



Tribunal de Justicia Administrativa  
del Estado de Jalisco

**EXPEDIENTE PLENO: 285/2020**  
**RECURSO: APELACIÓN**  
**ORIGEN: [REDACTED] SALA UNITARIA**  
**JUICIO ADMINISTRATIVO: [REDACTED]**  
**ACTOR:**

**[REDACTED]**  
**DEMANDADA:**  
**DIRECCIÓN DE INGRESOS DE LA**  
**TESORERÍA MUNICIPAL DEL**  
**AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA,**  
**JALISCO**  
**(RECURRENTE)**  
**PONENTE: MAGISTRADA FANY LORENA**  
**JIMÉNEZ AGUIRRE.**

**GUADALAJARA, JALISCO, A 2 DOS DE JULIO DEL AÑO**  
**2020 DOS MIL VEINTE.**

**V I S T O S** los autos originales para resolver el **Recurso de Apelación** interpuesto por la parte demandada en el juicio administrativo [REDACTED] del índice de la [REDACTED] Sala Unitaria de este Tribunal de Justicia Administrativa.

### **R E S U L T A N D O**

**1.-** Con escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de este Tribunal de Justicia Administrativa el día 29 veintinueve de agosto del año 2019 dos mil diecinueve, por [REDACTED], abogado patrono de la autoridad demandada, interpuso Recurso de Apelación en contra de la Sentencia definitiva de fecha 9 nueve de agosto del año 2019 dos mil diecinueve, pronunciada por el Magistrado Presidente de la [REDACTED] Sala Unitaria, en el expediente número [REDACTED].

**2.-** Mediante acuerdo del 6 seis de enero del año 2020 dos mil veinte, el Titular de la [REDACTED] Sala Unitaria de este Órgano Jurisdiccional tuvo por recibido el Recurso de Apelación planteado, ordenando correr traslado a la parte actora para la contestación a los agravios expuestos, una vez realizado lo anterior o transcurrido el término para ello, ordenó remitir los autos originales al entonces Pleno de este Órgano Jurisdiccional para la resolución del recurso planteado

**3.-** Mediante oficio [REDACTED] del Magistrado Titular de la [REDACTED] Sala Unitaria de este Tribunal, recibido el [REDACTED], ante Oficialía de



Partes Común, remitió los autos originales del expediente [REDACTED] a esta Sala Superior para la sustanciación del recurso de apelación de cuenta.

4.- En acuerdo del 12 doce de marzo del año 2020 dos mil veinte, dictado en el Expediente Sala Superior 285/2020, se tuvieron por recibidos los autos originales del juicio [REDACTED]. Así mismo se dio cuenta que en la Quinta Sesión Ordinaria de la Sala Superior de la fecha citada, se designó como Ponente a la Magistrada FANY LORENA JIMÉNEZ AGUIRRE, Mesa 4 para pronunciar el proyecto de resolución, ordenándose girar oficio a éste, formar el expediente correspondiente y remitirle los autos. Lo que se realizó mediante oficio [REDACTED] recibido el [REDACTED].

### **C O N S I D E R A N D O**

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

**II.-** La sentencia recurrida como los agravios hechos valer en su contra, no serán transcritos 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 jurisprudencia 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 Época 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."*

**III.-** Es parcialmente fundado el agravio primero hecho valer, suficiente para revocar la sentencia recurrida, pues le asiste la razón en lo que respecta al fondo del asunto.

La resolución definitiva aquí combatida primeramente se avocó al estudio de las causales de improcedencia invocadas por la autoridad administrativa demandada, preferentemente la relacionada con que la actora conoció del acto al momento en pagó el tributo, esto es, el 30 treinta de mayo del año 2014 dos mil catorce, de manera voluntaria pues no medió requerimiento de pago alguno y no interpuso medio de defensa en contra de ello, a lo que la Sala Unitaria respondió encontrarse imposibilitada a pronunciarse al respecto como cuestión previa porque implica resolver el fondo del asunto.

En lo relativo a que el acto impugnado carece de definitividad al versar sobre el entero mediante un recibo de pago y debido a la naturaleza de éste, que sólo es informativo, no es susceptible de ser demandado la haber sido pagado voluntaria, espontánea y consentidamente, estimó el A quo, resultar improcedente pues ese no es el acto impugnado, sino el oficio [REDACTED] del 10 diez de diciembre de la anualidad 2015 dos mil quince, en que niega la devolución del pago de lo indebido.



Siguió la sentencia recurrida en el sentido de que le asiste la razón al particular demandante porque de conformidad a los numerales 56 y 61 de la Ley de Hacienda Municipal, así como el 3, segundo párrafo de la Ley de Ingresos, ambas legislaciones del Estado de Jalisco, se admite reclamación de la devolución del pago de lo indebido cuando el contribuyente acredite error aritmético o que el pago se realizó indebidamente, por lo que el plazo para pedirlo es de 5 años y no los que aduce la autoridad, prevaleciendo esta excepción sobre el supuesto del primer precepto legal citado en que establece que el pago se considera efectuado de forma voluntaria, espontánea y consentida.

Abundó la Unitaria, advirtiendo que en el escrito de petición de devolución ante la autoridad demandada, el actor si asentó la fecha correcta de entero.

Que, por lo anterior, la demandada dejó de observar las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la exacta fundamentación y motivación de todo acto administrativo según el numeral 16 de la Constitución Federal.

Continuó, bajo el establecimiento de que en el presente asunto se actualizaba una motivación insuficiente porque los motivos esgrimidos por la demandada son pocos.

Después, dice la sentencia, que una motivación que no considera la totalidad de los elementos para decidir o aprecia equivocadamente los hechos, se convierte en una indebida motivación material o de contenido por haberse emitido con insuficientes argumentos y declara la nulidad de la resolución impugnada.

