



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

EXPEDIENTE SALA SUPERIOR:
1198/2019
RECURSO: APELACIÓN

SALA DE ORIGEN: QUINTA.
JUICIO ADMINISTRATIVO:
[REDACTED]

ACTOR (RECURRENTE):
"[REDACTED]",
SOCIEDAD ANÓNIMA
PROMOTORA DE INVERSIÓN DE
CAPITAL VARIABLE.

AUTORIDADES: COMITÉ TÉCNICO
PARA LA COMPENSACIÓN,
INDEMNIZACIÓN Y MITIGACIÓN
POR ACCIONES URBANÍSTICAS;
LA COMISIÓN DICTAMINADORA
PARA LA COMPENSACIÓN,
INDEMNIZACIÓN Y MITIGACIÓN
POR ACCIONES URBANÍSTICAS;
AYUNTAMIENTO
CONSTITUCIONAL Y PRESIDENTE,
TODOS DEL MUNICIPIO DE
GUADALAJARA.

PONENTE: MAGISTRADA
FANY LORENA JIMÉNEZ AGUIRRE

**GUADALAJARA, JALISCO, A 11 ONCE DE DICIEMBRE DEL AÑO
2019 DOS MIL DIECINUEVE.**

V I S T O S los autos para resolver **Recurso de Apelación** interpuesto por el Licenciado [REDACTED], en su carácter abogado patrono de la parte actora, en contra de la **Sentencia Definitiva** de fecha **12 doce de septiembre del año 2019 dos mil diecinueve**, pronunciada dentro del juicio administrativo [REDACTED], del índice de la Quinta Sala Unitaria de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; y,

R E S U L T A N D O:

1.- Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de este Tribunal de Justicia Administrativa el día 1º primero de octubre del año 2019 dos mil diecinueve, el abogado patrono de la parte actora, interpuso



Recurso de Apelación en contra de la citada Sentencia Definitiva, dictada por el Magistrado Presidente de la Quinta Sala Unitaria de este Tribunal, en la cual se declaró el sobreseimiento del juicio.

2.- Mediante acuerdo de fecha 2 dos de octubre del año 2019 dos mil diecinueve, el Magistrado A quo admitió a trámite el Recurso de Apelación planteado, ordenando correr traslado a la autoridad demandada para que, dentro del plazo legal, diera contestación de los agravios expuestos; y una vez acordadas tales manifestaciones, se ordenó remitir los autos a esta Sala Superior.

3.- Por oficio número [REDACTED], la Quinta Sala Unitaria, remitió a esta Sala Superior, los autos originales del expediente natural, para la sustanciación y resolución del recurso de apelación interpuesto por la parte actora.

4.- En auto de fecha 25 veinticinco de abril del año 2019 dos mil diecinueve, se dio cuenta del oficio referido en el punto de resultando anterior, registrándose el citado Recurso de Apelación bajo el número de expediente señalado al rubro de este expediente, y que en la Décima Novena Sesión Ordinaria de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, se designó como Ponente a la Magistrada Fany Lorena Jiménez Aguirre para la formulación del proyecto

5.- Finalmente, mediante oficio número [REDACTED], el Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, remitió a la Magistrada Ponente, para la formulación del proyecto respectivo; y,

CONSIDERANDO:

I.- COMPETENCIA. La competencia de la Sala Superior de este Tribunal para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, encuentra su fundamento en lo previsto por los artículos **65** y **67**, de la Constitución Política de la Entidad, **7, 8 numeral 1, fracción I**, de la Ley



Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, y **96** al **102** de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

II.- OPORTUNIDAD. El medio de defensa se promovió en oportunidad, al tenor de los artículos **17** y **99, primer párrafo**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al notificarse la Sentencia Apelada el día **23 veintitrés de septiembre del año 2019 dos mil diecinueve**, e **interponerse el recurso el día 1° primero de octubre de la misma anualidad**

Esto es así, teniendo en cuenta que el día de la comunicación jurisdiccional fue lunes, y surtió sus efectos al día siguiente, martes 24 veinticuatro, comenzando a correr el término para la presentación de la apelación, el jueves miércoles 25 veinticinco de septiembre del año 2019 dos mil diecinueve.

Por tanto, el plazo de cinco días para la interposición del recurso de apelación transcurrió del **miércoles 25 veinticinco de septiembre al martes 1° primero de octubre del año 2019 dos mil diecinueve**, tomando en consideración que los días el sábado 28 veintiocho y domingo 29 veintinueve fueron inhábiles, acorde a lo establecido en el artículo **20**, de la Ley Adjetiva de la Materia.

III. LEGITIMACIÓN. El Recurso de Apelación fue interpuesto por parte legítima, dado que el Licenciado [REDACTED], fue quien presentó el pliego de agravios, en su calidad de Abogada Patrono de la persona moral accionante, carácter que le fue discernido en el escrito inicial de demanda, y reconocido en el auto admisorio, esto en los términos del artículo **7**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; parte procesal a la que le fue desfavorable la Sentencia Definitiva.



IV. RESOLUCIÓN APELADA. La Sentencia de fecha 12 doce de septiembre del año 2019 dos mil diecinueve, resolvió el juicio bajo las siguientes Proposiciones:

**“EXPEDIENTE: [REDACTED]
QUINTA SALA UNITARIA**

[...]

Por lo anterior expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 52 y 65, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como los artículos 4 y 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Jalisco, así como los artículos 1, 2, 3, 4, 31, 35, 72, 73, 74 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se resuelve de conformidad a las siguientes:

RESOLUTIVOS:

ÚNICO. *Se decreta el sobreseimiento del presente juicio, por los motivos y fundamentos que se contienen en la presente resolución...”*

V. PROCEDENCIA. El Recurso de Apelación es procedente, al interponerse en contra de la Sentencia Definitiva dictada el día 12 doce de septiembre del año 2019 dos mil diecinueve, en los autos del expediente **V-** [REDACTED] del índice de la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa, hipótesis que se ajusta al supuesto previsto en la **fracción II**, del artículo **96**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, ya que entre los actos impugnados, se está combatiendo una disposición administrativa de carácter general.

VI.- TRANSCRIPCIÓN DE AGRAVIOS. Se omite la transcripción de los conceptos de agravio hechos valer por la recurrente, en virtud de que los principios de congruencia y exhaustividad que rigen en las sentencias de esta Sala Superior, se satisfacen con la precisión de los puntos debatidos derivados del escrito de expresión de agravios. No obstante, para su estudio y análisis se sintetizarán más adelante, atento a la **fracción I**, del numeral **430**, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, aplicado



en forma supletoria conforme al presupuesto 2, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Lo anterior con apoyo en la jurisprudencias 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los **conceptos** de **violación** o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal **transcripción**, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.”

VII.- ESTUDIO Y CALIFICACIÓN DE LOS AGRAVIOS. Atendiendo al contenido de la **fracción I**, del artículo **430**, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, norma supletoria de la Ley Adjetiva de la Materia, porción normativa que dispone que la autoridad jurisdiccional al conocer y resolver los recursos, examinará y decidirá en forma **conjunta** o separada, todos los agravios alegados contra la resolución o acto procesal recurrido, exceptuándose el caso en que uno solo resulte preponderante, es que esta autoridad jurisdiccional, aborda el análisis ligado de la totalidad de los agravios formulados.¹

¹ **Artículo 430.-** La autoridad judicial al conocer y resolver los recursos, salvo los casos que la ley permita el estudio o revisión oficiosa, y además de las establecidas en este Código, observará las siguientes reglas:

I. Examinará y decidirá en forma conjunta o separada, todos los agravios alegados contra la resolución o acto procesal recurrido, exceptuándose el caso en que uno solo resulte preponderante;



Al respecto se invoca de forma ilustrativa la siguiente tesis aislada aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado del Tercer Circuito en Materia Civil, la cual se encuentra registrada digitalmente bajo el número 187822, y visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la página 755, del Tomo XV, de febrero de 2002, y que expresa lo siguiente:

“AGRAVIOS. CUÁNDO RESULTA UNO PREPONDERANTE PARA EL EFECTO DE REVOCAR LA RESOLUCIÓN RECURRIDA Y CUÁNDO PROCEDE SU ESTUDIO EN FORMA CONJUNTA O SEPARADA, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 430 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO.

La fracción I del artículo 430 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco establece: "La autoridad judicial al conocer y resolver los recursos, salvo los casos que la ley permita el estudio o revisión oficiosa, y además de las establecidas en este código, observará las siguientes reglas: I. Examinará y decidirá en forma conjunta o separada, todos los agravios alegados contra la resolución o acto procesal recurrido, exceptuándose el caso en que uno solo resulte preponderante.". De lo anterior se desprende que el ad quem, previo a emitir la resolución correspondiente en los recursos que resuelve, debe observar las reglas que al efecto establece el ordenamiento legal citado, esto es, examinar la totalidad de los agravios señalados, excepto cuando alguno de ellos resulte preponderante para revocar el fallo recurrido, situaciones que se presentan cuando: a) se decreta que el recurso quedó sin materia, en atención a su improcedencia o a la declaración de desierto; b) El examen de algún agravio pone de manifiesto que se violaron las reglas esenciales del procedimiento en el juicio de donde emana la resolución recurrida, que tenga por efecto reponer aquél, en términos del artículo 444 del Código de Procedimientos Civiles del Estado; c) El estudio de uno de los agravios pone de manifiesto lo infundado de la determinación impugnada, y no apareciendo otro motivo legal para sostener el sentido de la resolución, proceda su revocación, y entrar al examen del fondo del asunto con plenitud de jurisdicción; d) Se modifique la sentencia, de manera que respecto de algunas prestaciones resulte favorable a los intereses del recurrente y, por consecuencia, los agravios producidos en relación con las prestaciones modificadas, no sirvan para variar el sentido de esa consideración; e) El órgano jurisdiccional previamente se haya pronunciado sobre el particular, al dar respuesta a otro agravio, de manera que resulte ocioso reiterar esa consideración; y, f) Se determine que los agravios son inoperantes, ya sea porque no se orienten a atacar ninguno de los fundamentos de la resolución recurrida, o sólo se ataquen algunos de los argumentos que rigen el acto materia del recurso, pero dejen firmes otros, siendo inútil el estudio de los agravios propuestos, ya que aunque resultaran fundados, dada la naturaleza de la resolución impugnada, sea imposible revocar el sentido de la misma. Pero cuando no se trata de agravios preponderantes, por ser accesorios a la acción ejercida, relacionados, por ejemplo, con la condena a pagar intereses ordinarios, moratorios y costas, y los agravios omitidos por la responsable tienen que ver con la improcedencia de la vía, de la acción de la pena convencional y a la indebida valoración de pruebas, es evidente que no se está en el caso de excepción a que se refiere la fracción



I del artículo 430 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco y, por ende, la Sala de apelación tenía la obligación de analizarlos...”

Así pues, se tiene que el abogado patrono de la parte actora establece de forma general, que la Sala Unitaria no realizó una debida valoración y estudio de la Litis que le fue planteada, pues según se expuso en la Sentencia Apelada, el A quo estimó la acción improcedente, al aducir que en el caso en concreto se actualizó la hipótesis jurídica prevista en la **fracción I**, del artículo **29**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que dispone la improcedencia del juicio en contra de actos que no afecten el interés jurídico del promovente, **decretando el sobreseimiento del juicio en materia administrativa intentado.**

Bajo este postulado, argumenta que la Sentencia es incongruente, a partir de los siguientes razonamientos:

a) Que los actos impugnados, si afectan los intereses jurídicos de su mandante, toda vez que el perjuicio resentido por su ejecución, es personal, real y directo; toda vez que contrario a lo resuelto por el Juzgador de origen, los actos impugnados, si desconocen y modifican sus derechos sustantivos.

b) Que tomando en consideración que en la Instancia Natural, además de impugnar el contenido y efectos del Dictamen emitido dentro del Expediente [REDACTED], de fecha 19 diecinueve de junio del año 2019 dos mil diecinueve, emitido por el Comité Técnico para la Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, se señalaron como actos o resoluciones impugnadas, las disposiciones administrativas de aplicación general que regulan los mecanismos de compensación, indemnización y mitigación por acciones urbanísticas, de tal modo que, la Sentencia que se pronunció se debió ocupar y pronunciar, decidiendo todos los puntos litigiosos que



hubieran sido controvertidos, empero, en la sentencia pronunciada por el A quo, no existió pronunciamiento alguno en relación con dichas resoluciones.

Argumentos que resultan ser, **esencialmente fundados** y suficientes para **revocar** la Sentencia Apelada, esto en los términos de artículo **96**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Para comprender esta decisión, primero debemos partir de que la Sala Unitaria A quo **decretó el sobreseimiento**, al actualizarse la causal de improcedencia prevista por la **fracción I**, del artículo **29**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, misma que fue invocada por la autoridad demandada, en vinculación con los apartados **4** y **30**, del mismo ordenamiento adjetivo, así como con lo previsto en los dispositivos normativos **15**, **fracción III**, **18**, **fracción III** y **IV**, del Reglamento que Regula los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, esto **debido a que el Dictamen controvertido, es producto de un procedimiento instado por la propia accionante, y no tiene el carácter de coercible, que de manera insoslayable deba acatarse.**

Esto lo consideró así, en virtud de que la parte actora, en su escrito inicial de demanda, confesó que, ante la negativa del Régimen de Condominio pretendido, optó por someterse voluntariamente al procedimiento de compensación, indemnización y mitigación por acciones urbanísticas del Municipio de Guadalajara; conformándose con dicha petición, el expediente administrativo [REDACTED]

De tal modo que, aun cuando el Comité Técnico para la Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas de Guadalajara, emitió el Dictamen impugnado, tal resolución se encuentra supeditada a la elaboración de un segundo dictamen, mismo que será sometido a la decisión soberana del Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara.



Siendo en esta última, que adquiere la calidad de ejecutiva y, por ende, se considere que afecte los intereses jurídicos del demandante de manera fatal e irrevocable, a virtud de la cual, se pueda obligar al demandante a realizar y cumplir insoslayablemente con sus obligaciones.

Por tanto, tomando los razonamientos expuestos tanto por el recurrente, como los expresados en la Sentencia, es inconcuso que le asiste la razón al recurrente, toda vez que como lo refiere, la Sala Unitaria **no tomó en consideración que la Parte Actora acudió al juicio contencioso administrativo a impugnar las Disposiciones Administrativas de Aplicación General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, con motivo de su primer acto de aplicación.**

En esa tesitura, con fundamento en lo establecido por el artículo **430, fracción III**, del Código de Enjuiciamiento Civil, esta Sala procede al análisis de tal cuestión omitida.

Veamos, como piedra angular, se tiene que resaltar que de conformidad a lo establecido en los artículos **4 y 29, fracción I**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, solo podrán intervenir en juicio, las personas que tenga un **interés jurídico** que funde su pretensión, de tal modo que, será improcedente, en contra de actos que no lo afecten.

