



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

EXPEDIENTE: 765/2020

RECURSO DE APELACIÓN (2)

SALA DE ORIGEN: CUARTA

JUICIO ADMINISTRATIVO: 1706/2018

ACTOR: [REDACTED]

DEMANDADA: DIRECTOR DE OBRAS
PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURA DEL
AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN

MAGISTRADO PONENTE:

JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ

SECRETARIO PROYECTISTA:

EDUARDO RAFOLS PÉREZ

GUADALAJARA, JALISCO, CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE

Vistos los autos para resolver los recursos de apelación interpuestos por las partes en contra de la sentencia definitiva dictada el tres de agosto de dos mil veinte por la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en el expediente IV 1706/2018, y;

RESULTANDOS

1. Por escritos presentados ante la Oficialía de Partes Común de este Tribunal el veintisiete de agosto y el primero de septiembre de dos mil veinte, el abogado patrono de la autoridad demandada y la parte actora respectivamente, interpusieron recursos de apelación en contra de la sentencia de tres de agosto de dos mil veinte, dictada dentro del expediente IV-1706/2018.

2. Por auto de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, la Cuarta Sala Unitaria tuvo por interpuestos los recursos y ordenó correr traslado a las partes para que dentro del término de cinco días manifestaran lo que a su derecho conviniera.

3. A través del oficio 534/2020 de nueve de octubre de dos mil veinte, la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal remitió los autos para que

se dictara la sentencia que en derecho corresponda en los recursos de apelación interpuestos por las partes en el juicio.

4. Por acuerdo tomado en la Décima Primera Sesión Ordinaria de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, de veintidós de octubre de dos mil veinte, se designó como ponente al Magistrado José Ramón Jiménez Gutiérrez para que elaborara le proyecto de resolución correspondiente.

5. A través del oficio 2509/2020, el Secretario General de Acuerdos remitió al magistrado ponente los autos del juicio de nulidad a efecto de que se substanciara el recurso interpuesto, oficio que fue recibido el veintitrés de octubre de dos mil veinte.

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

PRIMERO. La competencia de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco para resolver el recurso de apelación se establece en los artículos 8 apartado 1 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, 96 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, así como 18 fracciones II y VIII, y 19 del Reglamento Interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el nueve de junio de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Por cuestión de método, se procederá a resolver en primer lugar el recurso de apelación interpuesto por la autoridad demandada.

En el **único** agravio de su recurso de apelación, la **parte demandada** alega que la sentencia recurrida viola en su perjuicio el principio de congruencia y exhaustividad al omitir estudiar los argumentos en los cuales se argumentó que el cobro de los derechos e impuestos son atribuciones inherentes a la Tesorería Municipal, en atención a lo dispuesto por los numerales 11, 19 y 23 de la Ley de Hacienda Municipal, además que es disposición constitucional la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, y que conforme al artículo 115 fracción V de la Constitución en relación con el artículo 5 del Reglamento de Construcción



para el Municipio de Zapopan, Jalisco, la Dirección de Obras Públicas tiene la competencia para otorgar licencias y permisos para construcciones.

Es **inoperante** el agravio en estudio, ya que la autoridad recurrente no controvierte los fundamentos y motivos en los que se sostiene la sentencia recurrida; a saber, que el acto impugnado no se encuentra fundado en cuanto a la competencia de la autoridad que lo emitió y en los conceptos que ahí se determinaron.

En ese orden de ideas, resulta incongruente que la autoridad alegue que no se valoraron sus argumentos tendientes a evidenciar que contaba con competencia para emitir el acto impugnado, ya que el sentido de lo resuelto en la sentencia recurrida no atiende propiamente a la incompetencia de la autoridad emisora del acto, sino a la falta de fundamentación de la misma que se contiene en el acto impugnado.

La demandada se limita a exponer que en atención a lo dispuesto por los artículos 11, 19 y 23 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, 34 del Reglamento de la Administración Pública Municipal, 115 fracción V de la Constitución y 5 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, se desprendía la competencia de la autoridad para emitir el acto controvertido; sin embargo, no fue la falta de competencia de la autoridad el motivo por el que la sala unitaria declaró la nulidad del acto impugnado, sino la cita deficiente de los artículos que dan competencia a la autoridad, a mayoría de razón de ninguno de los preceptos legales a que hace referencia en su agravio fueron citados como fundamento en la Licencia de Edificación que contiene la determinación de contribuciones controvertida, evidenciándose lo inoperante del argumento en cuestión.

En efecto, el agravio en estudio es inoperante porque la autoridad recurrente no logra controvertir eficazmente la falta de fundamentación de la competencia que aparece plasmada en el documento que contiene el acto controvertido; y en ese sentido, no

controvierte los fundamentos y motivos en que se sostiene la sentencia recurrida.

