

**DICTAMEN**  
**IMPLAN/068/2018-2021**  
**INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN**  
**H. AYUNTAMIENTO DE GUANAJUATO**  
**TRIENIO 2018-2021**

En la ciudad de Guanajuato, Guanajuato, siendo el día 12 doce de febrero de 2020 dos mil veinte, en las oficinas del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato (IMPLAN), ubicadas en Carretera Libre Guanajuato – Silao número 3, letra “C” – Altos, Colonia Marfil, C.P. 36251, se reunieron los miembros de la **Junta Directiva del IMPLAN**, , integrada y reunida en los términos de los artículos 12, 16 y 17 del Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto., por su **Presidente** el Arquitecto Manuel Gerardo Stein Velasco, por los **Vocales** Licenciado José Luis Vega Godínez, Ingeniero Carlos Alejandro Chávez Valdez, Licenciado Armando López Ramírez y Licenciado José Luis Camacho Trejo Luna, así como por el **Secretario Técnico** Arquitecto Ramón González Flores, a efecto de **analizar** el **escrito** que suscribe Rene Estrada, por medio del cual acude a la etapa de la consulta pública relativa a la formulación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial 2019, para el Municipio de Guanajuato, Guanajuato, y realiza una serie de manifestaciones; lo que se hace al tenor siguiente:

**Antecedentes**

**Primero:** En la Sesión Ordinaria de Ayuntamiento número 14, celebrada el 29 de abril de 2019, específicamente en el punto número 10 del orden del día, en atención al oficio IMPLAN-O/060/2019, signado por el titular de la Dirección General del IMPLAN; el Pleno aprobó la propuesta del Presidente Municipal, Licenciado Mario Alejandro Navarro Saldaña, consistente en ordenar al IMPLAN la elaboración del diagnóstico y del proyecto relativo al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET 2019), en términos de las



fracciones I y II del artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**Segundo:** Una vez formulado el proyecto por parte del IMPLAN, recabadas las opiniones de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, e integradas dichas opiniones al proyecto del PMDUOET 2019, como lo disponen las fracciones II, III y IV del artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en la sesión ordinaria número 22, celebrada el 18 de septiembre de 2019, específicamente en el punto número 7 del orden del día, el Ayuntamiento acordó someterlo por conducto del IMPLAN a la consulta pública prevista en la fracción V del precepto legal en mención, para lo cual asimismo se definieron las bases a las que se sujetó la misma.

**Tercero:** Dentro de los 45 días hábiles que comprendió la consulta pública coordinada por el IMPLAN, misma que inició el día 23 de septiembre de 2019 y concluyó el 25 de noviembre de 2019, con fecha **25 de noviembre del 2019** se recibió en las oficinas del IMPLAN el **escrito** que suscribe Rene Estrada, por medio del cual acude a la etapa de la consulta pública relativa a la formulación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial 2019, para el Municipio de Guanajuato, Guanajuato, a través del cual realiza una serie de manifestaciones.

**Cuarto:** La fracción VI del artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala que una vez concluida la consulta pública y recibidas las opiniones emitidas, el Ayuntamiento por conducto de la unidad administrativa municipal en materia de planeación, en el caso en particular por medio del IMPLAN, efectuará las adecuaciones procedentes dentro de los diez días hábiles siguientes.

**Quinto:** En sesión extraordinaria de fecha 9 de diciembre del 2019, la Junta Directiva del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), con fundamento en el artículo 36 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, autorizó al Instituto una prórroga por veinte días hábiles al plazo referido en la fracción VI del artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismos que comenzaron a contar a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo inicial de los diez días.



Por lo tanto, en atención a que ha concluido la consulta pública, este es el momento procesal oportuno para analizar el escrito de referencia, a efecto de determinar si con base en el mismo resulta procedente la adecuación al proyecto del PMDUOET 2019; y,

### **Considerando:**

**Primero:** El IMPLAN es competente para analizar el escrito que nos ocupa, así como para determinar si con base en el mismo es procedente adecuar el proyecto del PMDUOET 2019, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 58 fracción VI del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en donde se establece que a dicho organismo corresponde, una vez concluida la consulta del PMDUOET y recibidas las opiniones de los interesados, efectuar las adecuaciones procedentes.