Luego entonces, si bien tal concepto no se encuentra definido en Ley, conviene precisar que, para efectos del juicio contencioso administrativo, **el Interés Jurídico se refiere al derecho que asiste a un particular para impugnar algún acto que le cause perjuicio en su esfera de derechos.**



Es decir, tal exigencia presume la existencia de un derecho actual y legítimamente protegido, que cuando se transgrede, faculta a su titular para acudir ante este órgano jurisdiccional.

De tal manera que dicho interés se acreditará de acuerdo a la naturaleza propia del acto que se reclame.

Esto es, aun cuando por regla general, existen ciertos parámetros para confirmar que un acto administrativo está afectando el interés jurídico de una persona, no debe pasar por desapercibido que en la instancia natural se está impugnando una Disposición Administrativa de Carácter General.

Ciertamente, del análisis de las actuaciones que integran el expediente natural, se observa que la Vía Contenciosa Administrativa que se intentó, se inició en contra de Acto Administrativo de Carácter General, de tal modo que, de conformidad a los precedentes formulados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, independientemente del acto de aplicación, **es la norma de carácter general la que debe causar perjuicio a la esfera jurídica del accionante.**

De modo que, basta que las **“Disposiciones Administrativas de Aplicación General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara”** que se observan aplicadas, les causen perjuicio al accionante.

Efectivamente, **para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado** que lo legitime para impugnar una Disposición de Observancia General con motivo de su Primer Acto de Aplicación, **basta que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto, la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio, lo que no puede derivar de presunciones o de las afirmaciones contenidas en la demanda o de los diversos escritos**



presentados durante la tramitación del juicio sino, en todo caso, del contenido del acto de aplicación.

Al respecto encuentra aplicación de forma analógica, la siguiente tesis jurisprudencia 2a./J. 43/2000 aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la página 112, del Tomo XI, Mayo de 2000.

“LEYES TRIBUTARIAS. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE SUS HIPÓTESIS NORMATIVAS Y LA CONSECUENTE AFECTACIÓN AL INTERÉS JURÍDICO, SE PUEDE ACREDITAR CON LA RESPECTIVA DECLARACIÓN DE PAGO, SI LOS RESULTADOS PLASMADOS EN ELLA SE SUSTENTAN INDEFECTIBLEMENTE EN LO PREVISTO EN AQUÉLLAS. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime para impugnar en el juicio de amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio, lo que no puede derivar de presunciones o de las afirmaciones contenidas en la demanda de garantías o en los diversos escritos presentados durante la tramitación del juicio sino, en todo caso, del contenido del supuesto acto de aplicación. En tal virtud, a través del formato de declaración de pago de uno o varios impuestos, es factible acreditar la aplicación de las disposiciones jurídicas que sirven de base a los diversos cálculos cuyo resultado se plasma en él, siempre y cuando sea indudable que las correspondientes hipótesis normativas sustentan los resultados contenidos en el mismo, lo que no acontece si los datos reportados no generan convicción al órgano de control constitucional sobre la norma que sirvió de base al cálculo de un determinado concepto, situación que puede suceder cuando la ley correspondiente establece diversos sistemas y, por ende, diferentes hipótesis o porciones normativas, que regulan disímiles procedimientos para obtener el mismo concepto, por lo que, en tales casos, para acreditar el respectivo acto de aplicación no bastará, por sí solo, el formato de declaración de pago, ya que será necesario el desahogo de la prueba idónea para acreditar el sistema utilizado y, por ende, la norma jurídica efectivamente aplicada...”

Cuestión que se confirma en la especie, ya que del análisis del acto administrativo impugnado, mismo que se hace consistir en el Dictamen emitido dentro del Expediente Administrativo **DICT-056-2017**, de fecha 19 diecinueve de junio del año 2017 dos mil diecisiete, emitido por el Comité Técnico para la Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara; y que para efectos del



presente fallo, merece pleno valor probatorio de conformidad a lo establecido en los artículos **329, fracción II, 399 y 400**, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; **se observa que tiene sustento en las Disposiciones Administrativas del Carácter General impugnadas.**

Por ende, aun cuando la Sala Unitaria A quo argumenta que dicho acto no causa perjuicio a la persona moral actora, en virtud de que no se trata de una determinación fatal e irrevocable, en tanto que se encuentra supeditada a la elaboración de un segundo dictamen, el cual será sometido al Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara; lo que se traduce en todo caso, en una resolución no definitiva.

Debe decirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado de manera reiterada, que cuando se acude a una instancia de control a combatir una norma por su primer acto de aplicación; es la regla de carácter general la que fija la procedencia en el juicio, pues su superposición en la resolución, **implica un acto de imposible reparación que hace susceptible la interposición del medio de defensa aplicable.**

De manera que, se puede considerar en este caso, como una excepción al principio de definitividad que rige, por regla general al juicio contencioso administrativo local; **cuestión que fue confirmada por el propio Legislador.**

Al respecto encuentra aplicación el siguiente criterio jurisprudencial aprobado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual es localizable vía electrónica bajo el número de registro digital 196908 y en el Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo VII, Febrero de 1998, página 130, y que precisa lo siguiente:

“AMPARO CONTRA REGLAMENTOS. ES PROCEDENTE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE



JUICIO Y ÉSTA CONSTITUYE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. *El artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo establece que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de sus derechos que la ley de la materia le concede. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de un reglamento en perjuicio del promovente y se reclama también éste, surge una excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II citada, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías cuando se impugna una norma general heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En ese supuesto, el amparo procede tanto contra el reglamento como contra su primer acto de aplicación, conforme a la fracción I del ordenamiento legal mencionado.”*

Ciertamente, si bien por regla general, de conformidad a lo establecido en el artículo 67, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco –aplicable al momento de la interposición del juicio-, establece en sus **primeras dos fracciones**, que el juicio administrativo procede en contra de actos administrativos y fiscales de naturaleza definitiva; lo cierto es que en la **fracción VIII**, del citado dispositivo normativo **prevé un supuesto especial**, y que se refiere a cuando una diversa Ley prevea la competencia de este Tribunal.

“Artículo 67.- *El Pleno del Tribunal de lo Administrativo conocerá de los asuntos en que se dé trámite a recursos de apelación, reclamación y los que se deriven de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Municipios.*

Las Salas del primer distrito judicial del estado, las Regionales y las Auxiliares del Tribunal de lo Administrativo, conocerán de los juicios que se instauren en contra de:

I. Las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios y de los organismos descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

II. Las resoluciones definitivas dictadas por cualquiera de las autoridades fiscales del Estado o municipales, y de sus organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra clase de agravio en materia fiscal;



III. De los juicios que promuevan las autoridades estatales y municipales, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular;

IV. El procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario ante las autoridades competentes y cuando afirme:

a). Que el crédito que se le exige, se ha extinguido legalmente;

b). Que el monto del crédito es inferior al exigible;

c). Que es poseedor, a título de propietario de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo seguido a otras personas, o acreedor preferente al fisco; y

d). Que el procedimiento coactivo no se ajustó a la ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer, sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación;

V. La negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido;

VI. Las resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidades de los servidores públicos del Estado, de los ayuntamientos y sus organismos descentralizados;

VII. Los actos de las autoridades del Estado, cuando por virtud de los convenios de coordinación, los ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal;

VIII. Las resoluciones dictadas conforme a una ley especial, que le otorgue competencia al Tribunal de lo Administrativo del Estado; y

IX. Los actos de las autoridades estatales y municipales, relativos a la relación administrativa con sus cuerpos de seguridad pública.

Para los efectos de las dos primeras fracciones de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas, cuando no admitan recurso administrativo o cuando, previéndolo, el afectado opte por no agotarlo..."

**Énfasis añadido por esta Sala Superior*

De la lectura que se dé a la porción normativa trasunta, se pone en evidencia la singularidad de la Acción intentada, dado que la sociedad actora inició el juicio en materia administrativa con sustento en el artículo 1º, de la Ley Adjetiva de la Materia, tal y como se observa en el capítulo preliminar de competencia, de su escrito inicial de demanda.



En dicho precepto, el Legislador, quien constituye la voluntad de los ciudadanos del Estado de Jalisco, refirió que se podrá impugnar ante este Tribunal de lo Contencioso Administrativo, una Disposición Administrativa de Carácter General, por virtud de su primer acto de aplicación.

Lo anterior sin dotar de naturaleza jurídica al acto, lo cual es congruente con el Criterio apuntado con anterioridad, pues la sola aplicación de la norma es suficiente para considerar una afectación a la esfera jurídica del accionante.

Ello se traduce necesariamente en la exigencia de acreditar, específicamente en el caso en concreto, que en el acto impugnado se aplicó la norma de carácter general, y que esta le causa perjuicio.

Bajo este contexto, y tomando en consideración que la autoridad demandada, no aportó constancias que evidencien de forma alguna que el cuerpo normativo fue subsumido de forma previa al accionante; tenemos que el Dictamen emitido en el expediente [REDACTED], de fecha 19 diecinueve de junio del año 2017 dos mil diecisiete, aprobado por el Comité Técnico para la Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, si constituyó el primer acto de aplicación de las **“Disposiciones Administrativas de Aplicación General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara”**.

De manera que, en la especie, el primero de los requisitos para acreditar una afectación al interés jurídico se ve colmado.

En tanto que, por lo que ve a la segunda de las exigencias, la misma de igual manera queda en evidencia, **a partir del alcance de la norma impugnada, con respecto a los hechos expuestos.**



De conformidad a lo establecido en el artículo 1º, del Ordenamiento Municipal impugnado, se observa que constituye una norma de utilidad pública y beneficio social, **que tiene por objeto establecer los mecanismos para identificar y determinar los daños causados a la ciudad por las acciones urbanísticas iniciadas antes del 1 de octubre de 2015, cuya autorización o realización fueron sin apego a las normas en materia urbana y de medio ambiente**, y determinar el procedimiento para la compensación, indemnización y mitigación, conjunta o separada, de dichas acciones urbanísticas, siempre que estas no se encuentren sujetas, inscritas o registradas en algún proceso de regularización o titulación de predios urbanos o intraurbanos de nivel federal, estatal o municipal.

Es decir, la aplicación de dicho ordenamiento municipal, presupone la existencia de un acto que autorizó la edificación de un desarrollo inmobiliario, el cual aparentemente, no se ajusta a las normas urbanísticas, de tal modo que se requiere compensar, indemnizar y mitigar los posibles daños que dicha acción urbanística ocasione.

En este caso, la compensación, indemnización y mitigación, **deberá de realizarse bajo el siguiente procedimiento.**

“Artículo 15. La Compensación, Indemnización y Mitigación procede respecto de aquellas acciones urbanísticas cuya autorización o realización fueron sin apego a las normas y que se encuentren parcial o totalmente edificadas siempre que:

I. No se encuentren sujetas, inscritas o registradas en algún proceso de regularización o titulación de predios urbanos o intraurbanos de nivel federal, estatal o municipal;

II. Se trate de acciones urbanísticas iniciadas o ejecutadas parcial o totalmente antes del 1 de octubre de 2015;

III. Que voluntariamente o por invitación institucional, sus propietarios o desarrolladores participen del proceso municipal que aquí se describe; y

IV. Que el propietario y los desarrolladores, acrediten el interés jurídico que les asiste para participar en el proceso de Compensación, Indemnización y Mitigación descrito en el presente ordenamiento.

El procedimiento inicia con la solicitud por escrito del propietario o desarrollador de la acción urbanística que corresponda, la cual debe presentarse ante la Secretaría Técnica del Comité, mediante esta su



promovente acepta sujetarse al procedimiento descrito en este ordenamiento.

El propietario o desarrollador debe presentar ante el Secretario Técnico del Comité, conjuntamente con su solicitud, la documentación necesaria y suficiente para acreditar tanto su personalidad, como el interés jurídico que le asiste para participar en el proceso que en el presente capítulo se describe.

La presentación de la solicitud no supone su aprobación, o resolución favorable, sino solamente el derecho a su debido análisis y dictaminación. Son causas de improcedencia para sujetarse al procedimiento descrito en el presente ordenamiento las siguientes:

- I. No acreditar la personalidad o el interés jurídico, en el presente procedimiento;*
- II. Estar sujeto, inscrito o registrado en algún proceso de regularización o titulación de predios urbanos o intraurbanos de nivel federal, estatal o municipal; y*
- III. Se advierta que la acción urbanística se encuentra afectada con algún vicio de nulidad; se tenga conocimiento que la materialización de dicha acción causó daño o perjuicio en la esfera patrimonial de un tercero en tanto no se pruebe que ha sido garantizada la reparación a satisfacción plena; afecte en grave medida en interés público en forma irreparable.*

Artículo 16. *Recibida la solicitud el Secretario Técnico del Comité debe enterar al Presidente de su presentación dentro de las siguientes veinticuatro horas, y este acordará su admisión o, en su caso, prevendrá al promovente por la falta de algún requisito, para que, en el término de tres días hábiles, cumplimente el requisito faltante. Si es admitida se efectuará el siguiente procedimiento:*

- I. El Presidente, por medio del Secretario Técnico, debe integrar un expediente con la documentación anexada para la plena identificación de la acción urbanística;*
- II. Una vez recabadas las opiniones o información necesaria de las dependencias correspondientes, así como la información del solicitante para efectos de la integración del expediente, el Secretario Técnico incluirá la solicitud en el orden del día de la sesión inmediata siguiente previa autorización del Presidente del Comité;*
- III. Recibido por el Comité, el Secretario Técnico debe remitir, sin demora, una copia a las dependencias integrantes del Comité para que, en el ámbito de su materia y competencia, lleven a cabo el análisis correspondiente que sirva para su dictamen;*
- IV. Los dictámenes fundados y motivados que emitan las dependencias deben contener una calificación y cuantificación de los daños generados por la acción urbanística, de conformidad con las disposiciones técnicas contenidas en la normatividad aplicable para que, mediante ella, se determine la Compensación, Indemnización y Mitigación, separada o conjunta, así como las sanciones pecuniarias que correspondan en los términos señalados en el presente ordenamiento;*
- V. El Comité en sesión, analiza o, en su caso, aprueba o modifica el dictamen que resuelve la solicitud presentada;*



VI. Aprobado el dictamen, este debe ser suscrito por quienes asistieron a la sesión;

VII. Una vez emitido el dictamen, se debe notificar al solicitante, en un plazo no mayor a tres días hábiles, quien, a su vez, cuenta con cinco días hábiles a partir de dicha notificación para manifestar lo que a su derecho corresponda, previniéndole de que en caso contrario se le tendrá como enterado y conforme con el contenido y por agotado su derecho de audiencia y defensa. Toda manifestación que exprese el solicitante respecto de dicha notificación debe obtener del Comité una respuesta fundada y motivada en un término no mayor a ocho días hábiles y, cuando así proceda, el acuerdo relativo necesario;

VIII. Transcurrido el plazo anterior, el Comité debe remitir a la Comisión el dictamen correspondiente, conjuntamente con el expediente y todas sus actuaciones para continuar con el procedimiento; y

IX. En caso de que el Comité acuerde que es improcedente la solicitud, debe notificar al propietario o desarrollador de la acción urbanística en un término no mayor a cinco días hábiles a la emisión del acuerdo de improcedencia, para que este manifieste lo que a su derecho corresponda en un plazo de cinco días hábiles. Las manifestaciones que realice el propietario o desarrollador deben obtener del Comité una respuesta fundada y motivada en un término no mayor a ocho días hábiles. En caso de que el propietario o desarrollador no realice manifestación alguna, se entenderá su conformidad con el acuerdo.

