y reglamentos del Estado hagan con relación a alguna disposición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, se entenderán realizadas con relación a las disposiciones que en efecto correspondan en términos del texto reordenado y consolidado que por virtud del presente Decreto se expide.”



señalados en esta Ley y en las disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá que los particulares no tendrán la obligación jurídica de soportar los daños que se les causen en sus bienes y derechos, cuando se carezca de fundamento legal o causa jurídica para legitimar el daño de que se trate.”

Del precepto legal transcrito se colige que el objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra ceñido a la reparación de los daños producidos a una persona determinada, respecto de los bienes o derechos que se vieron afectados por la actividad administrativa irregular, entendida ésta como la realizada por la autoridad fuera de sus atribuciones, o bien, en completo y absoluto desapego a las normas que rigen su actuación, compensándolo económicamente para restaurar la integridad del patrimonio afectado.

La actividad administrativa irregular –han dicho los Tribunales del Poder Judicial de la Federación– es aquélla que emana de la función administrativa gubernamental y que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento o causa legal de justificación para legitimarlo.²⁴

Siendo importante destacar que, si bien es cierto que toda actividad administrativa irregular se traduce en un acto ilícito, no todo acto declarado ilícito constituye una actividad administrativa irregular.

Así, la actividad administrativa irregular debe concebirse como aquélla que se genera excepcionalmente, y que la "irregularidad" de la conducta no debe vincularse con su "ilicitud", pues no son vocablos

²⁴ Cfr. La tesis de rubro: "INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARA QUE PROCEDA DEBE ESTABLECERSE, FUNDADA Y MOTIVADAMENTE, QUE EL DAÑO QUE RESIENTA EL PARTICULAR DERIVÓ DE UNA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR Y NO DE UN ACTO DECLARADO ILEGAL." Época: Décima Época. Registro: 2016563. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 53, Abril de 2018, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: V.3o.P.A.10 A (10a.). Página: 2237.

equiparables tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto ésta se proyecta a la responsabilidad objetiva y directa del Estado mexicano en reparar los daños ocasionados a los particulares y que no tengan la obligación jurídica de soportar, conforme a las bases y lineamientos instituidos en la propia responsabilidad patrimonial del Estado.

Al respecto, cobra aplicación el criterio orientador siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2012999. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a. CVII/2016 (10a.). Página: 1558.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ILICITUD DEL ACTO ADMINISTRATIVO NO CONFIGURA, EN SÍ MISMA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR.

De acuerdo con la tesis 2a. V/2015 (10a.) () sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la nulidad del acto administrativo no presupone, por sí misma, el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues el legislador estableció un procedimiento específico para ello, establece los lineamientos y bases adjetivas que deben respetarse en aras de determinar si ha lugar al pago de daños y perjuicios al particular, precisamente, por esa actividad lesiva, el cual debe sustanciarse, pues de lo contrario, se correría el riesgo de transgredir indebidamente el equilibrio presupuestario que se pretende conservar mediante el sistema de responsabilidad patrimonial estatal. Como se advierte de lo anterior, la determinación jurisdiccional de la ilegalidad del acto administrativo no se traduce, en sí y por sí misma, en la acreditación de la actividad administrativa irregular, sino que únicamente sirve de base para sustentar la reclamación que los gobernados interpongan por la responsabilidad patrimonial del Estado. En ese sentido, resulta válido aseverar que toda actividad administrativa irregular se traduce en un acto ilícito, mas no todo acto declarado ilícito constituye una actividad administrativa irregular; en tanto que la actualización de ésta tiene sus propias reglas adjetivas y sustantivas que son inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. Máxime que, de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se desprende que la actividad administrativa irregular debe concebirse como aquella que se genera excepcionalmente, y que la "irregularidad" de la conducta no debe vincularse con su "ilicitud", pues no son vocablos equiparables tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto ésta se proyecta a la responsabilidad objetiva y directa del Estado mexicano de reparar los daños ocasionados por los particulares y que no tengan*



la obligación jurídica de soportar, conforme a las bases y lineamientos instituidos en la propia responsabilidad patrimonial del Estado.

