



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
TJA-03/2020-A**

ACTOR

[REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA

TESORERO MUNICIPAL DEL
AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE
COLIMA

MAGISTRADO PONENTE

ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

SENTENCIA DEFINITIVA

Colima, Colima, diecinueve de marzo de dos mil veinte.

VISTO para resolver en definitiva el juicio contencioso administrativo radicado bajo número **TJA-03/2020-A**, encontrándose debidamente integrado el expediente para su resolución, y

RESULTANDO

1

PRIMERO. Presentación de la demanda

Mediante escrito presentado ante este Tribunal, el siete de enero de dos mil veinte [REDACTED] demandó al Tesorero Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima e impugnó los actos administrativos siguientes: **(i)** el recibo de cobro con folio expedido por la autoridad demandada, mediante el cual formula la liquidación del adeudo fiscal por la suma de

por concepto de impuesto predial del inmueble identificado con clave catastral

y sus accesorios respecto del periodo comprendido del primer bimestre de dos mil diecisiete al sexto bimestre de dos mil diecinueve, **(ii)** el impuesto predial y accesorios correspondientes al mencionado bien inmueble y **(iii)** el crédito fiscal y accesorios indicados en el recibo de cobro descrito.



SEGUNDO. Admisión de la demanda

Mediante acuerdo dictado el veintiuno de enero de dos mil veinte, este Tribunal admitió la demanda promovida por [REDACTED] en contra del Tesorero Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima e impugnando los actos administrativos siguientes: (i) el recibo de cobro con folio [REDACTED] expedido por la autoridad demandada, mediante el cual formula la liquidación del adeudo fiscal por la suma de [REDACTED] por concepto de impuesto predial del inmueble identificado con clave catastral [REDACTED] y sus accesorios respecto del periodo comprendido del primer bimestre de dos mil diecisiete al sexto bimestre de dos mil diecinueve, (ii) el impuesto predial y accesorios correspondientes al mencionado bien inmueble y (iii) el crédito fiscal y accesorios indicados en el recibo de cobro descrito.

Por otro lado, en dicho auto se corrió traslado de la demanda a la autoridad responsable, para que dentro del término legal concedido contestara lo que a su derecho conviniera.

2

TERCERO. Admisión de pruebas ofrecidas por la actora

En el auto de radicación mencionado y de conformidad a los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se tuvo por admitida a la parte actora la prueba siguiente: 1.- DOCUMENTAL, consistente en el recibo de cobro con folio [REDACTED] expedido por la autoridad demandada por la cantidad de [REDACTED]

CUARTO. Contestación de la autoridad

En auto del veinte de febrero dos mil veinte, este Tribunal tuvo contestando la demanda al Tesorero Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima.



QUINTO. Admisión de pruebas ofrecidas por la autoridad

En el auto que da cuenta de la contestación a la demanda y con fundamento en los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Justicia Administrativa, se le tuvo a la autoridad demandada por ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes: 1.- DOCUMENTAL, consistente en el mandamiento de notificación de impuesto predial identificado con folio [REDACTED] mismo que obra en autos al ser ofertado por la parte actora; 2.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES y; 3.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

SEXTO. Alegatos

Asimismo, en el mencionado acuerdo con fundamento en el artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se concedió a las partes el término legal a efecto de que formularan sus alegatos por escrito, en el entendido que una vez transcurrido dicho plazo se turnaría el expediente para el dictado de la sentencia; haciéndose constar que ninguna de las partes formuló alegatos.

3

SÉPTIMO. Turno del expediente para el dictado de la sentencia

En consecuencia, el expediente en que se actúa fue turnado para el dictado de la sentencia definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante Tribunal de Justicia Administrativa), es en términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9 fracción IV y 12 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 22 y 77 de la Constitución Política



del Estado Libre y Soberano de Colima; 1, 2, 5, 6, 7, 8, 38 y 39 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante **Ley de Justicia Administrativa**) y 1, 2 y 9 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante **Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa**), un órgano constitucional local autónomo a cargo de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, incluyendo la fiscal y de responsabilidades de servidores públicos, con competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública del Estado y los municipios.

Asimismo, es el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos del Estado y los municipios 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 por los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública, o al patrimonio de los entes públicos, del Estado y los municipios.

4

Por tanto, el Tribunal es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo al encontrarse dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar y ejecutar sus sentencias, de conformidad a lo señalado por los artículos 117 de la Ley de Justicia Administrativa y 66 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa.