Artículo 17. Las dependencias municipales que intervienen en la emisión de dictámenes en el proceso de calificación y cuantificación del daño para determinar la Compensación, Indemnización y Mitigación, deben realizar las siguientes acciones según su competencia: (Reforma aprobada en sesión ordinaria del Ayuntamiento celebrada el 27 de enero de 2017 y publicada el 03 de febrero de 2017 en el Suplemento de la Gaceta Municipal.)

I. Identificar y delimitar las acciones urbanísticas propuestas;

II. Analizar todos los aspectos y consideraciones que acrediten, tanto en lo técnico, como en lo económico y social, la factibilidad de llevar a cabo la compensación, indemnización y mitigación, de manera conjunta o separada, de acuerdo con:

a) Las condiciones de su ubicación, infraestructura, conformación del suelo, la integración urbana, el sistema vial y de transporte, la protección del equilibrio ecológico, preservación patrimonial y la prestación y administración de los servicios públicos;

b) Los posibles efectos de la acción urbanística, tomando en cuenta el conjunto de elementos que la conforman, y no únicamente los recursos que hubiesen sido afectados negativamente; y

c) La sustentabilidad de manera integral, con respecto de la acción urbanística de que se trate, considerando su viabilidad ambiental, económica y social.

III. Proponer las medidas preventivas que estimen necesarias en función del tipo de proyecto, su avance de obra y los posibles daños que se hayan realizado;



IV. *Determinar los montos que correspondan por concepto de cuantificación para la Compensación, Indemnización y Mitigación.*

La cuantificación se realizará a partir de la norma técnica de estas disposiciones administrativas.

Para el cálculo del excedente constructivo, se tomarán como referencia los coeficientes y la superficie máxima de construcción que determina la norma técnica de estas disposiciones administrativas.

El proceso para la cuantificación es el siguiente:

a) Tomando como referencia la norma técnica de estas disposiciones administrativas, se determinará primero, el monto a pagar por el Incremento del Coeficiente de Utilización del Suelo, el cual se cuantificará por metro cuadrado con el valor señalado en la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal vigente; y (Reforma aprobada en sesión ordinaria del Ayuntamiento celebrada el 27 de enero de 2017 y publicada el 03 de febrero de 2017 en el Suplemento de la Gaceta Municipal.)

b) Posteriormente, cuando así sea el caso, se determinará la excedencia entre el Incremento de C.U.S. y el C.U.S. construido, los metros cuadrados resultantes se multiplicaran por el Valor Catastral del terreno por metro cuadrado, de acuerdo con las Tablas de Valores Unitarios de Terrenos y Construcciones del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal vigente.

V. *Establecer los montos y/o acciones para la Compensación, Indemnización y Mitigación necesaria con motivo de los daños causados, así como las modalidades de pago y los plazos en que deban efectuarse; y*

IV. *Una vez que las dependencias municipales cuenten con el expediente, Estas deben llevar a cabo el análisis de su contenido, para emitir los dictámenes técnicos, financieros o económicos según les corresponda por su materia o competencia, en un término no mayor a diez días hábiles, periodo dentro del cual podrá solicitar al Comité una prórroga por cinco días hábiles adicionales al primer término.*

Artículo 18. *Recibida la solicitud el Secretario Técnico de la Comisión debe enterar sin demora al Presidente de su recepción para efectuar el siguiente procedimiento:*

I. El Secretario Técnico debe integrar el dictamen en el orden del día de la sesión inmediata siguiente;

II. La comisión en sesión recibirá las manifestaciones hechas por sus miembros y analizará su contenido para proceder a incluirlas, o no, dentro del proyecto del dictamen final. El Secretario Técnico debe elaborar el proyecto de dictamen en un término no mayor a cinco días hábiles;

III. Una vez elaborado el proyecto de dictamen, el Secretario Técnico debe proceder a integrarlo en el orden del día de la sesión inmediata siguiente;

IV. La Comisión analizará en sesión y, en su caso, aprobará o rechazará los dictámenes que correspondan a cada solicitud analizada y remitida por el Comité;

V. Si el dictamen es rechazado, se devolverá con observaciones al Comité el cual con base en sus atribuciones y en el procedimiento establecido en



este ordenamiento, emitirá un nuevo dictamen, tomando en consideración lo observado por la Comisión; y

VI. Aprobado el dictamen este debe ser suscrito por quienes participaron en la sesión y se remitirá conjuntamente con el expediente y todas sus actuaciones al Pleno del Ayuntamiento para su análisis, debate y, en su caso, aprobación o rechazo.

Artículo 19. La aprobación por parte del Ayuntamiento del dictamen emitido por la Comisión, respecto de las acciones urbanísticas sujetas al proceso de Compensación, Indemnización y Mitigación de manera conjunta o separada, debe contener en el decreto respectivo, como mínimo lo siguiente:

I. Aprobación de la Compensación, Indemnización y Mitigación de la acción urbanística específica de que se trate, así como el pago de sanciones pecuniarias. **Esta aprobación debe incluir, en su caso, la instrucción de emitir las autorizaciones que correspondan a las dependencias municipales competentes;**

II. Aprobación de un convenio que debe ser suscrito entre el solicitante y el Ayuntamiento, a efecto de compensar, indemnizar o mitigar los efectos causados por la acción urbanística y señalar las obligaciones que se desprendan de los dictámenes, sin dejar de considerar:

a) Que no puede llevarse a cabo la emisión de ningún tipo de permiso, licencia, dictamen o factibilidad en tanto no se encuentren cumplidas las obligaciones derivadas del convenio que se suscriba entre el Ayuntamiento y el interesado, salvo que haya otorgado garantía suficiente por medio de fianza;

b) El cumplimiento de las obligaciones dispuestas en el convenio respectivo no debe exceder de ocho meses contados a partir de la aprobación del convenio;

c) Que con independencia de las multas correspondientes, no se otorgan descuentos ni condonaciones en los montos determinados para el pago de las obligaciones derivadas del convenio referido;

d) Que no es procedente el intercambio de las obras que sean obligatorias dispuestas en los dictámenes por otras de carácter adicional, solicitadas o requeridas por dependencias o autoridades distintas de las que integran el Comité;

e) Tratándose de la Compensación, Indemnización y Mitigación, la determinación de lo que debe realizarse en la zona de afectación, en la zona inmediata al lugar donde se haya ocasionado el daño, o en la zona de necesidad prioritaria, será de acuerdo a lo que establezca el Comité en su dictamen y con apego a la normatividad urbana aplicable;

f) Que respecto de la ejecución de obras, estas deben ser en beneficio de la colectividad, y encontrarse plenamente identificadas por sus características y medidas, así como por su tiempo de terminación y entrega a la autoridad municipal, de conformidad a lo establecido en el dictamen del Comité; y

g) Que respecto de la permuta, tratándose de áreas de cesión para destinos, esta debe realizarse de conformidad con la normatividad aplicable.

III. Instrucción expresa a la Tesorería Municipal para que inicie el procedimiento administrativo de ejecución, en el caso de que el particular



incumpla con las obligaciones pecuniarias a su cargo señaladas en el convenio aprobado.

Artículo 20. *La Sindicatura es responsable de la formalización del convenio aprobado por el Ayuntamiento, así como del seguimiento puntual al cumplimiento de las obligaciones por parte del propietario o desarrollador de la urbanización. Ante el incumplimiento, la Sindicatura debe iniciar el ejercicio de las acciones legales que correspondan y notificar a la Tesorería Municipal para que dé inicio al procedimiento administrativo de ejecución...*

**Énfasis añadido*

Como se observa de los preceptos trasuntos, el procedimiento de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas **inicia a petición del particular**, y tiene como finalidad, se itera, regularizar obras que aparentemente se ejecutaron sin cumplir con las normas urbanísticas y ambientales correspondientes.

De tal modo que, **aprobadas las acciones correspondientes, se ordenara la expedición de las autorizaciones.**

Esto último es importante, toda vez que ahí se aprecia la vinculación a que hace referencia la parte actora, cuando refiere que el Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, se niega a expedir la Autorización de Régimen de Propiedad en Condominio, pues aun cuando la autoridad establece que el actor actúo a muto propio y se sometió a las disposiciones de carácter general de manera voluntaria, la alusión referida, permite colegir que el ordenamiento municipal efectivamente sujeta a los particulares que se encuentren en el supuesto aludido por la norma, a que se ajusten a esta.

Pues de lo contrario, se puede concluir razonablemente, que no se emitirán las autorizaciones correspondientes.

Cuestión que se confirma a partir de la Exposición de Motivos del Decreto controvertido, en específico, su **Considerando III**, de donde se desprende, lo siguiente:



“III. Cada vez son más los profesionales de la arquitectura y el urbanismo, que defienden la construcción de edificios verticales como modelos de desarrollo sostenible. Estos edificios se ven como una manera de aprovechar el espacio y de optimizar la utilización de los recursos de infraestructura. El propio gobierno federal, a través de CONAVI, editó la Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior, en la que se plantea: el modelo, la metodología, los instrumentos, así como las experiencias en diversos países, para dar lugar a lo que a nivel internacional ha denominado “crecimiento inteligente de las ciudades”. Si bien este documento no se enfoca específicamente en la redensificación vertical, si la incluye.

No obstante, la ciudad de Guadalajara, ha experimentado en los últimos años un incremento considerable en la construcción de este tipo de edificaciones, con licencias obtenidas de manear irregular, al cobijo de las autoridades municipales en turno. Por ende, sin cumplimiento cabal de requisitos establecidos en la legislación en la materia....”

[...]

“La Administración Municipal 2015-2018, ha detectado una gran cantidad de edificaciones verticales que obtuvieron sus licencias de manera irregular. La mayoría de estas zonas donde la clasificación de usos del (sic) suelo no lo permitía, con incrementos considerables en su intensidad de utilización, contraviniendo leyes y reglamentos estatales y municipales, entre los que destaca el Código Urbano para el Estado de Jalisco. Es claro, y se debe ser consciente, de la importancia del problema y su difícil solución, ya que muchas de estas edificaciones se encuentran ya concluidas y a la espera de sus certificados de habitabilidad, por lo que es sustancial tomar medidas adecuadas que puedan contribuir a resultados convincentes y efectivos, que permitan subsanar o en su caso aminorar los daños derivados de estas construcciones.

Podemos apuntar que existen dos posturas, por un lado, la de los particulares que con certeza intentarán evitar cualquier tipo de sanción, ya que aunque de manera irregular, cuentan con licencias de construcción otorgadas por autoridad, y por otra parte, la de la autoridad municipal en funciones, buscando hacer cumplir la ley, sin tener que acudir a acciones extremas y que en su caso puedan resultar onerosas a la misma administración. Ahora bien, aun cuando se puede generalizar el tema de edificios verticales, la óptima solución demandaría un tratamiento particularizado, mediante un análisis específico de los trámites y procedimientos realizados, las licencias o permisos obtenidos, así como los pagos realizados en cada caso.

Por otra parte, si bien es cierto que entre las sanciones contempladas por el Código Urbano, existe la demolición, también es cierto que la fracción II del artículo 133 de este instrumento legal señala que si las acciones se ejecutaron con autorización, licencia o permiso expedido por autoridad competente, el costo de los trabajos de demolición, será a cargo de la autoridad responsable y los propietarios o poseedores a título de dueño, tendrán derecho a la indemnización sobre pago de daños. Sobre este



particular, resulta muy difícil estimar el costo económico que pudiera representar para la administración municipal.

Ahora bien, suponiendo que el argumento para otorgar el aumento en la intensidad de edificación, fuese la transferencia de derechos de desarrollo, concepto que se encuentra catalogado en el capítulo IV del Código Urbano, artículos 168 al 174. Entonces cual sería el fundamento legal, para que la administración decidiera dejar de cobrar lo que por concepto de derechos de transferencia debía ingresar a las arcas municipales. Esto aun cuando se cuenta con el Reglamento para la Redensificación de Inmuebles y Conservación del Patrimonio Cultural de Guadalajara, reglamento que entre otras cosas, sienta las bases para promover la Redensificación de las áreas de la ciudad que, de acuerdo a las características de éstas, permitan el incremento en la intensidad del aprovechamiento...”

[...]

“Lo anterior sin embargo, no resuelve en la actualidad la gran problemática planteada en relación a las distintas edificaciones construidas de alguna u otra forma irregular. De esta manera, es necesario dotar de facultades al municipio en la regularización de inmuebles, además de brindar distintas alternativas a los desarrolladores para regularizarse...”

[...]

“La propuesta de regularización no es una figura nueva para efecto de ordenar la ciudad, ya que de la expedición de la propia constitución federal se incluyó en el artículo 27, como una forma equitativa de distribución de la riqueza, además de otorgar certeza en la tenencia de la tierra. EN los mismos términos, el Estado cuenta con una ley específica en esta materia denominada “Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco”. Aunado a lo anterior, la propia sociedad y el Estado se encuentran interesados en que la realización de las actividades municipales en materia de desarrollo urbano se realicen en bienestar de la colectividad, esto se logra con la elaboración de un reglamento que busca ordenar los asentamientos humanos y establecer las medidas adecuadas, usos y reservas para el debido ordenamiento municipal, a efecto de planear y regularizar el crecimiento de los centros de población.

De acuerdo con el artículo 115, fracción V, inciso e), y último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dice textualmente:

V. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas estarán facultados para:

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

En lo condicionante y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios;”

[...]



“Por último, pero no menos importante, es que la expedición del Reglamento de Compensación y/o Indemnización por Acciones Urbanísticas Irregulares en Guadalajara no da ningún efecto retroactivo a la ley, toda vez que las condiciones que impone para el otorgamiento de la licencia, dictamen, etc., de una edificación construida con anterioridad a su entrada en vigor, obra hacia el futuro y no hacia el pasado, pues impera indiscutiblemente a partir de la vigencia del Reglamento en cuestión, resultando incierto que modifique derechos adquiridos al tenor de los ordenamientos vigentes en el momento en que se construyó alguna edificación, de manera que si el dispositivo regula una situación hasta entonces irregular, ello obra hacia el futuro y no hacia el pasado, al amparar obligaciones a partir de su vigencia y no por el hecho de que la disposición en comento se refiera al caso de construcciones edificadas con anterioridad a su entrada en vigor y no a nuevas construcciones...”

**énfasis añadido por esta Sala Superior*

De la lectura que se dé a la Exposición de Motivos, **en coherencia con el proyecto aprobado**, como se puede apreciar, es inconcuso que la autoridad municipal dirigió el citado ordenamiento de manera general a todas las construcciones que se localicen en el mismo supuesto normativo, en este caso que sea construcciones ejecutadas dentro del periodo comprendido de durante la gestión de la administración municipal 2012-2015; y que a su consideración no se ajusten a las normas urbanísticas.

