



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

EXPEDIENTE: 801/2020

RECURSO: APELACIÓN

JUICIO ADMINISTRATIVO: V- 11/2020

N1-TESTADO 1

PONENTE: JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ

SECRETARIO PROYECTISTA: JACINTO
RODRÍGUEZ MACÍAS.

GUADALAJARA, JALISCO, DIECINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

Vistos los autos para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra de la sentencia definitiva dictada el cuatro de marzo de dos mil veinte, en el juicio administrativo 11/2020 del índice de la quinta sala unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

RESULTANDOS

1. Por escrito presentado el siete de agosto de dos mil veinte¹, la parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva dictada el cuatro de marzo de dos mil veinte².

2. Mediante proveído de trece de agosto de dos mil veinte³, se recibió a trámite el medio de defensa, ordenando correr traslado a la contraria para la contestación de los agravios expuestos, lo que aconteció por escrito de veintiséis de agosto de dos mil veinte, por lo que se ordenó integrar el recurso de mérito y remitirlo a la Sala Superior de este Tribunal.

3. Por oficio 247/2020 de veintisiete de octubre de dos mil veinte, el Magistrado Presidente de la quinta sala unitaria remitió los autos originales a esta Sala Superior para emitir el proyecto de resolución correspondiente, en atención a lo previsto por el artículo 100 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

¹ Fojas 40 a 48 de autos.

² Fojas 34 a 36.

³ Foja 50.

4. Por acuerdo tomado en la Décima Segunda Sesión Ordinaria de la Sala Superior de este Tribunal, de cinco de noviembre de dos mil veinte, se ordenó registrar el asunto bajo el expediente 801/2020, procediendo a designar como Ponente al Magistrado de la Segunda Ponencia de la Sala Superior José Ramón Jiménez Gutiérrez, en los términos del artículo 100 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

5. Recibidas las actuaciones que se adjuntaron al oficio 2634/2020 de cinco de noviembre de dos mil veinte, suscrito por el Secretario General de Acuerdos del propio Tribunal, se turnaron los autos al Magistrado Ponente para emitir la resolución del recurso de cuenta.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, es competente para resolver el presente recurso de apelación, de conformidad con lo previsto en los artículos 65 y 67, de la Constitución Política de esta entidad, artículo 8 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, así como 1, 2, y 96, fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, así como 18 fracciones II, VIII, y 19 del Reglamento Interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco* el nueve de junio de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Señala en el **único agravio** planteado, que en la sentencia recurrida se vulneran los principios de congruencia y exhaustividad al transgredir los artículos 73, fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y, 87 del Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, al haber declarado fundado uno de los conceptos de impugnación, dejó de atender el segundo concepto, en el cual se controvierte la incompetencia de la autoridad que emitió el acto administrativo, el cual le hubiese reportado mayor beneficio, limitándose a reconocer la indebida fundamentación y motivación de la actuación de las autoridades demandadas, pero concediéndoles una segunda oportunidad para mejorar su proceder, lo que vulnera sus derechos fundamentales.



Refiere que, cuando concurren en el juicio contencioso administrativo conceptos de impugnación relacionados con la competencia de la autoridad demandada, por su propia naturaleza, su estudio es preferente.

Esta Sala Superior considera que es fundado el agravio planteado, con base en las siguientes consideraciones:

En la sentencia definitiva de cuatro de marzo de dos mil veinte, la sala de origen declaró la nulidad del acto administrativo impugnado, para los siguientes efectos:

(...)

Entonces, atendiendo al principio de mayor beneficio, toda vez que si es cierto que la falta de fundamentación y motivación es suficiente para declarar la nulidad del acto impugnado, también lo es que la parte actora en ningún momento negó que no se encuentre remodelando, reconstruyendo o construyendo el inmueble, por tanto, es que esta autoridad jurisdiccional se encuentra impedida para declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo, toda vez que, en sus conceptos de impugnación manifiesta que no se le fundamentó ni motivó la liquidación y determinación del impuesto; consecuentemente, se actualiza la causal de anulación prevista en la fracción IV del artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por lo que procede declarar la nulidad para efectos de que la autoridad demandada funde y motive los elementos que tomo en cuenta para determinar las cantidades liquidadas. (...)

(...)

Bajo ese contexto, como lo refiere el apelante, en la sentencia definitiva se dejaron de atender las consideraciones vertidas en el escrito inicial de demanda que le hubiesen causado mayor beneficio, siendo la relativa a la incompetencia de la autoridad que emitió el acto administrativo.