Al realizar el estudio de la procedencia o no de la devolución solicitada dijo que es ilegal la base gravable únicamente de la construcción porque, para determinar el valor fiscal del mismo se emplearon las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Guadalajara, Jalisco para el ejercicio fiscal del 2013 dos mil trece, aplicables al ejercicio fiscal 2014 dos mil catorce, instrumento que transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, ya que exige que los elementos y características esenciales del impuesto estén consignados expresamente en la ley y que del análisis de las referidas tablas de valores, advierte que en las mismas se omitió considerar la vida útil de la construcción como establece el artículo 54 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco por lo que declara la inaplicabilidad de esas tablas y declaró la nulidad lisa y llana de la resolución administrativa impugnada que consistió en el



oficio [REDACTED] del 10 diez de diciembre de la anualidad 2015 dos mil quince, emitida por la demandada, en que la autoridad administrativa contestó a la solicitud de devolución del pago de lo indebido, que el mismo era improcedente porque no había error aritmético y precluyó su derecho para solicitarlo al no haberlo realizado en los términos establecidos por las disposiciones legales aplicables, ordenando la Sala Unitaria, la devolución de lo que resulte como diferencia al tomar en cuenta únicamente el valor catastral del terreno del predio para la determinación del Impuesto Sobre Transmisiones Patrimoniales.

En el agravio primero la recurrente dice que se violenta la seguridad jurídica por incongruencia y falta al principio de exhaustividad ya que por disposición de ley se tiene la obligación de enterar el impuesto de que se trata, sin que se actualice ningún caso de excepción, al igual que, por resolver en el sentido de que la devolución debe ser únicamente respecto al valor unitario asignado a la construcción adherida al predio y haber declarado la nulidad lisa y llana, que el actor nada alegó en cuanto a la vida útil de la construcción, sino solamente por la edad, el estado de conservación y la calidad de la mano de obra así como por la supuesta falta de refrendo del Reglamento Interno de Sesiones del Consejo Técnico Catastral.

Que la vida útil de la construcción a la que pertenece la del actor, si está plasmada en las Tablas de Valores que se le aplicaron. Que el estudio de constitucionalidad de dichas Tablas de Valores escapa de la competencia de esta Tribunal además que no se acreditó la violación al principio de equidad alegado por el demandante, como tampoco evidenció error aritmético ni el pago indebidamente, agregando que es correcto que deje de pagar ese impuesto porque así, deja de contribuir al gasto público.

Que, en su caso, la nulidad debe ser para el efecto de emitir una nueva resolución en que se determine detalladamente los conceptos por lo que se pagó la cantidad determinada.

Bajo el segundo agravio alega que es incompetente para realizar la declaratoria de ilegalidad e inconstitucionalidad del Decreto 24194/LX/12 que contiene las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Guadalajara ejercicio fiscal 2013, bajo el análisis de una proporcionalidad o inequidad de cobro por lo que el actor debió promover un juicio de amparo en contra de la Ley de Hacienda, la de Ingresos de Guadalajara para el Ejercicio Fiscal del año 2013, todas del Estado de Jalisco, así como de las Tablas referidas en base al principio de relatividad de las sentencias



Con el agravio tercero manifiesta que el acto administrativo impugnado si se encuentra debidamente fundado y motivado porque fue el actor y no la demandada, quien se equivocó en el señalamiento de la fecha de pago del impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

En el cuarto agravio sigue diciendo que la sentencia recurrida falta al principio de exhaustividad porque erróneamente se señaló y tuvo como acto administrativo impugnado el oficio [REDACTED], empero, no así la Ley de Hacienda Municipal ni las Tablas de Valores ya citadas en párrafos precedentes, éstas últimas, que analizó el A quo para declarar la nulidad y ordenar la devolución. Agrega en el agravio que nos ocupa, que en la sentencia no se analizó la causal de improcedencia por consentimiento tácito hecha valer en la contestación de demanda, consistente en que, si el actor no estaba conforme con la determinación del valor que arrojó el inmueble, debió solicitar la reclasificación del valor ante la autoridad catastral.

Dijo en su quinto agravio, que la sentencia falta a los principios de exhaustividad y congruencia al omitir realizar un estudio sobre la causal de improcedencia por consentimiento tácito que hizo valer en su escrito de contestación de demanda, partiendo, esa causal, de la fecha de pago que consistió en el 30 treinta de mayo del 2014 dos mil catorce, tenía 20 veinte días para interponer cualquier recurso o medio de defensa para combatir la determinación o liquidación y que sin embargo presentó su solicitud de devolución hasta el 3 tres de diciembre del año 2015 dos mil quince, además que lo realizó de manera voluntaria.

En el sexto agravio invoca como hechos notorios diversas resoluciones de esta Sala Superior y de las Tercera y Quinta Salas Unitarias de esta Tribunal de Justicia Administrativa, en que afirma se resolvió como sus pretensiones aquí expuestas.

Asiste la razón a la autoridad recurrente por cuanto alega en parte de su agravio primero, que la vida útil de la construcción a la que pertenece la del actor si está plasmada en las Tablas de Valores que se le aplicaron.