De manera que, aquellas que se encuentren en tal supuesto, **deban regularizarse, esto con el fin de que puedan ser otorgadas las licencias, dictámenes, o como en el caso en la especie ocurre, la autorización de régimen de propiedad en condominio.**

Esto se patentiza cuando en la citada Exposición de Motivos se hace alusión a lo siguiente: *“La Administración Municipal 2015-2018, ha detectado una gran cantidad de edificaciones verticales que obtuvieron sus licencias de manera irregular. La mayoría de estas zonas donde la clasificación de usos del (sic) suelo no lo permitía, con incrementos considerables en su intensidad de utilización, contraviniendo leyes y reglamentos estatales y municipales, entre los que destaca el Código Urbano para el Estado de Jalisco. Es claro, y se debe ser consciente, de la importancia del problema y su difícil solución, **ya que muchas de estas***



edificaciones se encuentran ya concluidas y a la espera de sus certificados de habitabilidad, por lo que es sustancial tomar medidas adecuadas que puedan contribuir a resultados convincentes y efectivos, que permitan subsanar o en su caso aminorar los daños derivados de estas construcciones...”

Y lo comparamos con el contenido del Decreto, donde refiere precisamente que la elaboración del Convenio respectivo, implica necesariamente la expedición de las autorizaciones.

Lo que a *contrario sensu*, **significa que de no celebrarse tal convenio, la autoridad no otorgará las autorizaciones respectivas.**

Por tanto, aun cuando la autoridad administrativa demandada señaló que la parte actora actuó a muto propio, de la propia naturaleza de la norma se desprende que ello no es así, pues de esta se advierte que, de no celebrarse el convenio respectivo no se entregarían las autorizaciones correspondientes.

De manera que, el hecho de que haya acudido de forma voluntaria, no implica un consentimiento de sus disposiciones, ni que esté de acuerdo con ellas, **sino que de muto propio se colocó en la hipótesis jurídica aplicable, para con ello estar en aptitud de acudir a juicio.**

Actuación que es válida de conformidad al siguiente criterio jurisprudencial aprobado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que se encuentra visible en la página 842, del Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, del Semanario Judicial de la Federación y que precisa, lo siguiente:

“PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA POR NO ESTABLECER ESPECÍFICAMENTE EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA EN CASO DE IMPUGNAR LA AUTOAPLICACIÓN DE NORMAS DE CARÁCTER GENERAL. Conforme a esa norma legal, el juicio contencioso administrativo debe promoverse por escrito



directamente ante la Sala Regional competente dentro del plazo de 45 días siguientes a aquel en el que: a) haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general; y, b) haya iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea Autoaplicativa. Por su parte, el artículo 2o. del propio ordenamiento legal, establece la procedencia de ese juicio para impugnar actos administrativos de carácter individual, así como las diversas resoluciones administrativas de carácter general que expidan las autoridades en ejercicio de sus facultades, cuando éstas sean contrarias a la ley de la materia, siempre y cuando sean autoaplicativas o cuando el interesado las controvierta en unión del primer acto de aplicación, excluyéndose de la competencia del tribunal a los reglamentos y demás normas generales de mayor jerarquía. En ese orden de ideas, es factible inferir que el legislador no sujetó la procedencia del juicio contencioso administrativo a que el acto de aplicación irreductiblemente provenga de una resolución definitiva a las que se refiere el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual adopta la distinción entre normas de individualización condicionada y normas de individualización incondicionada, haciendo más amplia la tutela de los derechos de índole administrativo de que gozan los gobernados, esto es, estableció una regla de oportunidad del juicio contencioso de manera enunciativa y no limitativa, al haber previsto un parámetro general de 45 días como plazo para presentar la demanda de nulidad, incluyendo las hipótesis de impugnación de normas de carácter general autoaplicadas por los gobernados. Por tanto y a pesar de que el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no establece expresamente el último supuesto referido, es posible concluir que no es contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues los particulares saben a qué atenerse cuando quieren impugnar la autoaplicación de ese tipo de normas...”

Por tanto, a manera de corolario, es inconcuso que, contrario a lo resuelto por el Magistrado A quo, no se actualiza la hipótesis de improcedencia invocada, en virtud de que el interés jurídico de la persona moral actora, si quedó debidamente acreditado en los términos del artículo 1° y 4°, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

VIII.- CONCLUSIÓN. Tomando en consideración los razonamientos jurídicos expuestos en el punto que nos antecede, a juicio y criterio de esta Sala Superior, con fundamento en el artículo 96, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se **revoca** la Sentencia Apelada, y al no existir la figura de reenvío, se procede a reasumir jurisdicción, y resolver la litis naturales, lo cual se realiza de la siguiente manera.



Previo a resolver el fondo del asunto que se plantea, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente en el Juicio Administrativo, se procede al análisis y calificación de las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada; tal y como lo contempla el último párrafo del artículo **30**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y, la tesis de jurisprudencia número 814, consultable en la página 553, Tomo VI, del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917 a 1995, que dice:

***"IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.** Las causales de improcedencia del juicio, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia";* esta Primera Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial del Estado de Jalisco, procede a examinar las causales de improcedencia que se hacen valer..."

Las autoridades demandadas, representadas por el Síndico Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, esgrime que en la especie se actualizan **cuatro causales de improcedencia**, mismas que hizo valer, en los siguientes términos:

a) Resulta improcedente el juicio, en virtud de que se actualiza el supuesto previsto en la **fracción IX**, del artículo **29**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en relación con lo dispuesto en el artículo **67, fracción I y II**, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en concatenación con los arábigos **5, 7, fracción IV, 15, fracción III, 18, fracciones III y IV**, de las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, toda vez que a su criterio, el Dictamen Impugnado **no constituye una resolución definitiva**.

b) A través de la Segunda Causal de improcedencia, se observa que la autoridad argumenta que en la especie se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo **29, fracción IX**, en relación



con los dispositivos **36, fracción III, y 41**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en relación con el artículo **8**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, al insistir que no se trata de una resolución definitiva.

c) Que el juicio es improcedente, conforme a lo expuesto en el artículo **29, fracciones I y VI**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en virtud de que el Dictamen Impugnado, no causa afectación alguna a la parte actora, toda vez que de las las “Disposiciones Administrativas de Aplicación General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara”, se aprecia que las acciones que dicho ordenamiento municipal, prevén, son solicitadas a instancia y voluntad de los propietarios o desarrolladores, de la acción urbanística.

d) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la **fracción VII**, del artículo **29**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, con respecto a las Disposiciones Administrativas de Carácter General impugnadas, toda vez que su aplicación no se ha materializado en la esfera jurídica del actor, o de así serlo, no se aplicó en un acto que afecte la esfera jurídica del accionante.

En esa tesitura, del análisis de las **causales de improcedencia** invocadas por las autoridades demandadas, debe decirse que, a juicio y criterio de esta autoridad, dada la singularidad del asunto propuesto, las mismas son **desestimadas**, a partir de los razonamientos expuestos en el Considerando que nos antecede, pues en este, se estableció que la acción intentada si es procedente en los términos del artículo **1º**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Ahora bien, resuelto lo anterior, y con la finalidad de no incurrir en ninguna omisión, con fundamento en lo establecido en el artículo **73**, de la



Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se procede a fijar los puntos sobre los que versa la presente controversia.

Así pues, del análisis integral del escrito inicial de demanda, así como el escrito de ampliación de la misma, se tiene que la parte actora acudió a esta instancia a demandar, de forma destacada, la nulidad de los siguientes **actos administrativos**:

- El **Dictamen emitido dentro del Expediente** [REDACTED] de fecha 19 diecinueve de junio del año 2017 dos mil diecisiete, emitido por el Comité Técnico para la Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara.
- Las **Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara**, las cuales fueron aprobadas por el Ayuntamiento de Guadalajara, en Sesión Extraordinaria celebrada el día 29 veintinueve de febrero del año 2016 dos mil dieciséis, y publicadas en la Gaceta Municipal con fecha 2 dos de marzo del mismo año (suplemento. Tomo II. Ejemplar 1. Año 99, 2 dos de marzo de 2016 dos mil dieciséis); así como todos los actos o resoluciones emitidos como consecuencia de estas.

En ese sentido, y una vez fijados los actos impugnados, esta Sala Superior procede a realizar un análisis de la demanda interpuesta, misma que se estima como un todo, atendiendo a la Jurisprudencia XX.1º.J/44, visible en la página 519, tomo VI, Agosto de 1997, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, que señala:

“...DEMANDA DE AMPARO. PARA SU ESTUDIO DEBE CONSIDERARSE COMO UN TODO.La demanda de amparo debe ser



considerada como un todo, por tanto, la designación de los actos reclamados y la expresión de los conceptos de violación deben buscarse en cualquier parte de la misma, aunque no sea en el capítulo que les debe corresponder, ya que aun cuando es costumbre señalar cada elemento en un lugar propio o destacado, no existe precepto legal alguno que establezca que ello es un requisito formal y solemne que sea indispensable para el estudio de todas las cuestiones planteadas en la demanda...”

Así como a la jurisprudencia de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, emitida por el Pleno, tesis P./J. 68/2000, tomo XII, agosto del 2000 dos mil, página 38, número de registro 191384, que dispone:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.”**, en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.”

De esta manera, una vez analizados los argumentos y razonamientos esbozados por la parte actora, esta autoridad jurisdiccional, con fundamento en lo establecido en el artículo **72**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, procede al análisis de forma preferente y conjunta, del **Primero de los Conceptos de Impugnación** vertido en el escrito inicial de demanda, en el que medularmente sostiene la ilegalidad



de las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, en virtud de que fueron creadas **sin seguir el Procedimiento Reglamentario correspondiente**, el cual se encuentra regulado por la Ley del Gobierno del Estado de Jalisco, y por el Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara.

En este sentido argumenta, que si bien, de conformidad a lo establecido en el artículo **115, fracción II y V**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se observa que los Municipios tienen la facultad para aprobar, entre otros Ordenamientos Municipales, **de acuerdo a las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados**, Disposiciones Administrativas de Observancia General.

Lo que implica que los Municipios estén facultados para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; acorde a lo establecido en el párrafo que antecede, y atendiendo al contenido del artículo **27**, de la Carta Magna, **dicha facultad se encuentra supeditada a que se ejecute atendiendo a las bases normativas establecidas por las Legislaturas**, en este caso, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; y por supuesto, las normatividades que el propio Municipio haya expedido.²

² **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.**

Artículo 42. Para la aprobación de los ordenamientos municipales se deben observar los requisitos previstos en los reglamentos expedidos para tal efecto, cumpliendo con lo siguiente:

I. En las deliberaciones para la aprobación de los ordenamientos municipales, únicamente participarán los miembros del Ayuntamiento y el servidor público encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, éste último sólo con voz informativa;

II. Cuando se rechace por el Ayuntamiento la iniciativa de una norma municipal, no puede presentarse de nueva cuenta para su estudio, sino transcurridos seis meses;

III. Para que un proyecto de norma municipal se entienda aprobado, es preciso el voto en sentido afirmativo, tanto en lo general como en lo particular, de la mayoría absoluta de los miembros del Ayuntamiento;

IV. Aprobado por el Ayuntamiento un proyecto de norma, pasa al Presidente Municipal para los efectos de su obligatoria promulgación y publicación;

V. La publicación debe hacerse en la Gaceta Oficial del Municipio o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable y en caso de no existir éstos, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" y en los lugares visibles de la cabecera municipal, lo cual debe certificar el servidor público encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, así como los delegados y agentes municipales en su caso;



Bajo esta tesitura, argumenta que de conformidad a lo establecido en el artículo **27**, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, los Ayuntamientos, para el estudio, vigilancia y atención de los asuntos que les corresponda conocer, deben funcionar mediante comisiones; lo cual se corrobora a partir del contenido del artículo **46, 57, 58, 89 y 91**, del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara.

Luego entonces, en el caso en concreto manifiesta que las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, son ilegales, toda vez que el Dictamen **008/2016** que fue aprobado el día 24 veinticuatro de febrero del año 2016 dos mil dieciséis, en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia, **sin la participación, entre otras, de la Comisión de Medio Ambiente.**

Por su parte, la Síndico Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, dispone que la falta de participación de la Comisión aludida por la parte actora, es intrascendente en virtud de que tal vicio solo actualiza la figura jurídica de una norma imperfecta.

Es decir, que la omisión aludida no depara en alguna sanción que invalide la norma impugnada.

Ahora bien, fijados los puntos a discutir en la presente litis, a juicio de esta Sala Superior, los razonamientos esgrimidos por la demandante son **fundados** y suficientes para declarar la nulidad lisa y llana de la disposición administrativa de carácter general impugnada, esto acorde a lo establecido

VI. Los ordenamientos municipales pueden reformarse, modificarse, adicionarse, derogarse o abrogarse, siempre que se cumpla con los requisitos de discusión, aprobación, promulgación y publicación por parte del Ayuntamiento; y

VII. Los Ayuntamientos deben mandar una copia de los ordenamientos municipales y sus reformas al Congreso del Estado, para su compendio en la biblioteca del Poder Legislativo.



en los artículos **74, fracción II, 75 fracciones I, II y III, y 77**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Para mejor comprensión de esta decisión, conviene precisar que de los razonamientos esgrimidos por la demandante, se colige que el Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, no se encontraba facultada para aprobar las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, pues para ello, el Dictamen elaborado en comisiones, debió ser elaborado con la participación de todas las autoridades que resultaban competentes, lo cual a partir de los medios de prueba desahogados en juicio, y que más adelante serán valorados, queda demostrado que no ocurrió.

Como se ha establecido con anterioridad, estamos en presencia de una acción singular en el Contencioso Administrativo, la cual por sus características, se asemeja al control que realizan los jueces federales al conocer del Juicio de Amparo, por lo que los principios y bases que en dicho medio de defensa se realizan, son aplicables en su mayoría.

De tal manera que, partiendo de la premisa que este Tribunal conoce de acciones entabladas en contra de normas de carácter general, siempre y cuando no se trate de leyes emanadas del Congreso del Estado de Jalisco, ello implica que puedan alegarse violaciones al Procedimiento que aprobó el Acto de Carácter General.

Ciertamente, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que las normas generales se pueden combatir por su propio contenido o por virtud de su proceso de formación al que se atribuyan vicios propios; lo que revela que esas normas pueden reclamarse en dos aspectos, a saber:

- En cuanto a su aspecto formal, vinculado con su proceso de formación.



- En cuanto a su aspecto material, vinculado con su contenido.