Concatenado a lo expuesto, el artículo 24 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial dispone que **los actos administrativos afectados de nulidad por sí mismos no presuponen indemnización;** en ese sentido, la nulidad del acto impugnado no conlleva, *per se*, a que se tenga demostrada la actividad administrativa irregular de la autoridad demandada pues la mencionada ley prevé las cargas probatorias y principios que deben observarse para ese efecto.

Al efecto, se transcribe el criterio orientador siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2008437. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. V/2015 (10a.). Página: 1772.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, UNA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ENTE ESTATAL.

43

*La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es reglamentaria del párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. En esa lógica, el hecho de que en el juicio contencioso administrativo se declare **la nulidad del acto impugnado no implica, necesariamente, que se tenga por acreditada "la actividad irregular" del ente estatal,** en virtud de que la ley citada prevé las cargas probatorias y principios que deben observarse para ese efecto, siendo un requisito ineludible acreditar la relación causal entre la acción u omisión imputada al ente estatal y el daño causado, y que a su vez, se puedan hacer valer las excepciones señaladas en la ley; máxime que el artículo 20 del referido ordenamiento legal establece que la nulidad del acto administrativo "no presupone por sí misma derecho a la indemnización", pues para ello debe sustanciarse el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a las reglas de la ley reglamentaria mencionada.*



Ahora, Gabriel de Jesús Galindo Espinosa reclama a las autoridades municipales demandadas la indemnización por responsabilidad patrimonial al estimar que la falta de reconocimiento del cambio de uso de suelo del predio identificado con clave catastral [REDACTED] [REDACTED] aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Colima (Cabildo) y respectiva publicación en el periódico oficial "*El Estado de Colima*" le impiden hacer uso y goce de su inmueble con el nuevo uso de suelo autorizado, lo cual le ocasiona una afectación real y directa a su esfera patrimonial por el lucro dejado de percibir.

Luego, de la intelección de los artículos 276 y 277 de la Ley de Asentamientos Humanos se colige que el programa parcial de urbanización (en este caso, la modificación del programa parcial de urbanización del Fraccionamiento [REDACTED] y las constancias relativas para promover la autorización de éste constituyen documentos necesarios para que se integre debidamente el expediente que el Ayuntamiento debe remitir a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y ésta a su vez determinada su procedencia los envíe a través de la Secretaría General de Gobierno sea presentado al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para efecto de su publicación en el periódico oficial "*El Estado de Colima*".

44

Sin embargo, como ha quedado indicado, no existe expediente en el que se encuentre integrada la modificación del programa parcial de urbanización del Fraccionamiento [REDACTED] ni la documentación enunciada en el artículo 277 de la Ley de Asentamientos Humanos.

En tal sentido, las autoridades demandadas se encuentran imposibilitadas para concluir los trámites inherentes al cambio de uso de suelo autorizado del predio identificado con clave catastral [REDACTED] [REDACTED] que fue aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Colima, hasta en tanto el actor presente ante el Ayuntamiento de Colima el programa parcial de



urbanización y documentos que constituyen un requisito *sine qua non* para su respectiva publicación en el periódico oficial “*El Estado de Colima.*”

De manera que, la falta de publicación oficial respecto del cambio de uso de suelo del predio identificado con clave catastral [REDACTED] [REDACTED] aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Colima (Cabildo), **no es una omisión atribuible a las autoridades municipales demandadas.**

Concatenado a ello, no pasa inadvertido por este Tribunal que el actor **no acreditó la lesión patrimonial que estima le ocasionaron las autoridades municipales demandadas.**

Lo anterior se sostiene a razón de que, en términos del principio lógico, por la facilidad que existe en demostrar el aserto positivo, pone a cargo de quien lo formula la exigencia de acreditarlo y exime de ese peso al que expone la negación, dada la dificultad para demostrarla.