En efecto, respecto al control difuso que alega el particular en su escrito inicial de demanda y lo alegado por la autoridad recurrente en el segundo agravio de su escrito de apelación por cuanto a que este Órgano Jurisdiccional es incompetente para realizar la declaratoria de ilegalidad e inconstitucionalidad del



Decreto 24194/LX/12 que contiene las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Guadalajara ejercicio fiscal 2013, bajo el análisis de una proporcionalidad o inequidad de cobro por lo que el actor debió promover un juicio de amparo en contra de la Ley de Hacienda, la de Ingresos de Guadalajara para el Ejercicio Fiscal del año 2013, todas del Estado de Jalisco, así como de las Tablas referidas en base al principio de relatividad de las sentencias, se aclara que con la presente, este Tribunal no realiza pronunciamiento directo alguno sobre la constitucionalidad de preceptos legales sobre los que no exista previo análisis por parte de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y la declaratoria respectiva, aun teniendo facultades para dejar de aplicar preceptos que transgreden la norma suprema, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, por virtud de la reforma al artículo 1° constitucional, de fecha 10 diez de Junio del año 2011 dos mil once, se rediseñó la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad, pues el mismo ya no es limitativo de los órganos del Poder Judicial de la Federación, a través de los medios legalmente establecidos, sino que ahora, todas las autoridades del país, incluidas las de carácter jurisdiccional, están facultadas y obligadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a observar los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Luego, actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, de acuerdo a la jurisprudencia de voz y rubro siguientes:

***“EJECUTORIA, CONTRADICCIÓN DE TESIS 259/2011. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2011, PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, CONSULTABLE EN LA PÁGINA 380, LIBRO XV, DICIEMBRE DE 2012, DÉCIMA ÉPOCA, BAJO NÚMERO DE REGISTRO 24124.”***

Cuyo contenido básicamente consisten en lo que sigue:

- a) El control constitucional que deben ejercer los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicio de amparo directo e indirecto; y,



- b) El control constitucional que deben ejercer el resto de los Jueces del país sin facultad de declarar la inconstitucionalidad (control difuso) correspondiente a la atribución que tienen todos los órganos jurisdiccionales, en vía de excepción, de estudiar la constitucionalidad de normas generales, especialmente, y omitir su aplicación en un caso concreto o, si se tratare de actos estricto sensu, declarar su nulidad.

En ese contexto, el control difuso de constitucionalidad se ejerce en atención a los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que el constituyente dotó de atribuciones a los órganos jurisdiccionales para llevarlo a cabo en aras de garantizar el respeto a los derechos humanos de fuente constitucional o convencional; por eso, tal control en su vertiente de constitucionalidad se debe ejercer cuando se advierta la trasgresión a alguno o más de los derechos fundamentales.

Luego, las autoridades jurisdiccionales ordinarias no tienen posibilidad de hacer declaratoria de inconstitucionalidad de leyes, sino que únicamente están facultadas para la inaplicación de la norma general correspondiente si consideran que no es conforme a la Constitución o a los tratados internacionales.

Encuentra aplicación al caso la tesis P. LXVII/2011, publicada en la página 535 del libro III, tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de Diciembre de 2011 dos mil once, con número de registro 160589, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

***“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en***





*el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.”*

También sirve de apoyo por las razones que sustenta la jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 420, libro XV, de Diciembre del 2012 dos mil doce, Tomo I, Décima Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

**“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).** *Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del*



*artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.”*

De igual forma, es dable destacar que en el control difuso el tema de convencionalidad o constitucionalidad no integra la litis de forma directa, pues la controversia en sí misma se gesta en el ámbito de legalidad, razón por la cual el órgano jurisdiccional, en su caso, sólo podrá inaplicar la norma aun cuando las partes no lo hubiesen alegado.

En ese orden de ideas, si las partes proponen argumentos donde se solicita dicho control, entonces, se deberá pronunciar la autoridad cuando su criterio coincida con la propuesta y desaplicará la norma conducente.

Encuentra aplicación respecto al tema la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.), registro 2006186, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apreciable en el Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 984, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que establece:



**“CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese



*sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado”*

Luego, en la especie, la demandante solicita la aplicación del control difuso de constitucionalidad, al plantear la inaplicación del Decreto 24194/LX/12 que aprueba las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal de 2013 dos mil trece aplicables al ejercicio fiscal del 2014 dos mil catorce, al contravenir el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 31 fracción IV, Constitucional, problemática sobre la cual se hará pronunciamiento en esta sentencia.

Ahora bien, el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como obligación de todos los mexicanos la de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa, mandamiento del que se desprenden los principios tributarios entre los que se encuentra el de equidad que persigue evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de la igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.



Además, a fin de estar en aptitud de examinar el planteamiento es pertinente atender a la interpretación judicial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha pronunciado en relación al principio de equidad, que se desprende de los siguientes criterios jurisprudenciales.

*“Época: Séptima Época, Registro: 232309, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 187-192, Primera Parte, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Página: 113*

**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.** *El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes*



*mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.*

*Época: Séptima Época, Registro: 232197, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Página: 144.*

***IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.*** *El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de*



*proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”*

De las jurisprudencias indicadas se tiene, que la equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula, por lo que han de recibir el mismo trato en lo referente a dicho tributo, resultando, por consiguiente, que junto con el principio de proporcionalidad tributaria en virtud del cual los impuestos deben ajustarse a la capacidad económica de quienes están obligados a pagarlos, la justicia tributaria consagrada en la Constitución Federal busca el mismo trato a quienes se encuentren en situaciones semejantes y, contrariamente desigual, en situaciones disímiles.

Luego, no todo tratamiento desigual resulta inconstitucional, sobre ese tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para cumplir con el principio de equidad tributaria, el legislador no sólo está facultado, sino que se encuentra obligado a crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, siempre que éstas no sean caprichosas o arbitrarias y se sustenten en bases objetivas de índole económica, financiera, social o extrafiscal, que razonablemente justifiquen ese trato diferencial en armonía con los principios constitucionales rectores de los tributos.

Ilustra al caso la jurisprudencia P./J. 24/2000 por reiteración de tesis, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página treinta y cinco, Novena Época, Tomo XI, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, relativa a marzo de dos mil, que refiere:

***“IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se***



*encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.*

Para mejor comprensión de la cuestión planteada se analiza lo que alega la autoridad demandada recurrente en el sentido de que alega que la sentencia aquí combatida es incongruente y falta al principio de exhaustividad por declarar a nulidad de la negativa expresa a devolver el pago acusado de indebido por un supuesto error de derecho, ya que la vida útil de las construcciones si se encuentra en las tablas de valores.