SEGUNDO. Legitimación procesal

Con fundamento en los artículos 47 párrafo 1, fracciones I y II, inciso a) y 51 de la Ley de Justicia Administrativa, y derivado del examen de las constancias que obran en el presente expediente, este órgano jurisdiccional reconoce la legitimación procesal del actor y de la autoridad demandada en el juicio que nos ocupa.

TERCERO. Precisión del acto impugnado



Del análisis integral del escrito inicial de demanda se obtiene que esencialmente se impugna el acto administrativo siguiente:

El concepto de pago de impuesto predial y accesorios del bien inmueble con clave catastral [REDACTED] respecto del periodo comprendido del primer bimestre del dos mil diecisiete al sexto bimestre de dos mil diecinueve, que se desprende del mandamiento de notificación emitido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima por la cantidad de [REDACTED]

Robustece lo anterior, el criterio orientador siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2014827. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo IV. Materia(s): Administrativa. Tesis: VII.1o.A.19 A (10a.). Página: 2830.

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ. SU ESTUDIO DEBE SER INTEGRAL.

Del artículo 325 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se colige que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial local deben resolver la pretensión efectivamente planteada en la demanda de nulidad, previa fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, y suplir la deficiencia de la queja en los casos previstos por dicha norma; de ahí que ese escrito inicial constituye un todo y su análisis no debe circunscribirse al apartado de los conceptos de impugnación, sino a cualquier parte de éste donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, como lo ordena el propio precepto 325 en su fracción IV, al disponer que las sentencias del órgano jurisdiccional referido contendrán el "análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados.", lo cual implica que el estudio de la demanda en el juicio contencioso administrativo debe ser integral y no en razón de uno de sus componentes.

CUARTO. Análisis de las pruebas



Atendiendo lo dispuesto por los artículos 111 y 117, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, se procede a valorar las pruebas previamente desahogadas en el juicio, de acuerdo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.

I. Pruebas de la parte actora

Con fundamento en el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se concede **pleno valor probatorio** a la documental pública consistente en el recibo de cobro con folio [REDACTED] expedido por la autoridad demandada por la cantidad de [REDACTED]

II. Pruebas de la autoridad demandada

Respecto a la documental pública consistente en el mandamiento de notificación de impuesto predial identificado con folio [REDACTED] mismo que obra en autos al ser ofertado por la parte actora, se le otorga **pleno valor probatorio** en términos de lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa.

6

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 412 del Código de Procedimientos Civiles vigente para el Estado de Colima, supletorio de la Ley de Justicia Administrativa¹ (en adelante, **Código supletorio de la ley de la materia**), se otorga **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones.

En cuanto a la prueba presuncional en su aspecto legal de conformidad con el artículo del artículo 420 del Código supletorio de la ley de la materia, adminiculada con el resto del caudal probatorio, se le reconoce **pleno valor probatorio**; mientras que la presuncional en su

¹ Cfr. El artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, el cual señala que los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala dicha ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a los que prescribe ese ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el **Código de Procedimientos Civiles para el Estado**.



aspecto humano en términos del artículo 422 del Código supletorio referido, se le otorga **valor indiciario**.

QUINTO. Causal de improcedencia

En términos de lo dispuesto por los artículos 85 y 86 de la Ley de Justicia Administrativa, se procede en primer término al análisis de las causas de improcedencia y de sobreseimiento que pudieran advertirse de las manifestaciones de las partes o que operen de oficio en términos de la ley de la materia, por ser ésta una cuestión de orden público y de estudio preferente.

Luego, las partes no expresaron que en la especie se actualice causal de improcedencia alguna ni este órgano jurisdiccional advierte que haya sobrevenido una propia de sobreseimiento.

Consecuentemente, se procede al estudio de fondo con relación a la legalidad del acto impugnado.

7

SEXTO. Agravios y manifestaciones de las partes

Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la sentencia, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir los hechos y agravios esgrimidos por la parte actora, así como las manifestaciones de la autoridad demandada, toda vez que obran en el expediente del presente juicio y se tienen a la vista para su debido análisis, por lo que como se ha señalado, resulta innecesaria además de impráctica su transcripción.

Robustece lo anterior, *mutatis mutandis* los siguientes criterios jurisprudenciales:

de la Federación y su Gaceta. Febrero de 2008, Tomo XXVII.
Materia(s): Común. Jurisprudencia XXI.2o.P.A. J/30 Página: 2789.

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.

La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.

Época: Novena Época. Registro: 166520. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Septiembre de 2009, Tomo XXX. Materia(s): Administrativa. Jurisprudencia XI.2o.P.A. J/28 Página: 2797.

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS QUE EMITAN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL.

