



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

**CUARTA SALA UNITARIA
JUICIO ADMINISTRATIVO: 1795/2019**

ACTOR APELANTE: ***

AUTORIDAD DEMANDADA: DIRECTOR ADJUNTO DE LICENCIAS Y CONTROL DE LA EDIFICACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO, Y OTRA

**MAGISTRADO PONENTE: AVELINO BRAVO CACHO
SECRETARIO PROYECTISTA: JOSÉ PEDRO BAUTISTA GONZÁLEZ**

GUADALAJARA, JALISCO, A VEINTICINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

Vistos los autos originales para resolver el recurso de apelación interpuesto por el abogado patrono del actor, en contra de la sentencia definitiva del tres de agosto de dos mil veinte, pronunciada dentro del juicio en materia administrativa 1795/2019, del índice de la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Jalisco.

ANTECEDENTES

1. La parte actora promovió juicio en materia administrativa en contra de las licencias de construcción dictadas a su favor y respecto de los recibos de pago derivadas de aquellas, la Sala Unitaria admitió la demanda en contra solo de las licencias y desechó respecto de los recibos oficiales; seguida la secuela procesal, la sentencia reconoció la validez de las licencias toda vez que, en la consideración de la Sala Unitaria, los conceptos de impugnación resultaban inoperantes pues no procuraban demostrar la nulidad de las licencias impugnadas sino que controvertían la inconstitucionalidad de un artículo de la Ley de Ingresos Municipal y un decreto del Congreso del estado. Inconforme con la sentencia de mérito, la demandante promovió la presente apelación.

2. Por oficio 124/2021 entregado el cinco de febrero de dos mil veintiuno, el Secretario General remitió el presente medio de impugnación a la Primera Ponencia de esta Sala Superior, bajo la titularidad del Magistrado Avelino Bravo Cacho, para elaborar el proyecto de resolución respectivo.

I. COMPETENCIA

3. Esta Sala Superior es competente para conocer del recurso de apelación a que esta sentencia se refiere, en términos de lo dispuesto por el artículo 102 de la Ley de Justicia Administrativa, y 8, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, ambas leyes del estado de Jalisco, toda vez que se interpuso en contra



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

de una sentencia dictada por una sala unitaria de este Tribunal, en un juicio en que se impugnó la legalidad de las licencias de construcción 298/19 y 299/19.

II. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

4. El recurso de apelación fue presentado por persona legitimada para tal efecto, pues la interpuso el actor por conducto de su abogado patrono, dentro del término establecido para tal efecto en el artículo 99 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Jalisco, pues se presentó en el cuarto día del plazo de cinco días para tal efecto.

III. PROCEDENCIA

5. El recurso de apelación es procedente pues, conforme a la fracción II del artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Jalisco, el asunto es de cuantía indeterminada en tanto los actos impugnados se tratan de actos administrativos definitivos regulativos por virtud de los cuales, las autoridades demandadas permitieron al actor el ejercicio de una actividad regulada por la normativa aplicable, pues se tratan de las licencias de construcción mayor a cuarenta metros cuadrados, a la vez que fue promovido por persona legitimada para ello, dentro del plazo previsto para su interposición.

IV. MATERIA DE LA APELACIÓN

6. La apelante sostiene que el fallo recurrido contraviene lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Jalisco, toda vez que el Magistrado Presidente de la Cuarta Sala Unitaria no solo desvió la litis, sino que no consideró lo efectivamente expuesto como conceptos de impugnación por la actora en su escrito de demanda de nulidad, viola los principios de congruencia y exhaustividad.

7. Lo anterior es así, aduce la apelante, toda vez que la Cuarta Sala Unitaria «no solo estaba obligada a calificar los planteamientos de la ahora recurrente, sino que además era necesario que estableciera, ahí mismo, las razones, justificaciones o elementos que la llevaron a concluir dicho calificativo», y contrario a ello, solo reconoció la validez de los actos controvertidos bajo la consideración de que la actora no formuló conceptos de impugnación, lo que en la percepción del apelante es falso, pues en la demanda sí expuso argumentos relativos al control de convencionalidad ex officio (control difuso) para que se condene a dejar de aplicar las fracciones I y XI del artículo 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, toda vez que viola el principio de proporcionalidad tributaria, al igual en los conceptos de impugnación segundo y tercero donde combatió la ilegalidad e inconstitucionalidad del impuesto sobre negocios jurídicos pues viola lo



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

dispuesto por el artículo 58 de la Ley de Catastro Municipal del estado de Jalisco, toda vez que un Consejo Tarifario apruebe las cuota y tarifas del impuesto ya fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo lo cual se demostró con las copias certificadas de los recibos oficiales números CNT00652513 y CNT00652515, y las licencias de construcción 298/19 y 299/19, de los que se observa la aplicación de los actos impugnados.