Bajo ese tópico, se examina previamente el Decreto 24194/LX/12 que aprueba las multicitadas tablas de valores, que dijo el A quo, contraría el Principio de Legalidad Tributaria alegado por la impetrante, por lo que, para mejor comprensión de la cuestión planteada se traen a relación los numerales 13 fracción IX, 54 al 58 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, que en lo que aquí interesa respectivamente dicen:

*“Artículo 13.- Corresponden al Catastro Municipal o a la Dirección de Catastro del Gobierno del Estado, en el caso de los municipios que hayan convenido con el Ejecutivo del Estado, para la administración del catastro, las siguientes obligaciones:...*

*...IX. Elaborar las propuestas de valores unitarios de terrenos y construcciones, así como los coeficientes de demérito o incremento y remitirlos para su conocimiento, información y análisis al Consejo Técnico de Catastro Municipal;*

*Artículo 54.- Los valores unitarios de los terrenos y de construcciones; los coeficientes de incremento y demérito de valores y demás elementos de valuación, se elaborarán y aplicarán mediante las tablas de valores unitarios conforme las siguientes disposiciones:*





*I. Cada Catastro Municipal debe elaborar los estudios de valores correspondientes conforme a lo establecido por el artículo 13, fracción IX y los artículos 55, 56 y 57 de la presente ley. Una vez elaborado el proyecto de tablas de valores unitarios del municipio, debe remitirlo al Consejo Técnico Catastral Municipal respectivo para su revisión;*

*II. El Consejo Técnico de Catastro Municipal deberá analizar y estudiar el proyecto de tabla de valores unitarios y, en su caso, hacer las modificaciones a los valores que estimen pertinentes, sustentando en todo momento los aspectos y opiniones de carácter técnico. Una vez analizado y en su caso modificado, deberán remitir el proyecto en original y dos tantos en copias al Consejo Técnico Catastral del Estado;*

*III. El Consejo Técnico Catastral del Estado, con la participación de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado o quien ésta designe en su representación, revisarán los proyectos enviados para emitir opiniones, con la finalidad de que los valores unitarios sean equiparables a los de mercado;*

*IV. En los casos en que el Consejo Técnico Catastral del Estado, con la participación de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado o quien esta designe en su representación, consideren que los proyectos de los Consejos Técnicos de Catastro Municipales no son equiparables a los de mercado, emitirán las recomendaciones pertinentes; y*

*V. Una vez que los proyectos de tablas de valores sean revisados por el Consejo Técnico Catastral del Estado en conjunción con la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado o su representante, se remitirán con las opiniones o recomendaciones que hubiere, en su caso, a los ayuntamientos para que estos las conozcan antes de aprobar la formal iniciativa.*

*La iniciativa deberá ser presentada a más tardar el 31 de agosto del año previo a su aplicación.*



*Artículo 55.- Dentro del proceso legislativo, en tratándose de aprobación de las tablas de valores unitarios, el Congreso del Estado sólo tendrá facultades de aprobar o rechazar los proyectos contenidos en la iniciativa respectiva, pero en ningún caso y bajo ninguna circunstancia tendrá facultades de realizar modificaciones a los valores contenidos en el proyecto presentado mediante la iniciativa respectiva.*

*Si por cualquier circunstancia el Congreso del Estado no se pronuncia legalmente respecto de la aprobación o rechazo de la tabla de valores unitarios de algún municipio antes del día 16 de noviembre del año previo a su aplicación, procederá la positiva ficta, dándose por entendido que el proyecto remitido se aprueba, para lo cual se solicitará ante el Tribunal de lo Administrativo la declaratoria jurisdiccional correspondiente.*

*Artículo 56.- Los valores unitarios urbanos de calle o de zona, se especificarán por metro cuadrado. Para su determinación se tomarán en cuenta la importancia e influencia de los siguientes elementos: servicios municipales existentes; vías de comunicación; vecindad con zonas comerciales o centros de abasto; el uso, destino y reserva determinados para el suelo conforme a su zonificación, y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de los mismos.*

*Artículo 57.- Los valores unitarios para predios rústicos se especificarán por hectárea, conforme a las siguientes disposiciones:*

*I. Para su determinación se considerarán los siguientes elementos: el tipo o clase de tierra, calidad, ubicación, cercanía a vías de comunicación y centros de población; así como las condiciones hidrológicas, humedad relativa y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de los mismos; y*

*II. En el caso de zonas rústicas o ejidos donde se realicen actividades de aprovechamiento de recursos del suelo, se aplicarán las normas técnicas de catastración y valuación; y donde se*



*realicen actividades de aprovechamiento de recursos del subsuelo, se tomarán en consideración las leyes correspondientes.*

*En ninguno de los supuestos previstos en las dos fracciones anteriores se tomará en cuenta para efectos de la valuación, el valor de los recursos que sean objeto de aprovechamiento en los predios.”*

*“Artículo 58.- Para la determinación de los valores unitarios de los diferentes tipos de construcción, se clasificarán los mismos tomando en cuenta su edad, vida útil, su estructura y estado de conservación; materiales empleados en la edificación, calidad en la mano de obra y acabados. Con base en lo anterior, se procederá a fijar un valor unitario para cada tipo de clasificación de construcción.”*

Como de la inserción anterior se desprende, la elaboración de las propuestas de valores unitarios de terrenos y construcciones, los coeficientes de demérito o incremento, así como remitirlos para su conocimiento, información y análisis al Consejo Técnico de Catastro Municipal; corresponde al Catastro Municipal o a la Dirección de Catastro del Estado de Jalisco, éste último caso, cuando los municipios así lo convinieran con dicho Ejecutivo estatal para la administración del catastro.