Al respecto encuentra aplicación, de forma analógica, la siguiente tesis aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se encuentra localizable en la página 8, del Tomo X, de Septiembre de 1999 mil novecientos noventa y nueve, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y que precisa lo siguiente:

“INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO. El artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos federales, así como la consecuencia inmediata que produce su presentación en el proceso legislativo que regula el siguiente precepto. En relación con este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador de amparo, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley, siendo que la impugnación de los posibles vicios de inconstitucionalidad es reclamable no sólo del Poder Legislativo que la expidió, sino también contra las autoridades que participaron en su promulgación, publicación y refrendo del decreto promulgatorio respectivo. En consecuencia, debe concluirse que el ejercicio de iniciativa de leyes y decretos es susceptible de control mediante el juicio de amparo, por formar parte inicial y esencial del proceso legislativo, por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas...”

Para el caso concreto, adquiere relevancia la ilegalidad formal, esto es, aquella que atribuye irregularidades en el proceso de formación de la norma, la cual, puede basarse en una transgresión directa a la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado, o bien, al Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara (normas que regulan la iniciativa y formación de las disposiciones administrativas de carácter general), lo que traería como consecuencia, la violación a los derechos previstos en los artículos **14** y **16**, Constitucionales, por no ajustarse, en su creación, a las formalidades que establece la normatividad secundaria correspondiente.

En efecto, la Constitución Federal reconoce al Congreso de la Unión como el encargado de la facultad legislativa; mientras que, para las



entidades federativas, **son las Legislaturas Locales las titulares de esa facultad, para lo cual, deberá emitirse la normatividad secundaria (Constituciones, leyes y reglamentos) que establezca los procesos de creación de las disposiciones de carácter general que rijan en cada caso,** según se infiere de los artículos **72, primer párrafo** y **116, párrafo primero, fracción II, último párrafo,** de la Ley Fundamental.

Lo cual se ve corroborado, en el caso de los Municipios, a partir de las facultades que establece el propio artículo **115,** ibídem y que fuera citado por la Parte Actora.

Y, en ese tenor, se insiste, es factible atacar una norma general por contravenir los artículos **14** y **16,** de la Norma Fundamental, específicamente, por vicios en su proceso de creación frente a las formalidades que la normatividad secundaria correspondiente prevé; **de manera que, contrario a lo precisado por la Parte Demandada, cuando una norma no cumple con las formalidades establecidas en la Ley, no se trata de una norma imperfecta, como así lo atribuye, sino que se trata de una norma contraria a derecho, y por tanto ilegal.**

En este sentido, y a partir de los razonamientos expresados por la parte actora, se colige que la violación aducida, incide precisamente en el **derecho a la fundamentación y motivación** contenido en el artículo **16, párrafo primero,** de la Constitución, mismo que debe ser respetado por parte de toda autoridad, sea **administrativa, legislativa** o judicial.

En la jurisprudencia de la Suprema Corte el contenido esencial del derecho a la fundamentación y motivación consiste en que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos



aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas³.

Sin embargo, la forma en cómo se cumple el derecho a la fundamentación y motivación **es distinta dependiendo de si el acto se emite por una autoridad administrativa⁴, legislativa o judicial.⁵**

Tratándose de actos de la autoridad legislativa, desde la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, la Suprema Corte ha sostenido que por fundamentación se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, **constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación)⁶.**

³ Séptima Época, jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, volumen 97-102, tercera parte, página 143, de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**”.

⁴ Al respecto resulta ejemplificativa la jurisprudencia 2a./J. 115/2005, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, septiembre de 2005, página 310, de rubro: “**COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE**”.

⁵ En tal sentido puede verse la jurisprudencia 1a./J. 139/2005, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, diciembre de 2005, página 162, de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE**”.

⁶ Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, volumen 181-186, primera parte, página 239, de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA**”.

Artículo 27. Los Ayuntamientos, para el estudio, vigilancia y atención de los diversos asuntos que les corresponda conocer, deben funcionar mediante comisiones.

Los ediles deberán presidir por lo menos una comisión, además cada munícipe debe estar integrado por lo menos a tres comisiones, en los términos de la reglamentación respectiva.

La denominación de las comisiones, sus características, obligaciones y facultades, deben ser establecidas en los reglamentos que para tal efecto expida el Ayuntamiento.

Las comisiones pueden ser permanentes o transitorias, con integración colegiada para su funcionamiento y desempeño, integradas cuando menos por tres ediles y bajo ninguna circunstancia pueden tener facultades ejecutivas.

En los casos en que la integración de las Comisiones sea número par, el edil presidente tendrá voto de calidad.

Las Comisiones sesionarán cuando menos una vez por mes y serán reuniones públicas por regla general, salvo que sus integrantes decidan, por causas justificadas y de conformidad con sus disposiciones reglamentarias aplicables, que se celebren de forma reservada.

Cada comisión deberá mantener actualizada la reglamentación correspondientes a su ramo, para tal efecto presentará con oportunidad al pleno las actualizaciones correspondientes para su aprobación.



El anterior canon de interpretación también resulta aplicable para los actos formalmente administrativos, pero materialmente legislativos emitidos por las autoridades de la administración pública, como pueden ser Disposiciones Administrativas de Carácter General que regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara.

Este contexto permite colegir, que efectivamente las Disposiciones Administrativas de Carácter General demandadas, **resultan ilegales**, pues el vicio atribuido, entre otros, es que las Comisiones que presentaron el Dictamen sujeto a aprobación del Ayuntamiento, **no eran las facultadas para hacerlo en términos de los artículos 46, 58, 89 y 91, del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara.**

Ciertamente, a partir de las premisas apuntadas en este proyecto, y como lo menciona la parte actora, el Legislador Local, en el **primer párrafo** del artículo **42**, de la Ley del Gobierno y la Administración Municipal del Jalisco, dispuso que, para la aprobación de los ordenamientos municipales, debería estarse a los procedimientos que se establecen en los Reglamentos correspondientes.

Consecuentemente, acorde a lo establecido por el artículo **89**, del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara, toda iniciativa proveniente de los regidores o de las comisiones del Ayuntamiento se turnará a las comisiones que correspondan para su estudio y dictaminación; lo cual se ve corroborado con el artículo **91**, del mismo ordenamiento, donde se establece que una vez recibida la iniciativa el Presidente Municipal propondrá al Ayuntamiento el turno a la comisión o comisiones respectivas.

Los Ayuntamientos establecen en sus respectivos reglamentos el plazo en que cada comisión edilicia debe dar cuenta de los asuntos que le sean turnados. A falta de disposición reglamentaria, los asuntos deben dictaminarse en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días naturales contados a partir del día posterior a que le sean turnados, mismos que pueden ser prorrogables en los términos de la reglamentación municipal.



Luego entonces, si en su ordinal **94**, se ordena que ninguna iniciativa de ordenamiento municipal o decreto se someterá a consideración del Ayuntamiento, sin que antes haya sido examinada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes; ello no puede ser desconocido, pues tal vicio trasciende a la norma aprobada.

Concretamente, la parte actora, como se precisó anteriormente, se duele de que el **Dictamen** [REDACTED], aprobado en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia, misma que data del día 24 veinticuatro de febrero del año 2016 dos mil dieciséis, Acta que se localiza en su versión electrónica publicada en la página web del Municipio demandado: <http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GobernacionActa24Febrero16.pdf>, fue aprobado sin la participación de, entre otras, la Comisión Edilicia de **Medio Ambiente**, lo cual trasciende al fondo de la norma reclamada.

Conviene precisar que no obstante la Parte Acompaño copia certificada de todo el Procedimiento Reglamentario al cual se le concede pleno valor probatorio en los términos del artículo **329, fracción II, 399, 400 y 413**, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de aplicación supletoria la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, tal información debe tenerse como un **hecho notorio** en los términos del artículo **292**, del mismo ordenamiento de enjuiciamiento civil, ya que en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 74/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, con el rubro: "**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**.", sostuvo que un hecho notorio, en su aspecto jurídico, se conceptúa como **cualquier acontecimiento de dominio público** que es conocido por todos o por casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que se pronuncie la decisión judicial, el cual no genera duda ni discusión y, por tanto, la ley exime de su prueba.



De modo que, al ser información que se encuentra disponible en una página de gobierno oficial, es claro que la misma si constituye hecho notorio, toda vez que la información contenida en tal servidor electrónico, es de uso público, pues toda persona puede acceder a ella en el enlace que anteriormente se citó.

Al respecto se invoca de **forma ilustrativa**, la siguiente tesis jurisprudencial aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, la cual se encuentra visible en la página 2470, del Tomo XXIX, Enero de 2009, y que a la letra señala:

“...HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Los datos que aparecen en las páginas electrónicas oficiales que los órganos de gobierno utilizan para poner a disposición del público, entre otros servicios, la descripción de sus plazas, el directorio de sus empleados o el estado que guardan sus expedientes, constituyen un hecho notorio que puede invocarse por los tribunales, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo; porque la información generada o comunicada por esa vía forma parte del sistema mundial de disseminación y obtención de datos denominada "internet", del cual puede obtenerse, por ejemplo, el nombre de un servidor público, el organigrama de una institución, así como el sentido de sus resoluciones; de ahí que sea válido que los órganos jurisdiccionales invoquen de oficio lo publicado en ese medio para resolver un asunto en particular.

Bajo ese orden de ideas, le asiste la razón a la parte actora, toda vez que de conformidad a lo establecido en el artículo **27** de la Ley del Gobierno y del Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, se aprecia que todo asunto que le corresponda estudiar, vigilar y atender al Ayuntamiento deberá realizarse a través de las Comisiones Edilicias; esto, según la competencia que se le otorga a cada una en el Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara.



Requisito que es trascendente en el Procedimiento de Aprobación de una Disposición Reglamentaria, toda vez que incluso, el propio Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara, dispone en su artículo **95, tercer párrafo**; que, si al momento de estudiar el asunto en Comisión, se advierte que éste involucra la materia o competencia de otras comisiones, el Presidente de la Comisión Dictaminadora o, en su caso de la Comisión Convocante, **debe hacerlo del conocimiento al Ayuntamiento**, para que lo turne a las comisiones correspondientes.

Así, en esa tesitura, lo conducente es abordar el contenido del numeral **46**, del Reglamento anteriormente aludido:

*“**Artículo 46.** El Ayuntamiento de Guadalajara, para el eficaz desempeño de sus funciones y el cabal cumplimiento de sus obligaciones, contará con las siguientes Comisiones:*

- I. Asuntos de la Niñez;*
- II. Asuntos Metropolitanos;*
- III. Centro, Barrios Tradicionales y Monumentos;*
- IV. Cultura;*
- V. Deportes y Atención a la Juventud; (Esta reforma fue aprobada en sesión ordinaria del 22 de septiembre de 2011 y publicada el 28 de octubre de 2011 en el Suplemento de la Gaceta Municipal)*
- VI. Derechos Humanos e Igualdad de Género; (Reforma aprobada en sesión ordinaria celebrada el 14 de noviembre de 2014 y publicada el 5 de diciembre de 2014 en el Suplemento de la Gaceta Municipal.)*
- VII. Desarrollo Social, Humano y Participación Ciudadana;*
- VIII. Educación, Innovación, Ciencia y Tecnología;*
- IX. Espectáculos Públicos y Festividades Cívicas;*
- X. Gobernación, Reglamentos y Vigilancia;*
- XI. Hacienda Pública;*
- XII. Justicia;*
- XIII. Medio Ambiente;***
- XIV. Mercados y Centrales de Abasto;*
- XV. Obras Públicas;*
- XVI. Patrimonio Municipal;*
- XVII. Planeación del Desarrollo Urbano Sustentable;*
- XVIII. Promoción del Desarrollo Económico y del Turismo; (Esta reforma fue aprobada en sesión ordinaria del 22 de septiembre de 2011 y publicada el 28 de octubre de 2011 en el Suplemento de la Gaceta Municipal)*
- XIX. Protección Civil y Bomberos;*
- XX. Salud, Prevención y Combate a las Adicciones;*
- XXI. Seguridad Ciudadana y Prevención Social;*
- XXII. Servicios Públicos Municipales; y*
- XXIII. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. (Esta reforma fue aprobada en sesión ordinaria del 14 de marzo de 2014 y publicada el 11 de abril de 2014 en el Suplemento de la Gaceta Municipal)...”*



**Énfasis añadido*

De la lectura del artículo citado con anterioridad, se aprecia que el Ayuntamiento de Guadalajara, para el eficaz desempeño de sus funciones y el cabal cumplimiento de sus obligaciones, contará con diversas comisiones edilicias, de las cuales se define su competencia, a partir del propio Ordenamiento Municipal.

Así, en el caso concreto, y de un análisis de la referida Acta de la Séptima Sesión Extraordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, misma que si bien, como se dijo constituye una información de conocimiento general, obra a partir de la foja 156, del expediente natural, se aprecia que las **únicas** Comisiones Edilicias a las que les fue turnado el asunto, se tratan de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia, la Comisión Edilicia de Planeación del Desarrollo Urbano Sustentable y a la Comisión Edilicia de Hacienda Pública, esto en contradicción a los numerales citados en el presente fallo.

Para corroborar esto, se inserta imagen de la citada Acta, la cual fue tomada de la impresión certificada que obra agregada en autos, y que corresponde específicamente a las fojas 156 y 157, las cuales hacen referencia a las Comisiones que fueron participes en el Proceso relativo.



150

Acta No. 07
24 de febrero del 2016
18:00 horas



**ACTA DE LA SÉPTIMA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN
EDILICIA DE GOBERNACIÓN, REGLAMENTOS Y VIGILANCIA.**

En las instalaciones del Palacio Municipal de Guadalajara, ubicado en la Avenida Hidalgo número 400, a las 18:00 horas del día 24 de febrero del 2016, en la Salón Anexo a Cabildo y previo citatorio girado a los integrantes de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia, suscrito por el Presidente de dicha comisión, en los términos del artículo 40 del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara, se dieron cita los integrantes de la misma con la finalidad de desahogar la séptima sesión extraordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia, de conformidad al siguiente orden del día:

1. Lista de asistencia y declaración de quórum.
2. Aprobación del orden del día.
3. Aprobación de dispensa del Acta de la Sesión anterior.
4. Discusión y en su caso aprobación del dictamen con número de turno: **008/16**; correspondiente a la iniciativa de ordenamiento municipal del regidor José Manuel Romo Parra, que propone la expedición del Reglamento de Compensación y/o Indemnización por Acciones Urbanísticas en Guadalajara.
5. Clausura.

Se desahoga el punto 01 del orden del día: Regidor Presidente Marco Valerio Pérez Gollaz: Buenas tardes compañeros, agradezco su presencia y para dar inicio a la **séptima sesión extraordinaria** de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia, solicito a la Secretario Técnico nombre lista de asistencia y verifique la existencia de quorum legal de la comisión convocada.

Secretario Técnico Isabel Viridiana de la Torre Guzmán: Presidente de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia, Regidor Marco Valerio Pérez Gollaz, **PRESENTE;** Síndico Anna Bárbara Casillas García, **PRESENTE;** Regidor Juan Carlos Márquez Rosas, **PRESENTE;** Regidora María Teresa Corona Marseille, **PRESENTE;** Regidor Salvador de la Cruz Rodríguez Reyes, **PRESENTE;** Manifestando que tenemos el total de los integrantes de la Comisión Edilicia de Gobernación Reglamentos y Vigilancia.