45

Por lo que, en el caso, **corresponde al actor la carga de la prueba** de acreditar la afectación sufrida a su patrimonio por la actividad administrativa de las autoridades municipales demandadas.

No obstante, del estudio de las pruebas ofrecidas por el actor, esto es, las documentales consistentes en el escrito recibido el once de septiembre de dos mil diecinueve por la Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Colima, el oficio materia de la impugnación, el acuerdo de cabildo aprobado el diez de octubre de dos mil dieciocho en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Colima y correspondiente dictamen aprobado en dicha sesión, la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana se determinan que éstas no resultan idóneas ni suficientes para probar la supuesta afectación económica que estima ocasionarle la falta de reconocimiento del cambio de uso de suelo que aduce advertirse de la resolución administrativa contenida en el oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido el siete de octubre de



dos mil diecinueve por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima.

DÉCIMO. Decisión sobre la responsabilidad patrimonial

Por tanto, con fundamento en lo previsto por el artículo 4° de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, **se determina procedente absolver** al Presidente Municipal y a la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima **de la indemnización reclamada por responsabilidad patrimonial**, la cual no ha procedido en atención a las consideraciones expuestas con antelación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado en los artículos 118 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima y 66 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, es de resolverse y

SE RESUELVE:

46

PRIMERO. Se decreta la **nulidad** de la resolución administrativa contenida en el oficio identificado bajo clave [REDACTED] expedido el siete de octubre de dos mil diecinueve por la Secretaria del Ayuntamiento Constitucional de Colima, en virtud de las consideraciones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO. Se **reconoce** el cambio de uso de suelo a H2-V asignado al [REDACTED]

[REDACTED] aprobado por el Ayuntamiento de Colima en sesión ordinaria del diez de octubre de dos mil dieciocho.

TERCERO. Se **constríne** al actor a presentar ante el Ayuntamiento de Colima y, en su caso, ante su dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, la respectiva modificación al programa parcial de urbanización de [REDACTED]



así como la documentación señalada en el artículo 277 de la referida ley; para efecto de que el Ayuntamiento y las autoridades demandadas estén en posibilidad de culminar ante otras autoridades competentes con el procedimiento de cambio de uso de suelo aprobado por el Ayuntamiento en sesión ordinaria del diez de octubre de dos mil dieciocho.

CUARTO. Se **constríe** al Ayuntamiento Constitucional de Colima a integrar, con la documentación atinente que le presente el actor en los términos que a éste le exige la ley, el expediente relativo a la modificación de la zonificación del programa parcial de urbanización del [REDACTED] de uso habitacional unifamiliar densidad baja (H2-U) a uso habitacional plurifamiliar vertical densidad baja (H2-V) y respectiva aprobación del cambio de uso de suelo del predio identificado con clave catastral [REDACTED] para que una vez completado el expediente, debidamente integrado lo remita a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y que ésta determine lo procedente y, en su caso, dicha Secretaría este en posibilidad de enviar la documentación a través de la Secretaría General de Gobierno al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para efecto de la publicación en el periódico oficial "*El Estado de Colima*".

47

QUINTO. Se **absuelve** a las autoridades municipales demandadas de la indemnización por la responsabilidad patrimonial reclamada por el accionante, en atención a las consideraciones expuestas en esta sentencia.

SEXTO. Se **vincula** a las autoridades municipales indicadas al inmediato y diligente cumplimiento de esta resolución, apercibidas que de no hacerlo se podrán hacer acreedoras a los medios de apremio y, en su caso, a las sanciones previstas en la ley.



Notifíquese como en derecho proceda.

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



Notificada a la parte actora de la sentencia definitiva que antecede,
el día

Notificadas a las autoridades demandadas de la sentencia
definitiva que antecede, mediante oficios con número