También, que los valores unitarios de los terrenos y de construcciones, coeficientes de incremento y demérito de valores y demás elementos de valuación, se elaborarán como a su vez se aplicarán mediante las tablas de valores unitarios, debiendo, cada Catastro Municipal, elaborar los estudios de valores correspondientes, observando el contenido de la fracción IX del arábigo 13, así como de los 55, 56, 57 y 58 de la legislación en cita, y remitirse al Consejo Técnico Catastral Municipal respectivo el proyecto de tablas de valores unitarios municipal ya elaborado el proyecto respectivo, éste, el que una vez estudiado y analizado el mismo podrá realizar las modificaciones a los valores que estimen pertinentes, sustentando en todo momento los aspectos y opiniones de carácter técnico, hecho lo anterior, se remitirá el proyecto en original y dos tantos en copias al Consejo Técnico Catastral del Estado, éste, con la participación de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado o quien ésta designe en su representación, revisarán los proyectos enviados para emitir opiniones, con la finalidad de que los valores unitarios sean equiparables a los de mercado, en caso de que se considere que no son equiparables a los de



mercado, emitirán las recomendaciones pertinentes, entonces, ya revisados los proyectos de tablas de valores por referido Consejo Técnico Catastral del Estado en conjunto con la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado o su representante, deberán ser remitidas con las opiniones o recomendaciones que hubiere, en su caso, a los ayuntamientos para que estos las conozcan antes de aprobar la formal iniciativa.

Igualmente, de los preceptos legales transcritos se desprende que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia el Congreso del Estado tendrá facultades para realizar modificaciones a los valores contenidos en el proyecto de las tablas de valores unitarios, sino que, únicamente lo aprobará o rechazará, procediendo la positiva ficta, si no se pronuncia, dándose por entendido que el proyecto remitido se aprueba, con la declaratoria correspondiente de este Órgano Jurisdiccional.

Por otro lado, continuando con la inserción de mérito, en ésta se establece que los valores unitarios urbanos de calle o de zona, se especificarán por metro cuadrado, tomándose en cuenta para su determinación, la importancia e influencia de los servicios municipales existentes; vías de comunicación; vecindad con zonas comerciales o centros de abasto; el uso, destino y reserva determinados para el suelo conforme a su zonificación, y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de los mismos.

Respecto a los valores unitarios para predios rústicos, el legislador dispuso que los mismos se especificarán por hectárea, considerándose para su determinación, el tipo o clase de tierra, calidad, ubicación, cercanía a vías de comunicación y centros de población; así como las condiciones hidrológicas, humedad relativa y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de los mismos; y en el caso de zonas rústicas o ejidos donde se realicen actividades de aprovechamiento de recursos del suelo, se aplicarán las normas técnicas de catastración y valuación; y donde se realicen actividades de aprovechamiento de recursos del subsuelo, se tomarán en consideración las leyes correspondientes.

Siguiendo con los valores unitarios de predios rústicos, éstos habrán de especificarse tal como lo contempla el artículo 57 del ordenamiento en análisis, esto es, por hectárea, y se considerarán en su determinación, el tipo o clase de tierra, calidad, ubicación, cercanía a vías de comunicación y centros de población, condiciones hidrológicas, humedad relativa y cualquier otra característica que pueda incidir en los valores de mercado o reales de los mismos, igualmente, que en las zonas rústicas o ejidos donde se realicen actividades de aprovechamiento de



recursos del suelo, se aplicarán las normas técnicas de catastración y valuación, y donde se realicen actividades de aprovechamiento de recursos del subsuelo, se tomarán en cuenta las leyes correspondientes, sin considerar dentro de la valuación unitario, el valor de los recursos que sean objeto de aprovechamiento en los predios, por lo que, la interpretación armónica nos lleva a que el análisis de los elementos de influencia que pueden incidir en la determinación de los valores unitarios para predios rústicos, se realiza exclusivamente en la parte del estudio que deberá de efectuar el Catastro Municipal o, en su caso, la Dirección de Catastro del Gobierno del Estado, cuando haya convenio celebrado con el Municipio respectivo, previo a la elaboración de los proyectos de las tablas de valores unitarios del Municipio, mas no así en las propias tablas de valores unitarios.

Ahora bien, en el caso concreto consistente en la determinación de los valores unitarios de los diferentes tipos de construcción, el último precepto legal insertado establece la clasificación de los mismos tomando en cuenta su edad, vida útil, su estructura y estado de conservación; materiales empleados en la edificación, calidad en la mano de obra y acabados

Así es, por lo que se estima oportuno traer a relación el Título Tercero Capítulo II, sección Segunda y Cuarta del Reglamento de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco que dice:

***Sección Segunda  
De los Estudios de Valores Unitarios de  
Terrenos Urbanos***

***Artículo 35.*** *Para el estudio de valores de terreno urbano de delegaciones, poblaciones, fraccionamientos, desarrollos urbanos, colonias, áreas urbanas y reservas determinadas dentro de los límites del centro de población de los planes de desarrollo urbano, que cuenten con un mínimo de diez manzanas, se atenderá lo previsto en el artículo 56 de la Ley. Asimismo, se deberá realizar un croquis o plano general de la población, delegación o zona en estudio.*

*En las poblaciones, delegaciones o fraccionamientos menores a dichos parámetros se podrán asentar sus nombres, servicios urbanos y valores por metro cuadrado de terreno hasta en tanto se realicen sus planos correspondientes.*

*El estudio de valores urbanos se podrá hacer, en su caso, de la siguiente manera:*



I. Consultar el plan parcial de desarrollo urbano o, en el supuesto de que no exista éste, auxiliarse de la información con que cuenta el área de Obras Públicas para realizar planos de usos del suelo, zonas habitacionales, comerciales, industriales y de equipamiento social;

II. Operaciones de compra y venta de inmuebles, realizadas en la zona, en un libre mercado inmobiliario;

III. Tomar fotografías representativas de las calles, colonias y zonas de estudio para respaldar los valores que se propondrán, referenciadas en un plano de la población por una sola ocasión y, en su caso, anexar posteriormente zonas de nueva creación o dotadas de nueva infraestructura; y

IV. En zonas donde no han existido ventas o no se han podido conseguir datos de éstas, se partirá de lo señalado por el artículo 71 de la Ley.