Integrante de la Comisión Edilicia de Planeación del Desarrollo Urbano Sustentable, Regidor Ricardo Villanueva Lomeli, **AUSENTE;** Síndico Anna
La presente página 1 de 23, corresponde al acta de la séptima sesión extraordinaria de fecha 24 de febrero del 2016, de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia.



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

-- 43 --

Bárbara Casillas García, **PRESENTE**; Regidora María Guadalupe Morfín Otero, **PRESENTE**; Regidor José Manuel Romo Parra, **PRESENTE**; Regidor Salvador de la Cruz Rodríguez Reyes, **PRESENTE**; informando que tenemos la mayoría de integrantes de la Comisión Edilicia de Planeación del Desarrollo Urbano Sustentable.

Integrantes de la Comisión Edilicia de Hacienda Pública, Síndico Anna Bárbara Casillas García, **PRESENTE**; Regidor Marco Valerio Pérez Gollaz, **PRESENTE**; Regidor Ricardo Villanueva Lomelí, **AUSENTE**; Regidor Alfonso Petersen Farah, **PRESENTE**; Regidor José Manuel Romo Parra, **PRESENTE**, informando que tenemos la mayoría de integrantes de la Comisión de Hacienda Pública.

Regidor Presidente Marco Valerio Pérez Gollaz: Gracias Secretario Técnico, verificada la existencia de quórum legal, se da por desahogado el **primer punto** del orden del día.

Se desahoga el punto 02 del orden del día: Regidor Presidente Marco Valerio Pérez Gollaz: En desahogo del **segundo punto**, pongo a su consideración la aprobación del orden del día referido en la convocatoria que les fue entregada con anterioridad, por lo que en votación económica les consulto, si es de aprobarse favor de manifestarlo levantando la mano, **APROBADO**.

Se desahoga el punto 03 del orden del día: Regidor Presidente Marco Valerio Pérez Gollaz: En desahogo del **tercer punto** del orden del día, correspondiente al debate y aprobación de los dictámenes está a su consideración el turno:

008/16: Referente a la iniciativa de ordenamiento municipal del regidor José Manuel Romo Parra, que propone la expedición del Reglamento de Compensación y /o Indemnización por Acciones Urbanísticas en Guadalajara. Por lo que solicito si alguien desea hacer uso de la voz respecto a la iniciativa y al dictamen propuesto, favor de manifestarlo, ¿nadie desea hacer uso de la voz? en la iniciativa formal en lo general o en lo particular.

Tiene el uso de la voz el regidor Juan Carlos Márquez y la regidora María Guadalupe Morfín.

Regidora María Guadalupe Morfín Otero: Muchas gracias por haber incorporado una sugerencia que habíamos hecho, relativa a que se dijera expresamente en el artículo 19, que los convenios no podían establecer ningún tipo de descuento o condonación; también en el artículo 19 en la fracción II inciso b) nos gustaría que se pudiera acortar el plazo del convenio, que no debe de exceder de doce meses, no sé pudiera ser más corto tres, cuatro meses, seis meses pero que de doce meses se nos hace muy amplio y también quisiera ponerlo sobre la mesa cómo para escuchar argumentos a favor o en contra y tendría dos últimas sugerencias que tienen que ver con que ésta muy valiosa iniciativa, tiene que ver con devolver a la legalidad y a la legitimidad prácticas que operaron al margen de la ley, por lo tanto me parece importantísimo para el éxito de la aplicación del Reglamento, que

La presente página 2 de 23, corresponde al acta de la séptima sesión extraordinaria de fecha 24 de febrero del 2016, de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia.





Luego entonces, como lo justifica la parte actora, en el Procedimiento Reglamentario resultaba necesaria la participación de la **Comisión Edilicia de Medio Ambiente**, ya que de conformidad a lo establecido en el artículo **58**, del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara, se dispone que esta participara en los asuntos siguientes:

“Artículo 58.

Le corresponde a la Comisión Edilicia de Medio Ambiente las siguientes atribuciones:

I. Proponer políticas y lineamientos generales para mejorar el servicio en limpia, recolección, traslado, tratamiento, y disposición final de residuos, así como del control y mejoramiento ecológico, ambiental, forestal y áreas verdes del municipio;

II. Proponer políticas y lineamientos generales que tengan por objeto el control de la contaminación auditiva, visual, atmosférica y del agua;

III. Estudiar la conveniencia de la celebración de convenios y programas conjuntos con las autoridades sanitarias y ecológicas respecto de los programas de reforestación y saneamiento ambiental en el municipio; y

IV. Evaluar el impacto ecológico y ambiental de los trabajos de las dependencias municipales con atribuciones en materia de ecología, forestación y medio ambiente y con base en sus resultados y a las necesidades operantes, proponer las medidas pertinentes para orientar las políticas públicas que en materia de ecología deba emprender el municipio;

V. Promover políticas y lineamientos generales tendientes a mejorar la coordinación intermunicipal para controlar y disminuir las diferentes formas de contaminación.

VI. Estar a lo dispuesto por el Reglamento Sanitario de Control y Protección a los Animales para el Municipio de Guadalajara. (Reforma aprobada en sesión ordinaria celebrada el 31 de julio de 2012 y publicada el 07 de agosto de 2012 en el Suplemento de la Gaceta Municipal.)...”

**Énfasis añadido*

Efectivamente, de la exégesis del dispositivo normativo trasunto, se dilucida que la Comisión Edilicia de Medio Ambiente, tiene atribución para, entre otros aspectos, proponer políticas y lineamientos generales que tengan por objeto el control de la contaminación auditiva, visual, atmosférica y del agua; **así como evaluar el Impacto Ecológico y Ambiental de los**



Trabajos de las Dependencias Municipales con atribuciones en materia de ecología, forestación y medio ambiente, y con base en sus resultados y a las necesidades operantes, proponer las medidas pertinentes para orientar las políticas públicas que en materia de ecología deba emprender el municipio; y promover políticas y lineamientos generales tendientes a mejorar la coordinación intermunicipal para controlar y disminuir las diferentes formas de contaminación.

De manera que, el vicio alegado se confirma, si partimos de la premisa de que, en la Iniciativa propuesta por el Regidor José Manuel Romo Parra, con fecha de presentación 14 catorce de enero del año 2016 dos mil dieciséis, y que a foja 11 del citado documento se observa lo siguiente – información que de igual forma resulta un hecho notorio, pero que además obra agregado al expediente natural-:

"...Por obvias razones, es necesario tomar en cuenta los derechos que tienen los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente sano, en la coexistencia de la ciudad, lo cual está contemplado en el artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que refiere:

-Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la Ley.-

Lo anterior refrendado por el criterio del máximo Tribunal del país en la siguiente tesis jurisprudencia que refiere:

*Época: Décima Época
Registro: 2005813
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. LXXVII/2014 (10a.)
Página: 552*

PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. SUS MODALIDADES.

El artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Nación mantiene en todo tiempo el "derecho" -entendido como competencia o facultad- de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés



público, así como establecer la regulación para el aprovechamiento de recursos naturales susceptibles de apropiación para el beneficio social, regulando las condiciones poblacionales, de asentamientos humanos, administración de tierras, aguas y bosques, la planeación de centros de población y, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Ahora bien, dicha determinación tiene su parte correlativa en el catálogo de derechos establecido en el artículo 4o., párrafo quinto, de la propia Constitución, que prevé el "derecho a un medio ambiente sano" y la "obligación del Estado de garantizarlo", los cuales tienen que ser leídos no solamente en las varias expresiones de la facultad de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, sino principalmente desde la facultad constitucional directa que establece el interés público directo y permite establecer modalidades a la propiedad, sin que esto se convierta en su expropiación o confiscación. Así, las referidas modalidades que pueden imponerse al derecho de propiedad siempre que estén debidamente fundadas y motivadas y se consideren razonables y proporcionales, constituyen restricciones que no implican su privación o una expropiación, al ser simplemente limitantes a su ejercicio que no significan su anulación.

Amparo en revisión 410/2013. Elda Beatriz Villamil Solís. 23 de octubre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Dolores Rueda Aguilar y Raúl Manuel Mejía Garza.

De igual manera, es menester resaltar que si los constructores causaron un deterioro al medio ambiente con sus construcciones fuera de norma, la indemnización por daños y perjuicios no puede ser estudiado sólo desde una perspectiva meramente económica e individualista, sino que, debe incluir su remediación, recuperación o mitigación de las consecuencias causadas por la actividad económica desplegada, al tenor del siguiente criterio de jurisprudencia:

*Época: Décima Época
Registro: 159999
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.4o.A.810 A (9a.)
Página: 1808*

MEDIO AMBIENTE. LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS, DEBE INCLUIR SU REMEDIACIÓN, DE ACUERDO CON EXIGENCIAS DIVERSAS A LA MATERIA CIVIL.

A diferencia de lo que sucede con los daños causados en materia de responsabilidad civil contractual y extracontractual, el daño ambiental no puede ser estudiado sólo desde una perspectiva meramente económica e individualista; por consiguiente, en tanto implica un impacto sucesivo al equilibrio ambiental, atento a lo cual, la indemnización por daños y perjuicios debe incluir la remediación del



medio ambiente afectado. Al respecto, el artículo 3o., fracción XXXIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece el concepto de reparación o remediación del medio ambiente afectado como: "El conjunto de actividades tendentes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.". Por lo tanto, resulta que la reparación del impacto ambiental no sólo incluye una dimensión económica, sino también se traduce en actividades de remediación, recuperación o mitigación de las consecuencias causadas por la actividad económica desplegada.

Ciertamente, del análisis de la Iniciativa propuesta, se aprecia que la misma debió ser enviada para su revisión y dictaminación a la **Comisión Edilicia de Medio Ambiente**, pues en ella se tocan temas ambientales que se ven reflejados incluso en el proyecto final que fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara, en sesión extraordinaria celebrada el día 29 de febrero del año 2016, donde se estableció en su artículo 1º lo siguiente:

"...Artículo 1. El presente ordenamiento municipal es de utilidad pública y beneficio social y tiene por objeto establecer los mecanismos para identificar y determinar los daños causados a la ciudad por las acciones urbanísticas iniciadas antes del 1 de octubre de 2015, cuya autorización o realización fueron si apego a las normas en materia urbana y de medio ambiente, y determinar el procedimiento para la compensación, indemnización y mitigación, conjunta o separada, de dichas acciones urbanísticas, siempre que estas no se encuentren sujetas, inscritas o registradas en algún proceso de regularización o titulación de predios urbanos intraurbanos de nivel federal, estatal o municipal..."

**Énfasis añadido por esta Sala Superior*

Indudablemente, del artículo citado, se observa de forma clara que dicho ordenamiento municipal **tiene por objeto el identificar impactos medio ambientales que generen un menoscabo a la ciudad**, de manera que es claro que el hecho de que la Comisión aludida no haya participado, si vicia la norma, pues la finalidad de que el Ayuntamiento trabaje a través de comisiones especializadas, y sean ellas las que elaboren los dictámenes de las iniciativas que serán votados en el Pleno del Ayuntamiento, atiende como lo precisa la parte actora, tiene como finalidad de otorgar certeza jurídica a los ciudadanos de que los actos administrativos materialmente legislativos emitidos se ajusten a derecho.



Incluso, esa participación es demostrada por la parte actora, al invocar diversos precedentes que se encuentran contenidos en la página oficial del Ayuntamiento de Guadalajara, mismos que se encuentran disponibles en los siguientes enlaces electrónicos: <http://transparencia.guadalajara.gob.mx/transparencia/actas-de-omisiones-edilicias-2015-2018/342038>, y que se tratan de los siguientes:

- 1) ■■■■■, Iniciativa en la disolución del patronato del Bosque de los Colomos, misma que fue sesionada en la día 27 veintisiete de octubre del año 2015 dos mil quince, a las 13:30 horas, tal y como se desprende del Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia;
- 2) ■■■■■, Iniciativa del entonces regidor ■■■■■ que tiene por objeto promover la firma de convenios de coordinación, cooperación y colaboración con empresas y organizaciones particulares asentadas en la zona metropolitana de Guadalajara, para el cuidado remozamiento y rehabilitación de parques, jardines y camellones, bajo un programa denominado Guadalajara, Mi Espacio., misma que fue sesionada el día 30 de noviembre del año 2015, a las 13:30 horas, tal y como se desprende del Acta de la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia;
- 3) ■■■■■: Iniciativa del Presidente Municipal, Ing. ■■■■■, para expedir un nuevo Reglamento de Anuncios para el Municipio de Guadalajara (Coadyuvante Comisión Edilicia de Medio Ambiente), misma que fue sesionada el día 21 de diciembre del año 2015, a las 12:00 horas, tal y como se desprende del Acta de la Quinta Sesión Extraordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia;
- 4) ■■■■■, iniciativa de la Síndico ■■■■■ y del Regidor ■■■■■, para la Modificación de la Concesión



del Servicios Público de Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos (Coadyuvante Comisión Edilicia de Servicios Públicos y de Medio Ambiente), la cual fue sesionada el día 4 de abril del año 2016, a las 14:00 horas, tal y como se desprende del Acta de la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia;

5) ■■■■■, Iniciativa del Regidor ■■■■■, para expedir el Reglamento para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos del Municipio de Guadalajara. (Coadyuvante Comisión Edilicia de Medio Ambiente), la cual fue sesionada el día 4 de abril del año 2016, a las 14:00 horas, tal y como se desprende del Acta de la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia;

6) ■■■■■, Iniciativa del Regidor ■■■■■, para Reformar Diversos ordenamientos Municipales en Materia de Residuos. (Coadyuvante Comisión Edilicia de Medio Ambiente), la cual fue sesionada el día 4 de abril del año 2016, a las 14:00 horas, tal y como se desprende del Acta de la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia;

7) ■■■■■ Iniciativa del Regidor ■■■■■, para crear el Reglamento de Áreas Verdes, Recursos Forestales del Municipio de Guadalajara, (Coadyuvante Comisión Edilicia de Medio Ambiente) la cual fue sesionada el día 4 de abril del año 2016, a las 14:00 horas, tal y como se desprende del Acta de la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia.

Ciertamente, del análisis de tales Dictámenes, se aprecia la participación de la Comisión Edilicia de Medio Ambiente, lo que pone de manifiesta la alegación vertida por la parte actora, en el sentido de la necesidad del cumplimiento de esa formalidad, pues de lo contrario se estaría hablando de que la norma fue aprobada a partir de la discusión de



un dictamen formulado por una autoridad incompetente, lo que viene a redundar en una afectación a los derechos de seguridad jurídica y legalidad, previstos en los artículos **14** y **16** de la Constitución Federal.

Pues como lo establece la parte actora en su escrito inicial de demanda, el ordenamiento municipal impugnado, de conformidad a lo establecido en el artículo **10**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, constituye un acto administrativo, que si bien puede tener formalidades distintas las de un acto individual, al afectar la esfera jurídica de un particular, el mismo debe sujetarse a los requisitos y formalidades de Ley.