8. Consecuentemente, manifiesta la apelante, la Sala Recurrida omitió pronunciarse en forma particular y no valoró, ni analizó lo expuesto en los conceptos de impugnación, pues solo manifiesta que la actora no hizo valer agravios e ilegalmente reconoce la validez de los actos impugnados, sin atender cada uno de los conceptos de impugnación.

9. En relación con lo aducido por la apelante, debe precisarse que **en su demanda, la actora reclamó la nulidad de las licencias de edificación que solicitó le fueran expedidas a su favor, así como de los recibos oficiales de pago** correspondientes a los derechos e impuestos derivados de aquellos actos administrativos definitivos regulativos.

10. Al efecto, expuso como **conceptos de impugnación** que:

I. (PRIMERO) el artículo 70, fracciones I y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, es desproporcional por el servicio prestado, pues con los derechos por revisión de proyecto cubren el servicio prestado, siendo excesiva y desproporcional el pago por metro cúbico por licencia para construcción de aljibes o cisternas;

II. (SEGUNDO) que el impuesto sobre negocios jurídicos es inconstitucional en tanto que el decreto legislativo 27023/LXI/18 por el que se autorizaron las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2018 dos mil dieciocho, es inconstitucional pues viola el principio de legalidad tributaria, toda vez que viola lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley de Catastro Municipal del estado de Jalisco, toda vez que el criterio para clasificar los bienes de acuerdo a su calidad como lujo, superior, medio, económico o austero, no se encuentra previsto en Ley, por lo que queda al arbitrio de la autoridad administrativa establecer tal criterio y en la especie, la base fue fijada arbitrariamente por la autoridad, sin fundamento alguno en el recibo de pago, pues tampoco se señala en este la edad, calidad, y estado de conservación de la construcción, lo que es esencial para fijar la base del impuesto; y

III. (TERCERO) que el decreto legislativo 27023/LXI/18 por el que se autorizaron las tablas de valores unitarios de suelo y construcción



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2018 dos mil dieciocho, igualmente *«está viciado de legalidad y seguridad jurídica, al contravenir lo dispuesto por la fracción IV, del numeral 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos»*, toda vez que aquel decreto no fue aprobado por el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, sino que en tal acto intervino el Consejo Técnico Catastral Municipal, entre cuyos integrantes participan personas sin facultades para proponer las tablas de valores, como son los particulares miembros de la Cámara de Comercio, lo que resulta inconstitucional toda vez que viola la garantía de legalidad tributaria, como lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 99/2012 respecto de la Ley del Agua del estado de Jalisco, a la vez que debe observarse que el decreto 27023/LXI/18 no fue firmado por la totalidad del Consejo Técnico Catastral, por lo que no se cumple con la Ley de Catastro Municipal.

11. En relación con lo expuesto, **la sentencia apelada decidió el juicio considerando que la demanda solo se admitió en contra de las licencias de construcción y se desechó respecto de los recibos de pago derivados de aquellas, por lo que estimó la Sala Unitaria que la actora no formuló conceptos de impugnación relativos a tales licencias, sino que sus argumentaciones controvierten solamente los recibos de cobro pues considera inconstitucionales las contribuciones por violar los principios de proporcionalidad y legalidad tributaria**, condiciones en las cuales, la Sala Unitaria motivó su sentencia y decidió reconocer la validez de los actos impugnados, a saber, las licencias de construcción, ante la falta de agravios pues los argumentos de la demanda resultaron inoperantes por insuficientes al dirigirse en relación a cuestiones ajenas a las licencias controvertidas.

12. De acuerdo con lo expuesto y las constancias del sumario, esta Sala Superior estima que el único agravio aducido por la apelante es infundado.