Asimismo, porque de conformidad con los artículos 3 fracción III y 6 fracciones I, II y III, del Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto., el IMPLAN es una autoridad en materia de planeación municipal y de ordenamiento territorial y urbano que tiene como objeto auxiliar al Ayuntamiento en el cumplimiento de las funciones que le confiere la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en materia de planeación, emitiendo opiniones y recomendaciones para que se discutan y aprueben en su caso en el seno del propio Ayuntamiento, asesorándolo y coadyuvando en la planeación armónica, integral y sustentable del municipio, con visión multidisciplinaria y de desarrollo a mediano y largo plazo, así como promover la planeación participativa, coordinando la consulta a la ciudadanía, dependencias y entidades paramunicipales, con la finalidad de elaborar, actualizar o modificar los instrumentos municipales de planeación.

Adicionalmente a lo anterior, atento a lo preceptuado por el artículo 7 fracciones I, II, III, XIII y XV inciso b) y XVI del Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto., corresponde al IMPLAN coordinar e instrumentar la consulta realizada a las diferentes dependencias y entidades paramunicipales, así como a las organizaciones de la sociedad civil y personas físicas o morales, que participen en planeación municipal; establecer lineamientos para el desarrollo municipal; proponer al Ayuntamiento en los planes y programas de desarrollo urbano, los lineamientos para imponer a la propiedad privada, las modalidades que



dicte el interés público; proponer al Ayuntamiento los programas a seguir a corto, mediano y largo plazo, así como las medidas que faciliten la concurrencia y coordinación de las acciones, en materia de planeación; así como recibir e integrar al diseño de los instrumentos de la planeación municipal, las propuestas que se generen de la consulta ciudadana y de las comisiones técnicas del Instituto en que esté representada la sociedad civil que estén interesados en participar en la planeación integral del Municipio.

Por todo lo anterior, aunado a la correspondencia que debe existir por parte de la autoridad al derecho de petición de los particulares previsto en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 2 segundo párrafo y 23 fracción V de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, lo que se traduce en una respuesta por escrito, en breve término, fundada y motivada, por parte de la autoridad hacia el particular, se concluye que el IMPLAN cuenta con las atribuciones legales correspondientes para analizar el escrito de cuenta, emitir la respuesta correspondiente, ordenar su notificación y determinar si ha lugar a la modificación al proyecto del PMDUOET 2019.

**Segundo:** En el escrito que suscribe Rene Estrada por medio del cual acude a la etapa de la consulta pública relativa a la formulación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial 2019, para el Municipio de Guanajuato, Guanajuato, se expresa fundamentalmente, lo siguiente:

*"Somos un grupo de colonos que posee pacíficamente un predio de una fracción de Presas de Guanajuato, en Marfil, asociados en el Comité de Participación y Rescate Social. Tenemos la posesión pacífica que adquirimos mediante la asociación Ramírez Centeno en una superficie de 20 has. desde hace 25 años. Debemos mencionarle que, en la consulta pública convocada en el año 2011 por el ayuntamiento en turno, participamos y solicitamos nos fuera cambiado el uso de suelo de ecológico a urbano, recibiendo una respuesta desfavorable a nuestra petición 6 meses después sin dar derecho de réplica, argumentando que el SIMAPAG no alcanzaba a dotar de servicio de agua hasta nuestra colonia, razón totalmente infundada."*

Por lo tanto, corresponderá a este organismo determinar si lo expuesto por el interesado es indicativo de una modificación al proyecto del PMDUOET 2019, lo que se hará al tenor de los considerandos siguientes.



**Tercero:** Debe establecerse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, párrafos primero, tercero y fracción VI primer párrafo, refiere que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, quien tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares y de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, mediante el dictado de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y que, los Municipios de toda la República, tienen la plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Asimismo, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce tres tipos de propiedad, a saber:

1. La propiedad pública, integrada por los terrenos baldíos y nacionales que la Nación no ha enajenado y que, por tanto, siguen siendo de ella;
2. La propiedad privada, que ha salido del patrimonio de la Nación por título legalmente expedido; y,
3. La propiedad social de ejidos y de comunidades agrarias que jurídicamente ya no pertenece a la Nación, pero que tampoco es propiedad privada, debido a que sus titulares no tienen las amplias facultades de disposición que tradicionalmente han caracterizado a aquella.

Por lo que, conforme al precepto constitucional en mención, por una parte, se considera que la Nación es propietaria del espacio aéreo y marítimo en los términos del derecho internacional, de la superficie, cuerpos de agua y del subsuelo cuando existen elementos naturales susceptibles de aprovechamiento; y, por la otra, la propiedad privada y social, se restringen a la superficie territorial, así como al espacio aéreo y subterráneo necesarios e indispensables para la edificación correspondiente, conforme a la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en los términos en que la autoridad municipal competente, autorice en el



permiso de construcción correspondiente, es decir, como en el caso específico, a través del IMPLAN.