La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias que emitan al resolver los recursos de revisión fiscal los agravios hechos valer por el recurrente, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo, pues en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, los mencionados recursos están sujetos a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución fija para la revisión en amparo indirecto; de modo que si el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación, la falta de transcripción de los aludidos motivos de inconformidad no deja en estado de indefensión a quien recurre, puesto que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, amén de que para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos en los que se sustenta la sentencia recurrida conforme a los preceptos legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirla.



SÉPTIMO. Estudio de fondo

Del análisis integral de la demanda y de los documentos exhibidos junto aquélla se advierte que la causa de pedir de la parte actora se hace consistir esencialmente en dos aspectos: (i) que el acto reclamado no se encuentra debidamente fundado ni motivado y (ii) que el acto administrativo impugnado transgrede el principio de legalidad tributaria en virtud de que no existen tablas de valores unitarios de suelo y construcción en el Municipio de Colima que hagan exigible el pago de aquél.

Al respecto, por analogía e identidad jurídica sustancial resulta aplicable el criterio jurisprudencial siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 161142. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Septiembre de 2011. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 75/2011. Página: 1069.

AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR PARA PROCEDER A SU ESTUDIO, PERO SIN INTRODUCIR PLANTEAMIENTOS QUE REBASAN LO PEDIDO Y QUE IMPLIQUEN CLARAMENTE SUPLIR UNA DEFICIENCIA ARGUMENTATIVA.

El último párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el recurso de revisión debe tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo que, en su artículo 79, impone al juzgador la obligación de examinar en su conjunto los agravios expuestos a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin que las autoridades recurrentes estén obligadas a formularlos conforme a determinadas reglas, sino que basta con que sean comprensibles sus exposiciones para que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deba examinarlos, apreciando el contenido del escrito relativo con el objeto de extraer la causa de pedir propuesta, con la única condición de que en el ejercicio acucioso de esta tarea no se introduzcan planteamientos que rebasen lo pedido y que impliquen claramente suplir una deficiencia argumentativa.

Así, este Tribunal, atiende al **principio de mayor beneficio** en el estudio de los agravios; ello a fin de garantizar a las partes su derecho al acceso real, completo y efectivo a la justicia.



Cobra aplicación por analogía e identidad jurídica sustancial el criterio orientador siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2005651. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.72 A (10a.). Página: 2165.

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE EL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. CON BASE EN EL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, DEBEN ANALIZARSE TODOS LOS VERTIDOS POR EL INCONFORME, TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO, DE OFICIO, SE DECLARE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA POR FALTA DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, al abordar el estudio de los asuntos, los juzgadores deben atender al principio de mayor beneficio jurídico, criterio con el que pretende privilegiarse el derecho contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que se diluciden preferentemente aquellas cuestiones que tengan aparejado un mayor beneficio jurídico para el gobernado, y no retardar, con apoyo en tecnicismos legales, el ejercicio de aquél, propiciando con ello, en gran medida, la resolución en menor tiempo y en definitiva del fondo de los asuntos. Ahora bien, del contenido integral de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, vigente en 2008, se advierte que es omisa en establecer el orden de prelación en el estudio de los agravios en el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad; no obstante, con base en el citado principio este órgano está obligado a analizar todos los agravios vertidos por el inconforme en su escrito de revisión, tendentes a controvertir el fondo del asunto, aun cuando, de oficio, declare la nulidad de la resolución impugnada por la falta de competencia de la autoridad demandada, porque al ser un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, está constreñido a la observancia de los principios que integran el derecho de acceso a la justicia, previstos en favor de los gobernados, en los artículos 17 citado y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre los que destacan, el de justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional solicitada. Considerar lo contrario posibilitaría a la autoridad que se estimó competente emitir una nueva resolución y subsanar las irregularidades hechas valer en la demanda de nulidad, aunado a que con ello también se infringiría el



diverso principio de justicia pronta, puesto que aquélla daría inicio a un nuevo juicio.

Por lo que en observancia al principio de mayor beneficio se procede a analizar el agravio relativo a la transgresión al **principio de legalidad tributaria**, mismo en el cual la parte actora expone medularmente que no existen tablas de valores unitarios de suelo y construcción en el Municipio de Colima que hagan exigible el pago del impuesto predial.