13. Al efecto, como se indicó previamente, la apelante sostuvo como agravio que la sentencia apelada viola el artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Jalisco, toda vez que desatendió los principios de congruencia y exhaustividad, en tanto el Magistrado Unitario consideró que la actora no formuló agravios en contra de los actos impugnados, lo que es falso pues sí expuso conceptos de impugnación en los que solicitó se realizara el control difuso de constitucionalidad respecto del artículo 70, fracciones I y XI, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, así como en relación al decreto 27023/LI/2018, toda vez que violan los principios tributarios de proporcionalidad, el primero, y de legalidad, el segundo.



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

14. En este sentido, debe observarse que el Magistrado de la Cuarta Sala Unitaria, al admitir la demanda¹ solo tuvo como actos impugnados las licencias de construcción 298/19 y 299/19, y desechó la demanda respecto de los recibos oficiales CNT00652513 y CNT00652515, toda vez que en su consideración, estos no constituyen resoluciones definitivas que sean impugnables en esta instancia jurisdiccional, sino que solo son comprobantes de los pagos ahí consignados.

15. Tal actuación del veintiséis de agosto de dos mil diecinueve fue consentida por la parte actora, pues de las constancias de autos no se observa que hubiere promovido algún medio defensa a fin de que no se excluyera tales actos de la materia de controversia.

16. Consecuencia de lo anterior, la sentencia estimó procedente entrar al estudio de fondo de la controversia planteada,² conforme al artículo 73, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, para lo que hizo constar que los actos administrativos impugnados son las licencias de construcción mayor de número 298/19 y 299/19, expedidas por las autoridades demandadas, Director General Adjunto de Licencias y Control de la Edificación y el Director General de Obras Públicas, ambos del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, los cuales tuvo por acreditada su existencia de acuerdo con las copias certificadas de los mismos exhibidas por la parte actora.³

17. Como se observa de lo expuesto, es infundado el agravio en que la recurrente sostuvo la incongruencia y falta de exhaustividad de la sentencia apelada, toda vez que desde la admisión de la demanda, la Sala Unitaria solo admitió como actos impugnados las licencias de construcción y, en función de tal delimitación de la controversia, analizó los conceptos de impugnación formulados y consideró que no se dirigen a demostrar la nulidad de los actos administrativos regulativos definitivos dictados a favor del actor sino que solo buscan demostrar la inconstitucionalidad del artículo 70, fracciones I y XI, de la Ley de Ingresos municipal, y del decreto 27023/LI/2018, y por ende, lo indebido del pago de aquellas licencias, sin que se hubiera admitido como actos impugnados los recibos donde consta el entero de las contribuciones.

18. En este sentido, esta Sala Superior estima que, contrario a lo aducido por la apelante, la sentencia recurrida sí atiende los principios de congruencia y exhaustividad que rigen el juicio en materia administrativa, de acuerdo con los artículos 35, fracciones II, III, IV, y VI, 36, fracción III, 43, fracciones III y IV, y 73, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Jalisco,⁴ toda vez que la sentencia sí fijó los

1 Expediente de origen. Hoja 20.

2 Ibidem. Hoja 38.

3 Ibidem. Hoja 37.



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

actos reclamados, de acuerdo con el señalamiento que de estos hizo el actor y respecto de los cuales se admitió la demanda, los analizó conforme a los argumentos planteados en la demanda, y resolvió en congruencia con lo pretendido, en tanto que sostuvo que el actor solo expuso planteamientos jurídicos en los que reclamó la nulidad de los recibos oficiales de pago y no en relación con la legalidad de las licencias de construcción, por lo que tales conceptos de impugnación resultaron ineficaces pues no controvierten los actos administrativos respecto de los que sí se admitió la demanda.