En ese sentido, para determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de anulación planteados por el actor en el juicio en materia administrativa, deben examinarse la demanda de nulidad y las

consideraciones del acto impugnado, a efecto de clasificarlos temáticamente y distinguir los aspectos que rijan de manera fundamental el sentido del acto que se pretende nulificar; luego, deberá abordarse el estudio del concepto seleccionado que se dirija a combatir el fondo, ya que, de resultar fundado, producirá un mayor beneficio jurídico al actor, con lo cual se cumple el derecho de acceso efectivo a una justicia completa.

Siendo aplicable a lo anterior, la tesis III.6o.A.10 A (10a.)⁴, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que establece:

CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. MÉTODO PARA DETERMINAR LA PREEMINENCIA DE SU ESTUDIO EN RELACIÓN CON EL MAYOR BENEFICIO JURÍDICO QUE PUEDAN PRODUCIR AL ACTOR, PARA CUMPLIR CON EL DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A UNA JUSTICIA COMPLETA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).

El artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias, al señalar que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, entre otras, de manera completa. Por su parte, los artículos 72 y 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco establecen el estudio preponderante de los conceptos de nulidad que tengan por efecto declarar la nulidad del acto impugnado, y la obligación implícita de la autoridad jurisdiccional de verificar los puntos litigiosos para definir la nulidad que decretará, ya sea para efectos o lisa y llana. Entonces, para determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de nulidad planteados por el actor en el juicio en materia administrativa, deben examinarse la demanda de nulidad y las consideraciones del acto impugnado, a efecto de clasificarlos temáticamente y distinguir los aspectos que rijan de manera fundamental el sentido del acto que se pretende nulificar; luego, deberá abordarse el estudio del concepto seleccionado que se dirija a combatir el fondo, ya que, de resultar fundado, producirá un mayor beneficio jurídico al actor, con lo cual se cumple el derecho de acceso efectivo a una justicia completa. Cabe señalar que ese pronunciamiento debe hacerse de forma explícita, para que no se genere incertidumbre a las partes y, en el análisis de la resolución por cuestiones de legalidad que, en su caso, se realice, el inconforme no quede indefenso para controvertir las razones otorgadas.

Así, esta Juzgadora en respeto al derecho fundamental de acceso a una tutela jurisdiccional efectiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asume jurisdicción y entra al análisis del único agravio del

⁴Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 69, Agosto de 2019, Tomo IV. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tipo de Tesis: Aislada. Página: 4481. Registro: 2020398. Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



recurso de apelación en relación con el segundo concepto de impugnación de la demanda, en el que argumenta el actor que las autoridades violentan los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 1, 14 y 16 Constitucionales, en razón de que la emisión de la liquidación del impuesto de negocios jurídicos, de nueve de octubre de dos mil diecinueve, que se reclama fue realizada por personal de la dirección de catastro del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, violentando así la legalidad del acto administrativo, en razón de que no fue emitido por la autoridad competente en ejercicio de sus funciones, ya que, la dirección de catastro no tiene la atribución para liquidar un impuesto, sino que le compete al tesorero municipal, como lo establece el artículo 23 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

Al manifestarse a los argumentos antes sintetizados, las autoridades demandadas señalaron que, es inoperante en virtud de que el director de catastro, es el subordinado del tesorero municipal, de ahí que la liquidación emitida se encuentre en cumplimiento a esa subordinación de acuerdo al Reglamento del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.

Esta Sala Superior considera fundado el agravio referido, en atención a lo siguiente:

Derivado de los argumentos expuestos por los contendientes, se procede al estudio de la competencia cuestionada a la autoridad emisora de la liquidación del impuesto de negocios jurídicos, con el folio 20323-19, de nueve de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Dirección de Catastro del Ayuntamiento de Tlaquepaque, Jalisco, resultando aplicable la tesis XII.2o.2 A (10a.)⁵, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, que refiere:

**CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL ESTUDIO DE LOS RELACIONADOS CON LA**

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 3, febrero 2014, tomo III, página 2300.*

COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA ES PREFERENTE SOBRE LOS QUE PLANTEAN VICIOS FORMALES Y DE PROCEDIMIENTO, Y PREVIO AL DE LOS QUE CONTROVIERTEN EL FONDO DEL ASUNTO. El artículo 51, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, como causa de ilegalidad, la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución impugnada, ordenado o tramitado el procedimiento del que ésta deriva, la cual se refiere a un presupuesto esencial de validez de todo acto de autoridad, cuyo estudio es preferente, por referirse a una cuestión de orden público. Esta relevancia ha sido destacada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que la actualización de la hipótesis señalada produce la nulidad lisa y llana del acto controvertido. Por tal motivo, los vicios formales o de procedimiento establecidos en las fracciones II y III del artículo mencionado, cuya actualización produce una nulidad para efectos, no generarán un mayor beneficio al actor que el obtenido por aquella nulidad lisa y llana. Por otra parte, del penúltimo párrafo del propio precepto, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010 en que se adicionó, se advierte que, cuando concurren conceptos de anulación relativos a la incompetencia de la autoridad, con otros relativos al fondo del asunto, se privilegiará, en primer orden, el estudio de aquéllos, pues, de resultar fundados, su análisis se justifica en atención a que el fin perseguido es determinar si alguno de ellos genera un mayor beneficio al actor que el alcanzado por la incompetencia de la autoridad. En estas condiciones, se concluye que siempre que concurren en el juicio contencioso administrativo conceptos de impugnación relacionados con la competencia de la autoridad demandada, por su propia naturaleza, su estudio es preferente sobre los que plantean vicios formales y de procedimiento, y previo al de los que controvierten el fondo del asunto, porque el mayor beneficio que ello puede producir, guarda relación con la nulidad lisa y llana que se hubiera alcanzado, en su caso, por la incompetencia de la autoridad.

Ahora, con respecto a los elementos de validez en los actos administrativos, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, establece:

Artículo 12. Son elementos de validez del acto administrativo:

I. Que sea realizado por autoridad competente en ejercicio de su potestad pública;

II. Que sea efectuado sin que medie error, dolo, violencia o vicio del consentimiento;

III. Que tenga por objeto un acto lícito y de posible realización material y jurídica, sobre una situación jurídica concreta; y

IV. Que no contravenga el interés general.

(énfasis añadido)

En cuanto a las atribuciones del Tesorero Municipal, el artículo 23, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, señala:



Artículo 23.- Son atribuciones del Tesorero:

(...)

VIII. Delegar facultades a servidores públicos de la Tesorería para el despacho y vigilancia de los asuntos que sean de su competencia;

(...)

X. Determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación o fijarlas en cantidad líquida; (...)

(...)

De lo transcrito se advierte que, entre los elementos de validez del acto administrativo se encuentra el que sea realizado por autoridad competente en ejercicio de su potestad pública, en este caso, como se precisó, corresponde al Tesorero Municipal, entre otras atribuciones, la de determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación o fijarlas en cantidad líquida, así como el Delegar facultades a servidores públicos de la Tesorería para el despacho y vigilancia de los asuntos que sean de su competencia.

En ese sentido, del análisis al acto administrativo impugnado de nueve de octubre de dos mil diecinueve, no se desprende que las autoridades fundaran el acto impugnado, ni en qué norma se les otorgó la competencia o, el documento por el cual se les delegó la facultad para emitir la liquidación del impuesto sobre negocios jurídicos.

Además, del acto controvertido no se advierte el cargo con el cual actúan los funcionarios públicos, sólo el sello y el formato de la dependencia a nombre de: *H. Ayuntamiento de Tlaquepaque, Hacienda Municipal; Dirección de Catastro; Liquidación del Impuesto de Negocios Jurídicos*; dos nombres; dos firmas y, una leyenda de: *calificó y formuló y, visto bueno*; como se muestra para mejor apreciación, en la imagen siguiente:

Bajo ese contexto, queda de manifiesto que le asiste la razón al actor en el sentido de que, las autoridades emisoras del acto impugnado fueron omisas en fundar su actuar en la ley, artículo y fracción, en su caso, que les otorga las facultades para suscribirlo.

No es óbice para la anterior determinación, el señalamiento que hacen las autoridades demandadas en el sentido de que, la emisión del acto impugnado es en cumplimiento a la subordinación que la dirección de catastro tiene con la tesorería municipal; toda vez que, como quedó señalado en la fracción VIII, del artículo 23, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, no es a través de la subordinación como se ejercen las facultades de la tesorería municipal, sino por medio de acuerdo delegatorio, formalidad que tampoco se desprende del acto impugnado.