De ahí entonces que se considere que la Norma Impugnada sea ilegal, y por ende, proceda declarar su nulidad en los términos del artículo **75, fracciones I, II y III**, y **77**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, pues se considera que, en el Procedimiento de Creación, no actuaron las autoridades competentes para ello, lo que se traduce en una indebida fundamentación y motivación del acto administrativo materialmente legislativo.

Al respecto encuentra aplicación, la siguiente tesis jurisprudencial aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, visible en la página 239, del Volumen 181-186, Primera Parte, del Semanario Judicial de la Federación:

“...FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica...”



No obstante, la nulidad declarada, conviene precisar que el régimen jurídico que regula la actividad de este Tribunal, de igual manera le obliga a pronunciarse sobre el fondo del asunto, y con ello estar en aptitud de reparar de forma adecuada la esfera jurídica del Demandante.

Esto es así, ya que aun cuando se ha declarado la nulidad por incompetencia de la autoridad, al haberse hecho valer razonamientos en cuanto al fondo del asunto, partiendo del **principio de mayor beneficio**, y tomando en consideración que el artículo 17, **tercer párrafo**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que *“Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”*, es que esta Sala Superior debe abordarlos.

Encuentra aplicación de forma analógica, y en lo conducente, la siguiente tesis jurisprudencial aprobada durante la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se encuentra visible en la página 1073, del Libro XXI, junio de 2013, Tomo 1, la cual se identifica con la clave 2a./J. 66/2013 (10a.):

“PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA. *Del citado precepto, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, deriva que cuando la incompetencia de la autoridad resulte fundada y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán analizarlos, y si alguno de éstos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederán a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor. Por su parte, el principio de mayor beneficio implica que debe privilegiarse el estudio de los argumentos que, de resultar fundados, generen la consecuencia de eliminar totalmente los efectos del acto impugnado; por tanto, atento al artículo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que expresamente alude al principio indicado, las Salas referidas deben examinar la totalidad de los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto,*



aun cuando se determine que el acto impugnado adolece de una indebida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada; obligación que, además, debe acatarse en todas las resoluciones emitidas por ese Tribunal a partir del 11 de diciembre de 2010, fecha en que entró en vigor la adición al señalado precepto legal, sin realizar distinciones respecto de los asuntos que estaban en trámite con anterioridad, o bien, de los iniciados posteriormente...”

Así, a consideración de esta Sala Superior, la disposición administrativa de carácter general impugnada, de igual manera violenta los artículos **14** y **18**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, pues de su contenido se aprecia que, bajo un criterio subjetivo, tal y como se precisa en el **segundo de los conceptos de nulidad**, se desconoce la presunción de legalidad de autorizaciones que le fueron previamente otorgadas, lo que vicia el objeto del ordenamiento municipal.

Para comprender esto, primero resulta oportuno destacar que, de la narración de los hechos, concatenada a las pruebas documentales aportadas por la parte actora, mismas a las que se les otorga pleno valor probatorio de conformidad a lo establecido en el artículo **329, fracción II, 399, 400 y 413**, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa; se aprecia que con fecha 6 seis de agosto del año 2013 dos mil trece, la persona moral actora obtuvo Certificación de Uso de Suelo para el predio identificado con el número [REDACTED] de la Avenida [REDACTED], de la ciudad de [REDACTED], misma que se desprende del **Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos número de Expediente [REDACTED] (revisión de segundo paso).**⁷

Del análisis de dicho acto declarativo, se observa que la Comisión de Dictaminación de Ventanilla Única, de la Secretaria de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara, certificó las Normas de Control de la Edificación aplicables a dicho predio, resultando la **procedencia del Uso de Suelo Comercio y Servicios y Servicio Barrial.**

⁷ Visible a fojas 319 y 320



La procedencia del ese Uso de Suelo, como se desprende de la certificación señalada, tuvo su fundamento en la Resolución Jurídica-Administrativa extendida por el Comité para la Revisión de Recursos en Materia de Desarrollo Urbano, el día 5 cinco de diciembre del año 2008 dos mil ocho, dentro del número de expediente [REDACTED], oficio número [REDACTED], mismo que se autorizó para las obras de edificación nueva oficinas administrativas, cafetería y local para comercios, con los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, que de ahí se precisan.

Con base en esa Certificación, la parte actora obtuvo a su favor la **Licencia Mayor de Construcción número [REDACTED]**, de fecha 11 once de julio del año 2011 dos mil once, emitida por parte de la **Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara**, para el desarrollo de un Proyecto de Edificación en el inmueble señalado con anterioridad.⁸

Proyecto de Edificación que sufrió una Modificación, la cual fue autorizada el día 4 cuatro de agosto del año 2015 dos mil quince, tal y como se desprende de la **Licencia para Cambio de Proyecto de Edificación número [REDACTED]**

Obteniendo al caso, el **Certificado de Habitabilidad** correspondiente, mismo que se identifica con el número de control [REDACTED] de fecha 15 quince de octubre del año 2015 dos mil quince.⁹

Por último, la parte actora acompaña a juicio, copia certificada de **Solicitud Multitrámite Autorización de Régimen en Condominio**, acusada de recibido, del día 30 treinta de noviembre del año 2015 dos mil quince, misma a la que le acompaña documento identificado como **“Control de Documentos”** con número de folio [REDACTED], del cual se aprecia que se anexaron a la petición, diversos documentos, a saber:

“1. Solicitud dirigida al Director General de Obras Públicas (Original y 4 copias)”

⁸ Visible a foja 321.

⁹ Visible a fojas 327 y 328.



2. Escritura Inscrita en el Registro Público de la Propiedad sin limitaciones de dominio y sin gravamen.
3. Recibo Predial (Original y 4 copias)
4. Recibo SIAPA (Original y 4 copias)
5. Identificación Oficial del o de los Propietarios (Original y 4 copias)
6. Licencia y Certificado de Alineamiento y recibo de pago (Original y 4 copias)
7. Licencia de construcción y recibo de pago (Original y 4 copias).
8. Memoria Descriptiva (Original y 4 copias).
9. Planos de construcción indicando la zonificación de unidades privativas (6 copias).
10. Planos arquitectónicos (6 copias).
11. Planos de desglose de áreas comunes (6 copias).
12. Planos de cada una de las áreas comunes (6 copias).
13. Dictamen de Ventanilla Única (Original y 4 copias).
14. Convenio con el SIAPA –factibilidad- (original y 4 copias).
15. Fianza que será fijada por este Departamento y que garantice vicios ocultos (Original y 4 copias).
16. Cuatro fotografías del predio o fincas (original y 4 copias)
17. Presentar presupuesto desglosado en cada uno de los conceptos para la fijación de la fianza (Original y copia)...”

Del análisis de los documentos referidos con anterioridad, mismos a los que previamente se les concedió pleno valor probatorio; y específicamente el Certificado de Habitabilidad referido, **se observa que el Ayuntamiento de Guadalajara, hasta antes de la expedición de Disposiciones Normativas de Carácter General, no desconoció la naturaleza y presunción de legalidad de los actos, cuestión que no es descalificada por la parte demandada en su escrito de contestación.**

Sino que constriño su defensa a destacar que ni el Dictamen ni las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara le causaban perjuicio a la parte actora, esto toda vez que las mismas se rigen bajo la premisa de que es el administrado quien debe acudir a solicitar de forma voluntaria su aplicación, y en segundo lugar, que el acto impugnado no constituye una resolución definitiva; sin embargo, tales razonamientos han sido superados en este fallo.



Pues como se apuntó con anterioridad, dada la naturaleza de la Norma Controvertida, la cual se plasmó en la iniciativa que le dio origen, así como en el proyecto definitivo de ordenamiento municipal, permiten colegir, que los efectos del ordenamiento municipal, **es limitar el aprovechamiento previamente autorizado, desconociendo actos administrativos que no fueron combatidos en su oportunidad, lo cual como argumenta la propia actora, es contrario a derecho.**

Efectivamente, de la lectura que se dé a la Exposición de Motivos – misma que ya fue transcrita en el Punto Considerando que nos antecede-, **en coherencia con el proyecto aprobado**, al señalarse que el objeto de la norma es regularizar las obras de edificación que **a su consideración contravengan disposiciones urbanísticas**, a fin de que puedan **ser otorgadas las licencias, dictámenes, o como en el caso en la especie ocurre, la autorización de régimen de propiedad en condominio.**

Implica que se desconozcan todos los permisos y autorizaciones a partir de una connotación que, dada la naturaleza de los actos administrativos no puede desconocerse, toda vez que tal actuar atenta a lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

Ciertamente, del análisis del artículo 1°, de las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, se aprecia que su objeto es:

*“**Artículo 1.** Establecer los mecanismos para identificar y determinar los daños causados a la ciudad por las acciones urbanísticas iniciadas antes del 1 de octubre de 2015, cuya autorización o realización fueron sin apego a las normas en materia urbana y de medio ambiente, y determinar el procedimiento para la compensación, indemnización y mitigación, conjunta o separada, de dichas acciones urbanísticas, siempre que estas no se encuentren sujetas, inscritas o registradas en algún proceso de regularización o titulación de predios urbanos o intraurbanos de nivel federal, estatal o municipal “.*

**Énfasis añadido*



Ciertamente, del análisis del dispositivo normativo citado, se puede apreciar que el Municipio doto al ordenamiento administrativo, de una connotación que desconoce la naturaleza de los actos administrativos previamente autorizados, en contravención a lo establecido por el artículo **18**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, cuestión que se confirma a partir del obstáculo impuesto en el propio ordenamiento municipal, donde se conmina a los particulares a celebrar un convenio a fin de que sean expedidas las autorizaciones faltantes al proyecto respectivo.

Es decir, de conformidad a lo establecido en el Marco Jurídico Estatal, el acto administrativo favorable al particular, surte sus efectos legales desde el momento en que fue expedido, sin que la autoridad pueda limitar sus efectos, en tanto que no se lleve a cabo el juicio de lesividad.

Sin embargo, tal y como se desprende las actuaciones que integran el expediente natural, específicamente la Solicitud que obra agregada de la foja 204 a 210, la parte actora se sometió a las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, **con la finalidad de obtener una Autorización de Régimen de Propiedad en Condominio.**

Para comprender esta aseerción, conviene precisar que de conformidad a lo establecido por el artículo **8**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, el Acto Administrativo, es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones de los administrados o entes públicos. Acto que, dada su especialidad, tiene las características:

- a) Es un acto jurídico;



- b) De derecho público;
- c) Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y
- d) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

En este sentido, la naturaleza del Acto Administrativo, guarda una estrecha relación con los artículos **7**, de la Constitución del Estado de Jalisco y **16**, de la Ley Fundamental, pues es a partir de ahí que podemos contextualizar los requisitos de todo acto de autoridad, y que derivan en el **principio de legalidad**, el cual se construye como una prerrogativa a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.

Bajo esa tesitura, es de explorado derecho, que el principio mencionado **tiene una doble funcionalidad**, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario.

Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste **opere a través de un control jurisdiccional**, lo que da como resultado que no baste que el gobernado considere que determinado acto es contrario a la Ley para que se estime que el mismo deja de ser obligatorio y vinculante, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos



de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.

Estas consideraciones encuentran sustento en la Tesis Aislada aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, la cual se localiza en la página 2239, del Libro IV, de febrero del 2014 dos mil catorce, Tomo III, del Semanario Judicial de la Federación, y que precisa lo siguiente:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL. Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la



asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito...”

Ciertamente, en el caso en estudio, cuando el accionante se refiere al Principio de Legalidad, hace referencia a la prerrogativa de que dicho acto se presuma legal, en tanto que su validez no sea revocada o nulificada mediante una autoridad jurisdiccional.

Esto tiene especial relevancia en el ámbito del derecho administrativo, toda vez que de lo dispuesto en el artículo **14**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, se aprecia que **todo acto administrativo surte todos sus efectos en tanto su nulidad no sea dictada por la autoridad administrativa o jurisdiccional competente.**

Pero no solo esto, en el ámbito administrativo, el Legislador Local llegó más allá, pues tal y como lo refiere la persona moral accionante, cuando el acto administrativo beneficie a un particular, entendido esto como una resolución favorable al administrado, cuando se tilde contraria a derecho, debe controvertirse ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; pues dada su naturaleza, el mismo goza de la presunción de legalidad mencionada. Cuestión que quedó plasmada en el artículo **18**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.¹⁰

Disposición Legislativa que implica que todo acto administrativo dictado por autoridad competente, que sea favorable al particular, **debe ser**

¹⁰ **Artículo 18.** La nulidad absoluta o relativa puede ser demandada por la autoridad administrativa ante el Tribunal de lo Administrativo.

Todo acto administrativo dictado por la autoridad competente que sea favorable al particular debe ser cumplido y respetado en todo momento, siendo necesaria la decisión del Tribunal de lo Administrativo mediante el debido procedimiento legal para declarar su nulidad.



cumplido y respetado en todo momento; hasta en tanto no se declare su nulidad a través del Juicio de Lesividad ante este Tribunal.

De manera que, si bien se ha establecido que las autoridades administrativas municipales tienen competencia para emitir ordenamientos municipales, según su competencia, esto de conformidad a lo establecido en el artículo **115**, del Pacto Federal, ello se encuentra sujeto a las Leyes que en Materia Municipal haya establecido el Congreso Local.

Ciertamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que de conformidad a lo establecido en el artículo **115, fracción II**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien se ha potencializado la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos, **esta sigue sujeta a que no se contraríe la potestad legislativa de los Gobiernos Locales; como es el caso de las normas relativas al procedimiento administrativo.**

Inclusive el artículo **2º**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, establece que las disposiciones de dicho ordenamiento –entre las que se destacan los artículos **14** y **18**, citados con anterioridad-, son de observancia obligatoria para los Municipios.

En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus ordenamientos municipales, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales.

Al respecto encuentra aplicación a la siguiente tesis jurisprudencial aprobada por el Pleno del Alto Tribunal, misma que se localiza en la página 2067, del Tomo XXII, Octubre de 2005, y que precisa lo siguiente:

“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último."

En ese orden de ideas, aun cuando no se ha definido por el Legislador que debe entenderse por "resolución o acto favorable al particular", el Poder Judicial de la Federación, en el ámbito federal ha reconocido que de tal frase debemos entender, como el acto de autoridad que se emite de manera concreta, particular o individual, precisando una situación jurídica favorable a un particular determinado; **sin que de ningún**



modo se den o se fijan criterios generales que pueden o no seguirse por la propia autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos.

De manera que, tal acto vincula a la autoridad administrativa que la haya emitido, en este caso, al Ayuntamiento de Guadalajara, siendo prohibido revocarla o modificarla por sí y ante sí, pues debe someter su validez al juicio contencioso administrativo local.