**Artículo 36.** Se podrá obtener de las dependencias del Ayuntamiento, la información de los servicios con que cuenta cada una de las calles, tales como tipos de pavimentos, servicio de agua potable, drenaje, energía eléctrica y alumbrado público, para elaborar los siguientes planos:

I. Plano con red de servicio de agua potable, indicando con una línea en color azul, las calles por donde pasa la red o la tubería de agua potable existente en la población; si no se cuenta con este servicio, señalar con un símbolo los tanques o depósitos de agua existentes;

II. Plano con red de servicio de drenaje, señalando con una línea en color verde, las calles por donde pasa la red o la tubería de drenaje;

III. Plano con red de servicio de energía eléctrica, marcando con una línea en color rojo, las calles donde se cuenta con el servicio de red de electricidad;

IV. Plano con red de servicio de alumbrado público, señalando con una línea en color amarillo, las calles donde cubre este servicio;

V. Plano de los diferentes tipos de rodamiento, de acuerdo a la siguiente tabla:

Adoquín	N
Asfalto	A



	<i>zul</i>	
<i>Concreto hidráulico</i>	<i>ojo</i>	R
<i>Empedrado</i>	<i>erde</i>	V
<i>Terracería</i>	<i>afé</i>	C

VI. *Plano de equipamiento social: se señalará en el plano de población, la ubicación aproximada del equipamiento social con que cuente, utilizando el número correspondiente al tipo de equipamiento, encerrando éste en un círculo de acuerdo a la siguiente relación:*

*1. Educación y cultura: 1.1 Preescolar; 1.2 Primaria; 1.3 Secundaria; 1.4 Preparatoria; 1.5 universidad; 1.6 Escuela Técnica; 1.7 Academia; 1.8 Escuela de Educación Especial; 1.9 Salón de Actos; 1.10 Casa de la Cultura; 1.11 Museo; y 1.12 Biblioteca. 2. Salud y asistencia social: 2.1 Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 2.2 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); 2.3 Secretaría de Salud Jalisco (SSJ); 2.4 Centro Social del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco (DIF); 2.5 Hospital o Clínica; y 2.6 Cruz Roja o similar. 3. Comercio y abasto: 3.1 Mercado Municipal; y 3.2 Tienda de autoservicio. 4. Recreación y deporte: 4.1 Parques y Jardines; 4.2 Centro Deportivo; 4.3 Campo de Fútbol; 4.4 Plaza de toros; 4.5 Lienzo Charro; 4.6 Cine; 4.7 Balneario; y 4.8 Salón de baile. 5. Administración pública y servicios institucionales, entre otros: 5.1 Presidencia Municipal; 5.2 Delegación Regional o Municipal; 5.3 Oficina Recaudadora; 5.4 Obras Públicas; 5.5 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); 5.6 Agua Potable y Alcantarillado; 5.7 Comisión Federal de Electricidad (CFE); 5.8 Correos; 5.9 Telégrafos; 5.10 Teléfonos; y 5.11 Policía. 6. Servicios generales: 6.1 Hotel; 6.2 Restaurante; 6.3 Sitio de Taxi; 6.4 Banco; 6.5 Terminal de Autobuses; 6.6 Estación de Ferrocarriles; 6.7 Templo; 6.8 Cementerio; y 6.9 Rastro Municipal.*

**Artículo 37.** *La investigación de los valores de mercado de terreno urbano se asentará en planos de tablas de valores*



*unitarios urbanos, para su comparación y análisis, debiendo investigar, para tal efecto, el comportamiento de los valores de mercado.*

*Asimismo, se podrá apoyar en la asesoría de un perito valuador que se encuentre autorizado para ello en los términos de la Ley, a efecto de que apoye en la determinación de dichos valores.*

*Artículo 38. Con base al resultado del estudio realizado de valores de mercado y los valores catastrales vigentes, la autoridad catastral elaborará la propuesta de valores de terreno urbano empleando planos con valores unitarios por calle, rango o zona.*

#### ***Sección Cuarta De los Estudios de Valores Unitarios de Construcción***

*Artículo 44. Para el estudio de valores de construcción se atenderá lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley, de conformidad con la clasificación prevista en el artículo 20.*

*Artículo 45. Los valores de mercado de la construcción deberán ser investigados con base en los siguientes elementos:*

*I. Operaciones de compra y venta de inmuebles contruidos, realizadas en la zona, en un libre mercado inmobiliario;*

*II. A partir del estudio de análisis de costos por metro cuadrado de una construcción nueva, misma que deberá de ser de tipo moderno y sus diferentes calidades; y*

*III. Publicaciones de análisis de costos y precios unitarios emitidas por la Cámara de la Industria de la Construcción y colegios de profesionistas en la materia.*

*Artículo 46. Los valores unitarios investigados para construcciones nuevas, ya sean permanentes o provisionales, serán la base para la determinación de las clasificaciones moderno, semi-moderno, antiguo, industrial, provisional, albercas y pisos sin techo; **tomando en cuenta** edad, **vida útil** y estado de conservación para cada tipo específico, según las calidades de las mismas.*





*Artículo 47. En aquellos municipios donde no se cuente con los elementos señalados en el artículo 58 de la Ley, la autoridad catastral se podrá apoyar en los valores base de la construcción, propuestas y aprobadas por el Consejo Estatal.”*

En efecto, como de lo anterior se colige, para el estudio de valores de terreno se atenderá lo contemplado en el artículo 54 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, para lo cual se realizará un plano del territorio municipal, pudiendo, realizar el estudio de los valores urbanos, consultando el plan parcial de desarrollo urbano para realizar los planos de usos del suelo, zonas habitacionales, comerciales, industriales y de equipamiento social, consultar también, las operaciones de compra y venta de inmuebles en la zona correspondiente, llevar un recabo de fotografías tomadas, que sean representativas de las calles, colonias y zonas de estudio para respaldar los valores a proponer a falta de ventas, consultar el numeral 74 de la legislación en cita, recabando además la información respecto a servicios con que cuenta cada una de las calles, como pavimentos, agua potable, drenaje, energía eléctrica y alumbrado público para elaborar los planos que correspondan a cada servicio anteriormente referido agregando el de equipamiento social, para lo que se investigarán los valores de mercado de terreno urbano y se asentarán en planos de tablas de valores unitarios urbanos investigando el comportamiento de los valores del mercado, pudiendo incluso, apoyarse en la asesoría de un perito valuador autorizado, entonces al contrastarlos, se elaborará la propuesta de valores empleando planos unitarios por calle, rango o zona.