No pasa desapercibido que la autoridad intenta sostener su argumento afirmando que el acto impugnado cuenta con los preceptos legales que fueron aplicados para la determinación de las cantidades ahí señaladas, así como las respectivas autorizaciones y validaciones de las autoridades que participaron en la realización del mismo; sin embargo, la recurrente ni siquiera explica o detalla cuales fueron los preceptos legales efectivamente citados en el acto impugnado que supuestamente demostraban la competencia de la autoridad demandada.

En tal tesitura, al no constituir los hechos expuestos en el recurso de apelación de la autoridad motivos de agravio en los términos previstos por el artículo 427 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco¹, esta Juzgadora considera que la autoridad apelante no confronta ni supera lo fallado por el juzgador unitario, por lo que se estima que el agravio en estudio es inoperante, al incumplir con los requisitos esenciales para efectuar estudio alguno en virtud de su falta de profundidad y aporte de razonamientos.

Al respecto cobra aplicación la tesis 221639², sustentada por la Segunda Sala de Justicia de la Nación que señala:

CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES, LO SON AQUELLOS EN LOS QUE NO SE COMBATEN LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECLAMADA. Si el quejoso repite como conceptos de violación, argumentos que ya propuso ante la Sala responsable y que ésta consideró infundados con apoyo en los motivos y fundamentos legales expresados en la sentencia reclamada, consideraciones que el quejoso omite combatir en su demanda de garantías y que por lo tanto quedan subsistentes para continuar rigiendo el sentido del fallo, debe concluirse que dichos conceptos de violación son inoperantes.

¹ **Artículo 427.** Los recursos deben interponerse por escrito en el cual se deberá:

I. Precisar la resolución o acto procesal impugnado, así como la autoridad judicial y el juicio o procedimiento de donde emane;

II. Expresar los agravios que le causen, entendiéndose como tales, aquellos razonamientos relacionados con las circunstancias de hecho, en un caso jurídico determinado, que tiendan a demostrar y puntualizar la violación o la inexacta interpretación de la ley. Bastará la enumeración sencilla que haga la parte, de los errores y violaciones de derecho que en su concepto se cometieron en la resolución para tener por expresados los agravios;

III. Señalar y en su caso aportar, las constancias necesarias que comprueben tanto la existencia, como la ilegalidad del fallo o acto combatido;

IV. Exhibir una copia del escrito para correr traslado del mismo a cada una de las otras partes interesadas;

V. Abstenerse de denostar a la autoridad, de lo contrario quedará sujeto a la sanción prevista en el artículo 72 de este Código; y

VI. Señalar domicilio para recibir notificaciones en segunda instancia.

En materia familiar, cuando sea en beneficio de personas menores de edad, o incapaces, o personas con discapacidad, el Tribunal de Apelación deberá suplir la deficiencia de los conceptos de agravio expresados.

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo VIII, octubre 1991, página 151.*



Corrobora lo anterior por analogía la Jurisprudencia 2a./J. 109/2009³, que señala:

AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA. Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, el recurrente debe expresar los agravios que le causa la sentencia impugnada, lo que se traduce en que tenga la carga, en los casos en que no deba suplirse la queja deficiente en términos del artículo 76 Bis de la ley de la materia, de controvertir los razonamientos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en primera instancia. Consecuentemente, son inoperantes los agravios que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida.

TERCERO. Por otro lado, alega la **parte actora** en el **único** agravio de su respectivo recurso de apelación, que la sentencia recurrida es ilegal, porque cuando se trata de la competencia de la autoridad emisora del acto impugnado, se viola un elemento de legalidad insubsanable, por lo que se debió decretar la nulidad lisa y llana de los actos impugnados ordenando devolver las cantidades enteradas así como su actualización e intereses.

Explica que la ignorancia respecto a si la autoridad emisora del acto o resolución impugnados posee o no facultades para modificar la situación jurídica del particular, hace poco deseable que se le den efectos a la nulidad declarada, en la medida en que podría estarse obligando a una autoridad incompetente a dictar una resolución o emitir un nuevo acto contra el cual el particular tendría necesariamente que promover un nuevo juicio o recurso, provocándose con ello un retraso en la impartición de justicia en contravención a lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional.

Es **infundado** el agravio en estudio por las razones que se exponen a continuación:

En la sentencia apelada, el juzgador determinó que el acto-impugnado, contenido en Licencia de Edificación LE-18-0860 de veintisiete

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época Tomo XXVI, Octubre de 2007, página 203.*

de junio de dos mil dieciocho y su respectiva propuesta de cobro, carecía de una debida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada y de los conceptos determinados, y en razón de ello, declaró la nulidad para el efecto de que la autoridad competente emitiera una nueva resolución en la que funde y motive su competencia, así como la totalidad de sus determinaciones.