Por lo tanto, deviene en ilegal el acto impugnado, toda vez que, la autoridad demandada omitió fundar su competencia para la emisión de la liquidación del impuesto de negocios jurídicos, vulnerando el derecho fundamental del actor a la legalidad y seguridad jurídica previsto por el artículo 16 Constitucional⁶, además de incumplir con el elemento de validez prescrito en la fracción I, del artículo 12, de la Ley Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, esto es, que se haya realizado por autoridad competente en ejercicio de su potestad pública; actualizando así, la causa de ilegalidad que establece la fracción I, del artículo 75, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco⁷, en el sentido de que, es causa de anulación de un acto administrativo, la incompetencia de la autoridad que haya dictado el acto impugnado; por lo que, **se declara la nulidad lisa y llana de la liquidación del impuesto de negocios jurídicos, con el folio N3-TESTADO de nueve de octubre de dos mil diecinueve**, emitida por la Dirección de Catastro del Ayuntamiento de Tlaquepaque, Jalisco.

Al resultar ilegal la liquidación del impuesto de negocios jurídicos, con el folio N4-TESTADO de nueve de octubre de dos mil diecinueve, los actos posteriores originados de la misma también resultan ilegales, razón por la cual, debe declararse la nulidad del citatorio de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve y, el acta de notificación de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, emitidos por el notificador - ejecutor de la Hacienda Municipal de Tlaquepaque, Jalisco; al derivarse de actos viciados de origen.

⁶ Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

⁷ Artículo 75. Serán causas de anulación de una resolución, de un acto o de un procedimiento administrativo:

- I. La incompetencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución o el acto impugnado;
- (...)

Es aplicable, por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito⁸, que es del tenor siguiente:

ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.

En consecuencia, ante la falta de reenvío en nuestro sistema judicial, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 430 fracción III del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, aplicado en forma supletoria conforme al artículo 2 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, procede **modificar** la sentencia recurrida, para prevalecer como sigue:

(...)

TERCERA.- Por los motivos y fundamentos contenidos en el último considerando de la presente sentencia, se declara la nulidad lisa y llana de los actos administrativos impugnados consistentes en: la liquidación del impuesto de negocios jurídicos, con el folio **N5-TESTADO** 71 de nueve de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Dirección de Catastro del Ayuntamiento de Tlaquepaque, Jalisco, así como del citatorio de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve y, el acta de notificación de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, emitidos por el notificador - ejecutor de la Hacienda Municipal de Tlaquepaque, Jalisco; al derivarse de actos viciados de origen.

(...)

Por todo lo expuesto, con fundamento en los artículos 96 al 102 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, se concluye con los siguientes:

RESOLUTIVOS

I. Resultó **fundado** el agravio planteado en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora.

⁸ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 121-126, Sexta Parte. Materia: Común. Página: 280. Registro: 252103.



II. Se **modifica** la sentencia apelada, por los motivos y fundamentos que se contienen en los considerandos de esta resolución y para los efectos precisados.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman por unanimidad los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, CC. **Fany Lorena Jiménez Aguirre** y **Avelino Bravo Cacho**, como Presidente, así como el Secretario Proyectista **Ulises Omar Ayala Espinosa**, quien firma en suplencia por ausencia temporal del Magistrado Presidente **José Ramón Jiménez Gutiérrez**, conforme a lo dispuesto en los artículos 19 fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y, 25 fracción II, del Reglamento Interno del citado Órgano Jurisdiccional, como ponente; ante el Secretario General de Acuerdos Sergio Castañeda Fletes, que da fe.

Avelino Bravo Cacho
Magistrado

Fany Lorena Jiménez Aguirre
Magistrada

Ulises Omar Ayala Espinosa
Secretario Proyectista

Sergio Castañeda Fletes
Secretario General de Acuerdos

FUNDAMENTO LEGAL

- 1.- ELIMINADO el nombre completo, por ser un dato identificativo de conformidad con el Lineamiento Quincuagésimo Octavo Fracción I de los LGPPICR*
- 2.- ELIMINADOS los bienes inmuebles, por ser un dato patrimonial, de conformidad con el Lineamiento Quincuagésimo Octavo Fracción VI de los LGPPICR*
- 3.- ELIMINADAS referencias personales, por ser un dato patrimonial, de conformidad con el Lineamiento Quincuagésimo Octavo Fracción VI de los LGPPICR*
- 4.- ELIMINADAS referencias personales, por ser un dato patrimonial, de conformidad con el Lineamiento Quincuagésimo Octavo Fracción VI de los LGPPICR*
- 5.- ELIMINADAS referencias personales, por ser un dato patrimonial, de conformidad con el Lineamiento Quincuagésimo Octavo Fracción VI de los LGPPICR*

* "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"