19. Consecuentemente, si la controversia se delimitó respecto de las licencias de construcción, pues solo tales actos se tuvieron como impugnados, y el demandante no formuló conceptos de impugnación para demostrar la ilegalidad de aquellos, no obstante que se trata de actos regulativos definitivos dictados en su favor pues el actor reconoce que los solicitó para contar con la autorización municipal para desarrollar diversas obras constructivas, y en cambio, en su demanda solo expuso argumentos con los que buscaba demostrar la inconstitucionalidad del artículo 70, fracciones I y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, sin precisar a cual ejercicio fiscal corresponde, así como la inconstitucionalidad del decreto 27023/LXI/18, por violar los principios de proporcionalidad y legalidad, uno y otro respectivamente, resulta entonces infundado el agravio analizado, pues la sentencia apelada sí delimitó la controversia y analizó los conceptos de impugnación, concluyendo de manera congruente que estos no guardan relación con los requisitos y elementos de validez de los actos impugnados, sino que se refieren a cuestiones ajenas a aquellos, a saber, a la constitucionalidad de leyes emanadas del Congreso del estado.

20. Así, contrario a lo afirmado por el apelante, la sentencia recurrida sí analizó los conceptos de impugnación y observó que estos no se dirigían

4 LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO

Artículo 35. La demanda deberá contener:

[...]

II. El señalamiento de la resolución o acto administrativo que se impugna;

III. La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;

IV. Los hechos que dieron origen al acto que se impugna;

VI. La expresión de los conceptos de impugnación que se hagan valer;

Artículo 36. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

[...]

III. El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad;

[...]

Artículo 43. El demandado, en su contestación, expresará:

[...]

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o exponiéndolos como ocurrieron, según sea el caso;

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación;

[...]

Artículo 73. Las sentencias no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;

[...]



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

a demostrar la actualización de las causas de anulación previstas por el artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa en relación con los las licencias impugnadas, sino que tales agravios solo se dirigían a cuestionar la constitucionalidad de leyes emanadas del Congreso del estado, lo que carece de relación con los requisitos y elementos de validez de los actos administrativos regulativos definitivos impugnados, por lo que la Sala Unitaria los tildó de inoperantes.

21. Por ende, ante lo infundado del agravio del apelante, esta Sala Superior estima que debe confirmarse la sentencia apelada, con fundamento en los artículos 96 y 102 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Jalisco.

**V. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FUNDAMENTAL,
RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONSTRUCCIÓN
DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

22. 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, y 73, fracción II, 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; 8º §1 fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Jalisco y sus Municipios, 4º §1 fracciones I y III y §2, y 15 §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.

23. 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



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

orden público e interés social pues se refieren a los mecanismos constitucionales para la consecución de los imperativos constitucionales del 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.

24. De esta forma, los artículos 70, fracción XXXVI, y 73, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 8° § 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 y 45 de la Ley 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 el 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.

VI. DECISIÓN

25. Por las razones de hecho y de derecho precisadas en los párrafos precedentes, y con fundamento en los artículos 96 y 102 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Jalisco, la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, resuelve:

ÚNICO. Se confirma la sentencia apelada.

ENVÍENSE LOS AVISOS DE LEY, NOTIFÍQUESE POR BOLETÍN ELECTRÓNICO A LAS PARTES Y CON TESTIMONIO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN, DEVUÉLVANSE LOS AUTOS A SU LUGAR DE ORIGEN, PUBLÍQUESE LA VERSIÓN PÚBLICA DE ESTA SENTENCIA EN EL SITIO WEB DEL TRIBUNAL DE



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO Y, EN SU OPORTUNIDAD, ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE COMO ASUNTO CONCLUIDO.

Así lo resolvió la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Jalisco, por unanimidad de votos a favor de los magistrados Avelino Bravo Cacho, (Ponente), José Ramón Jiménez Gutiérrez, (Presidente), y Fany Lorena Jiménez Aguirre, ante el Secretario General de Acuerdos, Sergio Castañeda Fletes, quien autoriza con su firma, con fundamento en el artículo 17 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Jalisco.

MAGISTRADO AVELINO
BRAVO CACHO
PONENTE

MAGISTRADO JOSÉ RAMÓN
JIMÉNEZ GUTIÉRREZ
PRESIDENTE

MAGISTRADA FANY LORENA
JIMÉNEZ AGUIRRE

SERGIO CASTAÑEDA FLETES
SECRETARIO GENERAL DE
ACUERDOS

JPBG/APCS

La Sala que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20, 21 y 73 fracción II 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 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



**RECURSO DE APELACIÓN 32/2021
SALA SUPERIOR**

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

confidencial, por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos. Firma el Secretario General que emite la presente.