La definición señalada, se localiza en la tesis aprobada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, misma que se encuentra visible en la página 502, del Tomo VIII, de agosto del año 1998 mil novecientos noventa y ocho, la cual precisa lo siguiente:

"CONSULTA FISCAL. LA RESOLUCIÓN "FAVORABLE DE LA AUTORIDAD VINCULA A "ÉSTA. Si conforme a lo establecido en el artículo "34 del Código Fiscal de la Federación, el "administrado formula a la autoridad fiscal "competente, en forma individual, una consulta "sobre determinados aspectos imperantes en su "realidad fiscal presente, no futura y probable y, "paralelamente, la autoridad da respuesta a esa "consulta, contestación que por razones de "congruencia, debe referirse a la situación del "solicitante en el momento en que éste realizó la "petición y que de ser favorable al particular, "vincula a la autoridad."

Así se colige, que el Juicio de Lesividad previsto en nuestra Legislación, surgió a partir de la Potestad del Orden Local, el cual no puede ser desconocido por el Municipio, pues su potestad configurativa, no es libre, sino que se encuentra sujeta a la observancia de las Normas Estatales y Federales.

En conclusión, a juicio y criterio de esta Sala Superior, normatividad reclamada, tiene el efecto de desconocer las autorizaciones, licencias o permisos expedidos por la autoridad administrativa competente para la realización de acciones de urbanización o de construcción.

Es decir, antes de las Disposiciones Administrativas todos los actos otorgados en favor de la accionante, se les dotaba de una presunción de legalidad, obligando a la autoridad el iniciar un Juicio de Lesividad, previo al



desconocimiento de los actos; sin embargo, tal ordenamiento municipal, tuvo por efecto, eliminar la presunción de legalidad, favoreciendo que resoluciones favorables a un particular sean desconocidas sin la necesidad de esperar el resultado de un Procedimiento Jurisdiccional, lo cual atenta en contra del principio de legalidad.

De este modo, al eliminarse la presunción de legalidad queda al libre arbitrio de la autoridad administrativa el resolver, de mutuo propio, que las acciones de urbanización y permisos de edificación se llevaron a cabo en contravención a las normas urbanísticas, dejando en franco estado de inseguridad jurídica a la parte actora-

Pues las medidas de restricción, implican un menoscabo a la seguridad jurídica, en tanto que implican que proyectos de urbanización, fraccionamientos, condominios, proyectos de construcción, tramites de autorización de acciones urbanísticas y proyectos de edificación, que se hubiesen iniciado con anterioridad a la vigencia de las normas reclamadas, independientemente de que se encuentren en trámite, o en fase de autorización o de ejecución, se suspenda, en tanto que no se celebre el convenio respectivo, afectando de manera negativa los procedimientos y las situaciones jurídicas concretadas a partir de los actos administrativos expedidos en su favor.

De tal modo que, ante la evidente ilegalidad de las Disposiciones Normativas combatidas, al contravenir lo establecido en los artículos **14** y **18**, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, lo conducente, es igualmente declarar la nulidad de dicho Ordenamiento Municipal, esto en los términos del artículo **75, fracción II**, en relación con el artículo **77**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Se invoca de igual forma, la siguiente tesis aislada aprobada por la Primera Sala del Alto Tribunal, misma que sirve para robustecer la naturaleza jurídica que revisten los actos administrativos exhibidos por la parte actora, y que no pueden ser desconocidos por la parte demandada.



Tesis que se localiza en la página 470, del Tomo XV, de abril del año 2002 dos mil dos, del Semanario Judicial de la Federación y que precisa lo siguiente:

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES A LOS PARTICULARES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU NATURALEZA JURÍDICA. La resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular, a que se refiere el citado precepto, consiste en el acto de autoridad que se emite de manera concreta y particular, y que precisa una situación jurídica favorable a una persona determinada, sin que de modo alguno se den o se fijen criterios generales que puedan o no seguirse por la propia autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos. Además, la mayoría de las veces, dicha determinación obedece a una consulta jurídica sobre una situación real, concreta y presente, que realiza el particular a la autoridad fiscal, por lo que al vincular a ésta no puede revocarla o modificarla por sí y ante sí, pues aquélla goza del principio de presunción de legalidad, de manera que debe someter su validez al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo dispuesto en el precepto en cita...”

Nulidad que al ser decretada en los términos del artículo 77, de la Ley de Justicia Administrativa, debe hacerse extensiva al Dictamen emitido dentro del Expediente ██████████, de fecha 19 diecinueve de junio del año 2017 dos mil diecisiete.

Esto es así, toda vez que al estimar fundados los Conceptos de Impugnación, los efectos de la presente Ejecutoria son los de proteger a la parte actora, no sólo respecto del Acto de Aplicación que también fue impugnado, sino incluso de los Actos de Aplicación futuros.

Esto es así, ya que la intención del Legislador Local, al instituir que una Disposición Normativa se combata con motivo de su primer acto de aplicación, es que, si no se realiza en ese momento, la Norma de Carácter General surta sus efectos jurídicos de forma permanente en la esfera jurídica del demandante.

Por el contrario, declarada la nulidad de la Disposición Administrativa de Carácter General, lo conducente es que dicha Norma no se vuelva



aplicar en la esfera jurídica del Gobernado, pues los actos futuros, no serían el primero, esto acorde a la procedencia del juicio contencioso administrativo, en los términos del artículo 1º, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Ahora bien, además de los efectos de la ejecutoria, precisados con anterioridad, **dada la causa de pedir expresada en el escrito inicial de demanda**, y **tomando que el Dictamen fue emitido en respuesta a la solicitud elevada por la parte actora**, esta autoridad jurisdiccional debe ocuparse en los términos del artículo 76, de la Ley de Justicia Administrativa; de resolver sobre la restitución del derecho violado, lo cual, en este caso constituye en decidir, si procede el otorgamiento de la Autorización del Régimen de Propiedad en Condominio.

Proceder que se ajusta a lo establecido en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al artículo 25, de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, toda vez que el Poder Judicial de la Federación ha reconocido que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo ejercen su actividad jurisdiccional bajo un modelo mixto.

Esto es que una vez declarada la nulidad de la Resolución Administrativa, lo conducente era abordar el estudio y análisis de la reparación del derecho violentado, en este caso del derecho a obtener la autorización correspondiente, la cual del análisis de las disposiciones administrativas declaradas nulas no podía ser otorgada, hasta en tanto no se celebrará el convenio respectivo.

Sin embargo, una vez declarada la nulidad de estas, lo procedente es analizar si el actor demuestra el derecho que aduce tener.

Indubitablemente, este Tribunal, de conformidad a lo establecido en los artículos 74, 75 y 76, de la Ley de Justicia Administrativa, así como de la propia Constitución, adopta un modelo de jurisdicción mixta, a saber:



a) **Objetivo o de mera anulación;** que tiene como finalidad el controlar la legalidad del acto, y restablecer el derecho objetivo, esto es, evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad.

b) **Subjetivo o de plena jurisdicción;** el cual significa que este Tribunal se encuentra obligado a decidir sobre la reparación del derecho subjetivo violado, teniendo la sentencia el alcance de no solo anular el acto, sino también fijar los derechos del inconforme, y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

Este segundo modelo, se encuentra supeditado, **a que se constate la existencia del derecho reclamado**, esto con la finalidad de evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o **no ha sido demostrado**.

Es decir, con la finalidad de otorgar un acceso completo y pronto de justicia, el Tribunal cuenta con facultades para revisar y valorar los elementos de prueba allegados por la parte actora, y por ende, verificar si son **suficientes para revelar la existencia del derecho aducido**, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado.

Al respecto encuentra aplicación, de forma analógica, y por identidad de razones, la siguiente tesis aislada aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se identifica 2a. XI/2010, y se localiza en el Semanario Judicial de la Federación en la página 1049, del Tomo XXXI, de Marzo de 2010, la cual precisa, lo siguiente:



“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO, OBEDECE AL MODELO DE PLENA JURISDICCIÓN CON QUE CUENTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y TIENDE A TUTELAR LA JUSTICIA PRONTA Y COMPLETA. *El deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio contencioso administrativo, antes de ordenar que se restituya, se reduzca el importe de una sanción o se condene a una indemnización, contenido en los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está inspirado en la garantía de justicia pronta y completa establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con ello se intenta evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado, pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, porque allegó los elementos probatorios suficientes que revelan su existencia, se procura la pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado.*

**Énfasis añadido*

Situación que incluso puede ocurrir sin la existencia de la solicitud respectiva, pues el Poder Judicial de la Federación, ha establecido que bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en el juicio de nulidad, pueden determinar la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, **y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos.**

Salvo, evidentemente, como se ha mencionado, que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema.

De manera que, siempre que la autoridad contenciosa administrativa, tenga elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo del accionante, se encuentra sujeta a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee la solicitud respectiva, **esto en aras de proteger el derecho**



humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto encuentra aplicación, la siguiente tesis jurisprudencial aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Octavo Circuito, misma que se localiza en la página 1364, del Libro 37, de diciembre del año 2016 dos mil dieciséis, Tomo II, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

“PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. *Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...*”

Bajo esta perspectiva, y tomando en consideración que la parte actora acompañó copia certificada de la **Solicitud Multitrámite Autorización de Régimen en Condominio**, acusada de recibido, del día 30 treinta de noviembre del año 2015 dos mil quince, misma a la que le acompaña documento identificado como **“Control de Documentos”** con número de folio [REDACTED], del cual se desprende que la parte actora acompañó los documentos anteriormente descritos, así como que en el Dictamen impugnado, se estableció la posibilidad de obtener la



Autorización solicitada siempre y cuando se acatara el Ordenamiento declarado nulo; **es que se considera susceptible condenar a la autoridad a la expedición de la Autorización de Régimen de Propiedad en Condominio.**

A esto debe sumarse que la autoridad demandada, al momento de contestar la demanda, no negó de forma categórica que la parte actora cumpliera con la totalidad de los requisitos a que se refiere el artículo **149-G**, del Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara, a saber:

“Artículo 149-G Para expedir la autorización de régimen de condominio en promoción nueva, el tiempo máximo de respuesta será de 48 horas y se requerirá:

- 1. Dos copias legibles de la escritura inscrita en el Registro Público de la Propiedad sin limitaciones de dominio y sin gravamen.*
- 2. Dos copias legibles de la identificación oficial de los propietarios.*
- 3. Dos copias de licencia de construcción y recibo de pago.*
- 4. Dos copias de la memoria descriptiva.*
- 5. Seis planos de construcción indicando la zonificación de unidades privativas.*
- 6. Seis planos arquitectónicos.*
- 7. Seis planos de desglose de áreas.*
- 8. Seis planos de cada una de las áreas comunes.*
- 9. Seis planos de cada una de las unidades privativas,*
- 10. Dos copias del convenio de factibilidad del S.I.A.P.A.*
- 11. Original y una copia de la fianza que será fijada por este departamento para la garantía, la buena calidad de las obras y los vicios ocultos.*
- 12. Cuatro fotografías de la finca.*
- 13. Dos copias del presupuesto desglosado en cada uno de los conceptos para la fijación de la fianza.*
- 14. Original y una copia del certificado de libertad de gravamen con vigencia de tres meses...”*

De manera que, declarados nulos los actos administrativos impugnados; bajo las premisas anteriormente apuntadas, con fundamento en el artículo **76**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, y ante la corroboración de los elementos antes apuntados, lo conducente es condenar a la autoridad a la expedición de la Autorización de Régimen en Condominio respecto del predio marcado con el número **1533**, de la Avenida **Rubén Darío**, en la Colonia **Providencia** de la ciudad de **Guadalajara**.



Ante todo esto, deben prevalecer los siguientes resolutivos en la sentencia que fue revocada:

*“...**PRIMERO.**- La personalidad y capacidad de las partes, la procedencia de la vía administrativa y la competencia de esta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, para conocer de la presente controversia quedaron acreditadas en autos.*

***SEGUNDO.**- La parte actora acreditó los elementos constitutivos de su acción.*

***TERCERO.** Se declara la nulidad de las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Regulan los Mecanismos de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara, las cuales fueron aprobadas por el Ayuntamiento de Guadalajara, en Sesión Extraordinaria celebrada el día 29 veintinueve de febrero del año 2016 dos mil dieciséis, y publicadas en la Gaceta Municipal con fecha 2 dos de marzo del mismo año (suplemento. Tomo II. Ejemplar 1. Año 99, 2 dos de marzo de 2016 dos mil dieciséis); y como consecuencia, del Dictamen emitido dentro del Expediente [REDACTED] de fecha 19 diecinueve de junio del año 2017 dos mil diecisiete, emitido por el Comité Técnico para la Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas en el Municipio de Guadalajara.*

***CUARTO.** Como consecuencia de la nulidad decretada, y con la finalidad de restituir de forma completa al particular en los derechos violados se condena a las demandadas a la expedición de la Autorización de Régimen en Condominio respecto del predio marcado con el número [REDACTED], de la Avenida [REDACTED], en la Colonia [REDACTED] de la ciudad de [REDACTED]...”*

Ergo, con fundamento en los artículos **96, 98, 99, 100, 101 y 102** de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, se concluye la presente controversia, con los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declaran **fundados** los agravios formulados por la Parte Recurrente.

SEGUNDO. Por las consideraciones y fundamentos expresados en el presente fallo, **se revoca la Sentencia Definitiva** de fecha **12 doce de septiembre del año 2019 dos mil diecinueve**, pronunciada dentro del juicio administrativo **V-2618/2017**, del índice de la Quinta Sala Unitaria de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, debiendo prevalecer en los términos establecidos en el último de los considerandos



de este fallo.

TERCERO. Remítase, mediante el oficio respectivo, copia certificada de esta determinación a la Sala de origen a efecto de que proceda conforme a derecho corresponda.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así lo resolvieron y firman por unanimidad de votos, los integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, Magistrada **Fany Lorena Jiménez Aguirre** (Ponente) y Secretario Proyectista **Ulises Omar Ayala Espinoza**, quien firma en suplencia del Magistrado **José Ramón Jiménez Gutiérrez**, conforme a lo dispuesto en los artículos **19 fracción VI**, de la Ley Orgánica de Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y **25 fracción II**, del Reglamento Interno del citado Órgano Jurisdiccional, con el voto en contra del Magistrado **Avelino Bravo Cacho**, en su carácter de Presidente, quien lo formula de manera razonada y se anexa al presente fallo, así como el ante el Secretario General de Acuerdos Sergio Castañeda Fletes que da fe.

Ulises Omar Ayala Espinoza
Secretario Proyectista

Fany Lorena Jiménez Aguirre
Magistrada (Ponente)

Avelino Bravo Cacho
Magistrado

Sergio Castañeda Fletes
**Secretario General de
Acuerdos**

FLJA/MEHT/dfc*

"De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; 3 fracción IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco; Cuadragésimo Octavo, Cuadragésimo Noveno y Quincuagésimo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación de Información Pública, que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco; Décimo Quinto, Décimo Sexto y Décimo Séptimo



**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco**

-- 72 --

de los Lineamientos Generales para la Protección de la Información Confidencial y Reservada que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia (nombre del actor, representante legal, domicilio de la parte actora, etc.), información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos.”