Lo anterior, porque el derecho de propiedad no es ilimitado, dado que está condicionado por su función social, en atención a que el propietario de una cosa solo puede gozar y disponer de ella, con las limitaciones y modalidades que señalen las leyes, como lo ha reconocido el Pleno del Alto Tribunal en la jurisprudencia en materia constitucional número P./J. 37/2006 visible en la página 1481, del Tomo XXIII, de marzo de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro y texto siguiente:

*"PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental."*

Además, en alcance a dicha jurisprudencia, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, del Poder Judicial de la Federación, ha determinado que la función social tiene dos elementos, uno subjetivo y otro objetivo, en donde el primero se refiere al propietario del inmueble y reprime el abuso del ejercicio de las prerrogativas derivadas del derecho de propiedad, y el segundo tiene que ver con el uso o aprovechamiento de la cosa, de acuerdo con su naturaleza material y jurídica, según se advierte en la tesis administrativa número I.3o.A.7 A (10a.), visible en la página 34, del Libro 24, de noviembre de 2015, Tomo IV, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro y texto siguiente:

*"PROPIEDAD. ELEMENTOS DE SU FUNCIÓN SOCIAL. La función social de la propiedad, prevista en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiende al aprovechamiento de la cosa por el titular del derecho real, considerando el destino del bien y sin afectación a la colectividad; con acciones tendentes a la cooperación coordinada y mutua de los elementos de la sociedad para alcanzar los fines de la vida humana. Así, el elemento subjetivo de esa función social*



*se refiere al propietario del inmueble y reprime el abuso del ejercicio de las prerrogativas derivadas del derecho de propiedad, y el elemento objetivo tiene que ver con el uso o aprovechamiento de la cosa, de acuerdo con su naturaleza material y jurídica."*

Con base en lo expuesto, es claro que la ley privilegia el derecho de la colectividad por sobre el individuo, porque de acuerdo a los elementos subjetivos y objetivos de la función social, el uso y aprovechamiento de un bien solo puede efectuarse conforme lo permita su naturaleza material y jurídica.

En el mismo orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), confiere a los Municipios las facultades necesarias para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, es decir, que a través de esas facultades, los Municipios como ente soberano, ejercen el poder público para regular las obras y acciones, públicas y privadas, en materia de desarrollo urbano y edificación, conforme a los planes y programas de ordenamiento territorial, como acontece en la especie.

Por lo tanto, como ha quedado asentado, es a través de dichas facultades, como la autoridad municipal regula los elementos subjetivos y objetivos de la función social sobre el derecho de la propiedad privada, ya que además la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, considera en su artículo 6, como una cuestión de interés público y de beneficio social, a los actos públicos tendentes a establecer, entre otros, destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano.

Lo anterior, porque de acuerdo al diverso numeral 27 de dicha Ley, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en los centros de población, debe sujetarse a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

Es decir, que en consonancia con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en dicha Ley General se confieren a los Ayuntamientos, facultades para fijar las directrices del desarrollo urbano dentro del ámbito de su competencia y de su jurisdicción territorial, a través de los planes o

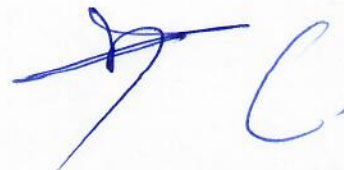


programas municipales de desarrollo urbano para establecer los mecanismos que permitan la instrumentación de sus principales proyectos, tales como constitución de reservas territoriales, creación de infraestructura, equipamiento, servicios, suelo servido, vivienda, espacios públicos, entre otros.

En el mismo orden de ideas, dentro del ámbito local, al igual que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General en cita; los artículos 117, fracción II, incisos a) y d), de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 33, fracciones I, III y IV, en relación con el 35 fracciones IV y VI, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y, 76, fracción II, incisos a), c), d) y h), de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, preceptúan en su conjunto, que al Ayuntamiento compete, entre otras atribuciones:

- a) Aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, como acontece en este caso en particular.
- b) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en su jurisdicción territorial;
- c) Determinar los usos y destinos del suelo en el territorio municipal y establecer las restricciones y modalidades correspondientes;
- d) Otorgar los permisos de uso de suelo y emitir los permisos de construcción;
- e) Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar su nomenclatura; y,
- f) Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles de propiedad municipal.

Lo anterior, viene a colación, porque dichas facultades y parámetros legales están enfocados al principio Constitucional de la función social de la propiedad, a sus elementos subjetivos y objetivos, lo cual se ve reflejado también en el ámbito local en el artículo 146 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en donde se establece que para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos de propiedad y posesión sobre bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado, están sujetos a las disposiciones relativas al crecimiento, consolidación, mejoramiento y conservación de los centros de población, establecidas en los programas.