En ese orden de ideas, esta Sala se percata que por un lado, la resolución impugnada en el juicio de origen fue declarada nula por un vicio en la fundamentación de la competencia, y por otro lado, que dicho acto anulado deriva de una instancia del particular, a saber, de una solicitud de emisión de una Licencia de Edificación.

Con base en dichas circunstancias, resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 52/2001⁴ que se transcribe:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, **en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Énfasis añadido

4 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, página 32, Tomo XIV, Noviembre de 2001



En atención a la jurisprudencia en comento, si bien es cierto que, por regla general, los vicios en la fundamentación de la competencia de los actos administrativos derivan en la nulidad lisa y llana de éstos; existe una excepción a dicha regla, a saber, cuando los actos en cuestión derivan de una petición, instancia o recurso del particular, caso éste último en el que se debe declarar la nulidad para que se emita un nuevo acto, pues de otra manera, se dejarían sin resolver dichas peticiones.

Así, ante la ilegalidad por vicios en la fundamentación de la competencia de la resolución impugnada contenida en la Licencia de Edificación [REDACTED] de veintisiete de junio de dos mil dieciocho y su respectiva propuesta de cobro que deriva de una solicitud de expedición de licencia presentada por la parte actora en términos de lo dispuesto por los artículos 34 y 36 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan⁵; lo procedente era que se ordenara la emisión de una nueva resolución, aunque dicho efecto sólo tenga como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera, se dejaría sin resolver dicha petición, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultando legal la sentencia recurrida.

Así, se concluye que la sentencia recurrida es congruente con la jurisprudencia aplicable al caso concreto, puesto que ante la ilegalidad del acto controvertido por un vicio en la fundamentación de la competencia del funcionario que emitió el acto administrativo a solicitud

⁵ **Artículo 34.** Los propietarios por sí o por conducto de su representante legal deberán tramitar ante la Dirección la licencia correspondiente conforme a lo que establece el presente ordenamiento para la realización o ejecución de cualquier obra de construcción, remodelación, demolición, restauración, movimiento de tierras, excavación o restauración de cualquier género, además de todo acto de instalación temporal o permanente, indistintamente si sean elementos o módulos fijos o móviles, fabricados en sitio o prefabricados, así como todo acto de ocupación y utilización del suelo, que se lleve a cabo en el Municipio de Zapopan; la Dirección expedirá la licencia, permiso o autorización de que se trate, de acuerdo con la zonificación establecida en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables; y conforme a las normas establecidas en el Código Urbano, sus disposiciones reglamentarias, las normas específicas para la clasificación y el género respectivo como mínimo y se sujetarán a lo establecido en el presente Reglamento y demás leyes, reglamentos y normas técnicas aplicables.

Los interesados deberán solicitarlo en los formatos expedidos por la Dirección y deberán estar firmados por el propietario del predio o su representante legal, además por el Director Responsable correspondiente.

Artículo 36. Para la emisión de cualquier licencia, permiso, dictamen, certificación o autorización señalada en el presente Reglamento, el solicitante deberá realizar el pago de impuestos, derechos o aprovechamientos correspondientes, conforme a la Ley de Ingresos. Cuando el solicitante no efectúe el pago en un término de veinte días hábiles posteriores a la fecha de emisión de la orden de pago, la Dirección tendrá como no procedente el trámite solicitado y ordenará el archivo del expediente como asunto concluido debiendo realizar la notificación al interesado o promovente.

del particular, era dable declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que se emitiera una nueva resolución acorde a lo establecido en la jurisprudencia sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con número 2a./J. 52/2001.

En consecuencia, al no quedar superado lo resuelto por la Cuarta Sala Unitaria, se confirma la sentencia recurrida en sus términos; motivo por el cual, con fundamento en los artículos 96 al 102 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, se concluye con los siguientes:

RESOLUTIVOS

I. Resultaron inoperantes e infundados los agravios contenidos en los recursos de apelación interpuestos por las partes en contra de la sentencia definitiva dictada el tres de agosto de dos mil veinte en el Juicio Contencioso Administrativo 1706/2018 del índice de la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal.

II. Se **confirma** la sentencia apelada atento a los motivos y consideraciones legales contenidos en la presente resolución.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman por unanimidad los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, los CC. **Avelino Bravo Cacho**, **José Ramón Jiménez Gutiérrez** como Presidente y ponente, y **Fany Lorena Jiménez Aguirre**, ante el Secretario General de Acuerdos Sergio Castañeda Fletes que da fe.

Avelino Bravo Cacho
Magistrado

José Ramón Jiménez Gutiérrez
Magistrado

Fany Lorena Jiménez Aguirre
Magistrada

Sergio Castañeda Fletes
Secretario General de Acuerdos



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

EXPEDIENTE: 765/2020
Recurso de Apelación

La Sala que al rubro se indica 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 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; indica que 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.