En lo concerniente al estudio de los valores de construcción se estará al artículo 58 conforme a lo que refiere el artículo 20 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, debiendo investigar igualmente las operaciones de compra y venta de inmuebles construidos en la zona en un libre mercado, partiendo del análisis de costos por metro cuadrado de una construcción nueva tipo moderno y sus diferentes calidades, así como basarse conjuntamente con las publicaciones de análisis de costos y precios unitarios emitidas por la Cámara de la Industria de la Construcción y Colegios de profesionistas en esa materia, todo esto será la base para la determinación de las clasificaciones moderno, semi-moderno, antiguo, industrial, provisional, albercas y pisos sin techo; tomando en cuenta edad, vida útil y estado de conservación para cada tipo específico, según las calidades de las mismas.

Con el tópicos abordado, se llega a la conclusión de que los elementos a considerar en la determinación de los valores unitarios de los terrenos urbanos



como sus construcciones, a que se refiere el artículo 58 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, sólo se deben reflejar en el procedimiento de estudio de los valores, pero no en las tablas de valores unitarios de terrenos rústicos, ya que el Decreto que las contiene, también se integra de las tablas de Terreno Urbano, Avenidas, valores de centros de población en que se clasifican los poblados tomando en consideración la red de agua potable y alcantarillado, electrificación, alumbrado, telefonía, recolección de basura, transporte, entre otros factores; la tabla de valores de plazas comerciales; la tabla de valores de parques industriales; los factores unitarios para áreas de reserva urbana; los valores de áreas en transición, arrojando que los valores de terreno urbano no sólo se basan al tipo de suelo y zona catastral, sino también, a otros aspectos de los marcados por los multicitados dispositivos 56 y 58 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco.

Bajo toda esa tesitura, es que asiste la razón a la autoridad administrativa demandada aquí recurrente, pues como ha quedado evidenciado, el Decreto 24194/LX/12 no contraviene el Principio de Legalidad Tributaria tutelado por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

■ Es aplicable por analogía, la jurisprudencia cuyos datos de localización, rubro y texto son del tenor siguiente:

*“Época: Décima Época, Registro: 2008376, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: PC.III.A. J/7 A (10a.), Página: 2125”*

***“TABLAS DE VALORES UNITARIOS. EL DECRETO 23733/LIX/11, EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ZAPOPAN, JALISCO, QUE LAS CONTIENE, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. De la interpretación armónica de los artículos 13, fracción IX, 54, 55, 56 y 57 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, permite concluir que los elementos mencionados en el diverso 56, sólo se toman en cuenta por la autoridad catastral municipal al momento de elaborar los estudios en la elaboración de los proyectos de las tablas, para su estudio, análisis y aprobación por parte de los consejos técnicos de catastro municipal y del Estado, respectivamente, pero sin que constituyan elementos que***



*deban verse reflejados en las tablas de valores unitarios y mapas de las zonas catastrales. Lo anterior lo corrobora la lectura al artículo 35 del Reglamento de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, el cual establece que es en el estudio de valores de terreno urbano, en el que se atenderá a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, para lo cual se realizará un croquis o plano general de la población, delegación o zona en estudio, además de que la información sobre los servicios que cuenta cada una de las calles podrá obtenerse de las diversas dependencias del Ayuntamiento, a efecto de elaborar diversos planos tales como el de red de servicios de agua potable, de drenaje, de energía eléctrica, de alumbrado público y de los diferentes tipos de rodamiento y de equipamiento social. Pero además, del análisis a esas tablas de valores unitarios se advierte que éstas contienen lo siguiente: la tabla de valores de centros de población, en la que se clasifican los poblados tomando en consideración la red de agua potable y alcantarillado, electrificación, alumbrado, telefonía, recolección de basura, transporte, entre otros factores, la tabla de valores de plazas comerciales, la tabla de valores de parques industriales, los factores unitarios para áreas de reserva urbana, los valores de áreas en transición, así como la tabla de deméritos e incrementos; lo que denota que los valores de terreno urbano no sólo atienden a la zona catastral y colonia, sino también a otros aspectos para su fijación. Por tanto, dicho decreto no transgrede el principio de legalidad tributaria, establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, tomando en cuenta que para la determinación de las tablas de valores unitarios que consagra, ya se reflejaron en el procedimiento de estudio de los elementos contenidos en el artículo 56 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, por lo que no es necesario que se señalen expresamente en dichas tablas.”*

**“PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.**

*Contradicción de tesis 4/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 25 de agosto de 2014. Mayoría de tres votos de los Magistrados Enrique Rodríguez Olmedo, José Manuel Mojica Hernández y Froylán Borges Aranda. Disidente: Jaime Crisanto Ramos Carreón. Ponente: Froylán Borges Aranda. Secretario: Manuel Antonio Figueroa Vega.*

*Tesis y/o criterios contendientes:*



*El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 264/2012, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 351/2013.*

*Esta tesis se publicó el viernes 06 de febrero de 2015 a las 09:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 09 de febrero de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.”*

Bajo esa ilación, de conformidad al numeral 430 fracción II del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria por disposición expresa del artículo 2 de la Ley de Justicia Administrativa, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, se revoca la sentencia recurrida únicamente en lo impugnado, por lo que, el contenido que no contraría lo aquí resuelto, seguirá rigiendo su sentido debiendo las partes, en su lugar sujetarse a lo siguiente:

### **PROPOSICIONES:**

**PRIMERA.** - La competencia de esta [REDACTED] Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, para conocer y resolver de la presente controversia, así como la personalidad, la capacidad de las partes y la procedencia de la vía Administrativa elegida han quedado debidamente acreditadas en autos.