En ese tenor, es claro que los derechos de propiedad sobre los inmuebles ubicados en el Municipio de Guanajuato, están sujetos a lo dispuesto en los Planes y Programas de Ordenamiento Territorial, es decir, a los instrumentos de administración y planeación, lo que nos dirige a concluir que el derecho de propiedad no es irrestricto, de acuerdo a los elementos subjetivos y objetivos de la función social a que se refiere la Ley, porque sólo podrán utilizarse y aprovecharse conforme lo permita su propia naturaleza material y jurídica, de acuerdo a los Planes y Programas en materia de Ordenamiento Territorial.

Conforme a lo anterior, es claro que debe privilegiarse el derecho de la colectividad por sobre los derechos particulares a través del ordenamiento territorial del Municipio de Guanajuato, ya que asimismo de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 5, primer párrafo, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en correlación con el artículo 828 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella, con las limitaciones y modalidades que señalen las leyes.

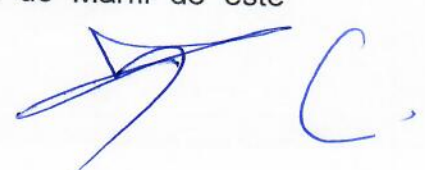
Con base en esas consideraciones jurídicas, será como se estudiará y analizará la solicitud que nos ocupa, atendiendo además a sus circunstancias particulares.

**Cuarto:** Como quedó precisado en el considerando segundo, el interesado expone en lo toral que representa a un grupo de colonos que se asientan en territorio catalogado como zona de conservación y solicita que dicho territorio sea considerado como uso de suelo habitacional.

Al efecto, debe establecerse que:

Se han revisado las inquietudes externadas a través de su solicitud, a su vez se han revisado los expedientes a los cuales se hace referencia en la solicitud, así como el dictamen CDUOET/02/12-15, aprobado en la sesión 6 de ayuntamiento con fecha del día 21 de diciembre de 2012 correspondiente al cambio de uso de suelo de las posibles zonas de incidencia del polígono al cual se hace mención en el documento en donde se resolvió lo siguiente:

“Cambio de uso de suelo de preservación agrícola (PA) a Habitacional de Densidad Media (H2), del predio Ubicado en la Localidad de Marfil de este





municipio, conocido con el nombre de Fraccionamiento "Presas de Guanajuato" con una superficie de 11.8736 Has., solicitado por los integrantes de la Asociación de Colonos del Edén A.C., con el fin de iniciar el proceso de regularización. Una vez analizado el expediente respectivo esta comisión determina que es viable el cambio de uso de suelo solicitado".

Dado los argumentos que se expone, así como la situación a la que dan evidencia, se procederá en colaboración con la Dirección Municipal de Protección Civil a realizar un análisis de riesgos que evidencie las zonas aptas para el desarrollo urbano y las zonas de restricción por cualquier tipo de riesgo.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto se procede a asignar parte del polígono solicitado la categoría de uso de suelo habitacional H2 Condicionado. Cabe mencionar que la categoría de uso de suelo habitacional condicionado (en cualquiera de sus densidades) es, como su nombre lo indica, condicionado a la factibilidad de la dotación y el suministro de infraestructura de agua potable por parte de SIMAPAG.

A su vez se deberá de respetar las restricciones y condicionantes por zonas de riesgo señaladas por la Dirección Municipal de Protección Civil, así como los derechos de vía de las respectivas vialidades señaladas en la Carta de Estrategias Zonificación, Usos y Destinos de Suelo de los Centros de Población del Municipio de Guanajuato.

Por lo que tales circunstancias, el IMPLAN considera que con base en el escrito cuyo análisis se ha realizado, es parcialmente procedente efectuar la adecuación al proyecto del PMDUOET 2019.

En mérito de lo expuesto y fundado, el IMPLAN:

### Dictamina

**Primero:** Por lo expuesto en el Considerando Primero el IMPLAN es competente para emitir el presente dictamen relativo al análisis del escrito promovido dentro de la consulta pública del PMDUOET 2019, por Ing. Rene Estrada.



**Segundo:** Atendiendo a las consideraciones segunda, tercera y cuarta, se determina que es parcialmente procedente la propuesta en estudio, como se observa en el anexo a este dictamen, razón por la cual, se considerará en la categoría habitacional H2 Condicionado.

Finalmente, con fundamento en el artículo 36 fracción II del Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto., se encomienda al Secretario Técnico para que por conducto de la Dirección General del IMPLAN, dentro del plazo referido en la fracción VI del artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se realicen las adecuaciones respectivas al proyecto del PMDUOET 2019.

**Tercero:** Con fundamento en el artículo 36 fracción II del Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto., asimismo se encomienda al Secretario Técnico para que por conducto de la Dirección General del IMPLAN notifique el presente dictamen en forma personal al interesado en los términos previstos en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Si desea conocer más acerca del contenido del documento o clarificar sus términos y alcances, lo invitamos acercarse al IMPLAN.

El presente dictamen no constituye derecho alguno en favor del solicitante, pues el presente se genera en términos del artículo 58, fracción VI, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que la aprobación definitiva está sujeta al análisis y validación de otras instancias, como en el caso del IPLANEG y del Ayuntamiento en términos de las fracciones VII y IX del precepto en cita.


Así lo dictaminaron por unanimidad de votos, los integrantes de la Junta Directiva del IMPLAN presentes. Se aprueba el día 12 doce de febrero de 2020 dos mil veinte, firmando de conformidad los que en la misma intervinieron.

**Presidente**

  
Arquitecto Manuel Gerardo Stein Velasco





**Vocales**

Licenciado José Luis Vega Godínez



Ingeniero Carlos Alejandro Chávez Valdez



Licenciado Armando López Ramírez



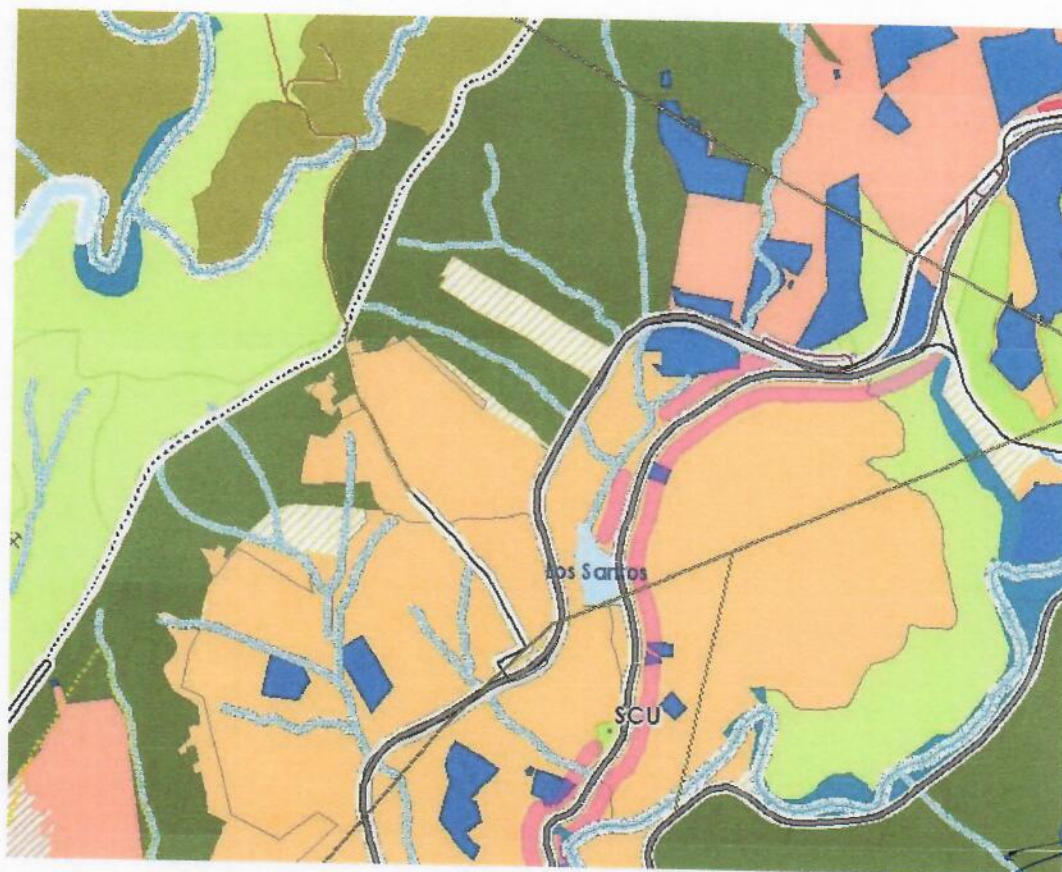
Licenciado José Luis Camacho Trejo Luna

**Secretario Técnico**

Arquitecto Ramón González Flores



## ANEXO



C.