**SEGUNDA.** - La parte actora, [REDACTED], no acreditó los elementos constitutivos de su acción ejercitada, mientras que la autoridad demandada, **TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE INGRESOS DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA, JALISCO**, justificó sus excepciones y defensas.

**TERCERA.** – Se reconoce la validez de la resolución administrativa impugnada consistente en el oficio [REDACTED] del 10 diez de diciembre del año 2015 dos mil quince, emitida por el Director de Ingresos de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco.



**CUARTA. – Se absuelve a la autoridad administrativa demandada respecto a devolver la cantidad solicitada por el accionante del presente juicio.**

**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FUNDAMENTAL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO:** Con fundamento en los artículos 6, 16 segundo párrafo, 17 y 116 fracciones V y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 70 fracción XXXVI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 5 fracciones I y III y último párrafo, y 22 fracciones I, IV, y VIII de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 6, 7 fracciones III, IV, VII y VIII, 91 segundo párrafo y 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 8° párrafo 1 fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Jalisco y sus Municipios, 4° párrafo 1 fracciones I y III y párrafo 2, y 15 párrafo 1 fracciones I, II, V, y VIII de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del estado de Jalisco y sus Municipios; y 4 inciso m) de la Ley de Procedimiento Administrativo del estado de Jalisco; **se hace del conocimiento a las partes que la presente sentencia es información pública fundamental**, por lo que este Tribunal se encuentra obligado a ponerla a disposición del público y mantenerla actualizada, a través de las fuentes de acceso público al alcance de este órgano constitucional autónomo.

Lo anterior es así pues corresponde a la competencia constitucional de este Tribunal, la impartición de justicia especializada en dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; así como imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales; materias cuyas disposiciones son de orden público e interés social pues se refieren a los mecanismos constitucionales de combate a la corrupción, la preservación de la seguridad jurídica, el fomento de la cultura de la legalidad y del Estado democrático de derecho, así como la rendición de cuentas de todas las autoridades por medio de la transparencia y el acceso a la información.

De esta forma, los artículos 70 fracción XXXVI de la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 8° párrafo 1 fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Jalisco y sus Municipios, al ser disposiciones de orden público y de observancia obligatoria, imponen a las Salas de este Tribunal la obligación de hacer públicas las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio, incluso aquellos que no hayan causado estado o ejecutoria; sin que por ello se estime vulnerado el derecho de privacidad, pues el interesado en que se suprima la información que la ley clasifica como confidencial, podrá acudir a ejercicio de los derechos ARCO previsto en los artículos 43 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, lo anterior es así pues la finalidad de las disposiciones legales referidas con antelación es garantizar el acceso de toda persona a la información gubernamental, debiéndose favorecer en principio de



máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados, que sólo puede restringirse de manera excepcional bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de que no se impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad; estimar lo contrario conculcaría los principios constitucionales de transparentar y dar publicidad al actuar de las autoridades del Estado Mexicano y de los particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como promover la rendición de cuentas en la construcción de un Estado democrático de derecho, basado en una cultura de la legalidad.

Consecuentemente, al haber resultado fundado el primero de los agravios, con fundamento en los artículos 72, 73 y del 96 al 102 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, se concluye con los siguientes:

### **RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** - Es fundado parcialmente el agravio primero contenido en el Recurso de Apelación interpuesto por [REDACTED], abogado patrono de la autoridad demandada, en contra de la Sentencia definitiva dictada el 9 nueve de agosto del año 2019 dos mil diecinueve, pronunciada en el juicio administrativo [REDACTED] del índice de la [REDACTED] Sala Unitaria de este Tribunal de Justicia Administrativa.

**SEGUNDO.** - Se **revoca en lo impugnado** la Sentencia apelada por los motivos y consideraciones legales que se contienen en el último Considerando de esta Resolución.

**TERCERO.-** De conformidad a lo dispuesto por el artículo 110 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia por disposición expresa del numeral 2 de la Ley de Justicia Administrativa, ambos ordenamientos de esta Entidad Federativa, se hace del conocimiento de las partes, que derivado del nombramiento aprobado en la primera Sesión Solemne de esta Sala Superior, celebrada el día 11 once de enero del año 2019 dos mil diecinueve, a partir de la fecha citada, funge como Secretario General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, el Licenciado Sergio Castañeda Fletes, lo que se ordena notificar personalmente a las partes, para los efectos legales a que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y MEDIANTE OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.**

Así lo resolvió la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por unanimidad de votos de los Magistrados



Tribunal de Justicia Administrativa  
del Estado de Jalisco

**EXPEDIENTE 285/2020  
RECURSO DE APELACIÓN**

José Ramón Jiménez Gutiérrez (Presidente) a favor de los resolutivos, Fany Lorena Jiménez Aguirre (Ponente) y Avelino Bravo Cacho, quien agrega voto concurrente, ante el Secretario General de Acuerdos Sergio Castañeda Fletes, quien autoriza y da fe.

Magistrado Avelino Bravo Cacho

Magistrado José Ramón Jiménez  
Gutiérrez  
**Presidente**

Magistrada Fany Lorena Jiménez Aguirre  
**(Ponente)**

Sergio Castañeda Fletes  
Secretario General de Acuerdos

**FLJA/JMVR**

“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 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.”