Agravio que este órgano jurisdiccional estima **fundado** por las consideraciones que a continuación se exponen:

Los artículos 7° y 12 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Colima y 137 de la Ley del Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima (en adelante, **Ley del Instituto para el Registro del Territorio**) establecen lo siguiente:

*“**Artículo 7°.-** Es base de este impuesto el valor catastral de los predios que incluye el de los terrenos y de las construcciones adheridas a los mismos, en su caso, determinado conforme a lo dispuesto por la Ley de Catastro*

Todo predio, que por causas imputables al sujeto de este impuesto, haya permanecido oculto a la acción fiscal de la autoridad o que hubiera estado tributando sobre un valor catastral inferior al que le corresponda en los términos de la Ley de Catastro, deberá tributar sobre la base del valor que la autoridad catastral le haya determinado inmediatamente después de haberse tenido la noticia de su descubrimiento, más el cobro de dicho impuesto o de las diferencias del mismo por el término de cinco años anteriores, recargos y multas que procedan, salvo que el sujeto demuestre que la omisión data de fecha ulterior.”

*“**Artículo 12.-** Para los fines fiscales de este impuesto, el valor de los predios determinado en forma general con base en las tablas de valores catastrales, surtirá todos sus efectos con la publicación de dichas tablas en el Periódico Oficial del Estado.”*

*“**Artículo 137.-** Los valores unitarios de terreno y de construcción aprobados, así como los valores provisionales, en su caso, serán la base para la determinación de los valores catastrales.”*



De la intelección de los preceptos legales transcritos se obtiene que los valores unitarios de terreno y construcción constituyen el fundamento para la determinación de los valores catastrales, y como consecuencia, fijan la base para el cobro del impuesto predial.

Por su parte, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 115, fracción IV, inciso c), tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² y 90, fracción IV, inciso c), tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Colima se colige que los Ayuntamientos tienen la obligación de proponer ante el Congreso del Estado (y éste de aprobar) las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.³

En concordancia a dichos preceptos constitucionales, el artículo 126, fracción II, de la Ley del Instituto para el Registro del Territorio, dispone que a los **Ayuntamientos** les corresponde realizar dos actos: (i) elaborar las tablas generales de valores unitarios de terreno y construcción del municipio de su jurisdicción, en los términos de su reglamento respectivo,⁴ y (ii) enviarlas al Congreso del Estado para su aprobación.

² Cfr. Artículo 115, fracción IV, inciso c), tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece:

“Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”

³ Cfr. Artículo 90, fracción IV, inciso c), tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, mismo que establece:

“Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso las tasas, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”

⁴ En el caso, de conformidad al **Reglamento para la Elaboración de las Tablas de Valores Unitarios de Terreno y de Construcción del Municipio de Colima**.



Mientras que en términos de lo establecido por el artículo 125 de la ley citada, le corresponde al **Congreso del Estado** aprobar las referidas tablas.

Al respecto, el artículo 129 de la Ley del Instituto para el Registro del Territorio, refiere que la aprobación de las tablas generales de valores unitarios de terreno y de construcción, se llevará a cabo una vez al año, y entrarán en vigor el 1º de enero del ejercicio fiscal siguiente al de su aprobación, previo a su publicación en el Periódico Oficial “*El Estado de Colima*”.

Al respecto cabe mencionar que **la base gravable del impuesto predial debe configurarse por datos que sean indicativos de la realidad económica**; por tanto, las tablas de valores unitarios de terreno y construcción atienden a características objetivas de los terrenos en zonas y sectores de las áreas urbanas y rústicas, así como de construcción; cuyos factores para su determinación son útiles para evidenciar su condición y valor económico⁵ porque consideran la ubicación, características, situación jurídica y servicios que influyen en su valor y representan los medios para cuantificar los valores unitarios de terreno y construcción.

Así, al estar debidamente expedidas dichas tablas, provocan que el gobernado tribute en atención a ese valor representativo de su riqueza y en cuanto a quienes posean inmuebles de mayor cuantía contribuyan en mayor proporción que aquéllos cuyos bienes tienen un menor valor económico.

No obstante, la autoridad demandada no desvirtuó la omisión en la expedición de las indicadas tablas de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Colima durante los **ejercicios fiscales del**

⁵ Factores establecidos en los artículos 130, 131, 132 y 133 de la Ley del Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima.

2017 al 2019 y su respectiva aprobación por parte del Congreso del Estado, que en la especie se advierte tampoco las haya autorizado.

Resulta aplicable el criterio jurisprudencial siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 168192. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Enero de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.7o.A. J/45. Página: 2364.

CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE CONTENGAN LAS AFIRMACIONES SOBRE LA ILEGALIDAD DE SUS ACTUACIONES OBREN EN LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS QUE AQUÉLLA CONSERVA EN CUSTODIA.

El artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al juicio de nulidad, establece que el actor está obligado a probar los hechos constitutivos de su acción. Sin embargo, en el ámbito del derecho administrativo opera un principio de excepción que obliga a la autoridad a desvirtuar, inclusive, las afirmaciones sobre la ilegalidad de sus actuaciones que no estén debidamente acreditadas mediante el acompañamiento en autos de los documentos que las contengan, cuando éstos obren en los expedientes administrativos que aquélla conserva en custodia.

14

Precisando que, las tablas de valores unitarios de terreno urbano, rústico y de construcción de los municipios para el ejercicio fiscal 2001 que en su momento emitió el Congreso del Estado para aquel año, no tienen aplicabilidad en el asunto que nos ocupa, al encontrarse vigente desde el veintiséis de agosto de dos mil doce la **Ley del Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima, que abrogó la anterior Ley de Catastro del Estado de Colima** y, por ende, dejó **insubsistentes** las susodichas tablas del 2001 que se sustentaban precisamente en dicha ley abrogada.

Por tanto, al amparo de la nueva Ley del Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima no se aprobaron ni publicaron las respectivas tablas de valores unitarios de suelo y construcción para el Municipio de Colima durante los **ejercicios fiscales del 2017 al 2019;**



sino hasta para el ejercicio fiscal 2020 (sólo éstas últimas tablas se encuentran autorizadas).

En tal tenor, este Tribunal sostiene que resulta ilegal el cobro del impuesto predial del bien inmueble identificado con clave catastral [REDACTED] [REDACTED] respecto de los **ejercicios fiscales del 2017 al 2019**, ya que existió **omisión** por parte del Ayuntamiento Constitucional de Colima, en la expedición y proposición de las tablas de valores unitarios de terreno y construcción en dichos ejercicios fiscales, así como la **omisión** en su aprobación por parte del Congreso del Estado.

Luego, al no encontrarse determinada la base gravable del impuesto predial como lo establece la Ley del Instituto para el Registro del Territorio, se **transgrede el principio de legalidad tributaria** contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo cual genera incertidumbre e inseguridad jurídica al accionante, provocando que uno de los elementos de la contribución, como son las referidas tablas de valores, queden impuestas de facto, **contra legem**, por la autoridad administrativa.

15

Sirve de apoyo el criterio emitido por el Pleno del Máximo Tribunal de Justicia en el país:

Época: Séptima Época. Registro: 389615. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo I, Parte SCJN. Materia(s): Constitucional. Tesis: 162. Página: 165.

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.

Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las

autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

Bajo esta línea argumentativa, conviene subrayar que es obligación de los ciudadanos contribuir al gasto público municipal, mediante el pago proporcional y equitativo que establezcan las leyes;⁶ no obstante, en el caso que nos ocupa, resulta ilegal el cobro del impuesto predial que determinó el Ayuntamiento Constitucional de Colima a través de sus autoridades competentes respecto de los ejercicios fiscales del 2017 al 2019, pues la base como elemento esencial del impuesto no está consignada en las aludidas tablas de valores unitarios de terreno y construcción del Municipio de Colima.⁷

Sin soslayar que el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” **se publicó el decreto número 198 por el que se aprueban las tablas de valores de terrenos y construcción del Municipio de Colima para el ejercicio fiscal 2020.**

16

Atento a lo expuesto, es menester señalar que la nulidad entendida en un sentido amplio es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional

⁶ Cfr. Artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Sin que al efecto se requiera una declaratoria expresa de inconstitucionalidad por parte de los órganos jurisdiccionales federales para inaplicar la norma, a fin de considerar indebido el pago por concepto de impuesto predial; puesto que el pago indebido deriva, en el caso, de su ilegalidad.



como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia; y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que hay una deficiencia formal en el acto impugnado o cuando el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo en el que se violó el procedimiento, por lo que la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal.⁸

En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad, tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.

En consecuencia, a efecto de salvaguardar el derecho de tutela judicial efectiva del accionante, la cual supone el acceso a la jurisdicción

⁸ Cfr. La tesis aislada, cuyo rubro expresa: "NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN". Época: Novena Época. Registro: 170684. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: P. XXXIV/2007. Página: 26.



y obtención de una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, es procedente declarar la **nulidad lisa y llana del acto impugnado**, esto es, del concepto de pago de impuesto predial y accesorios del bien inmueble con clave catastral [REDACTED] respecto del periodo comprendido del primer bimestre del dos mil diecisiete al sexto bimestre de dos mil diecinueve, que se desprende del mandamiento de notificación emitido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima por la cantidad de [REDACTED] [REDACTED] sin que ello signifique una declaratoria expresa de inconstitucionalidad por parte de este Tribunal con relación al cobro de impuesto predial cuestionado, puesto que lo ponderado en esta sentencia como se apuntó, atiende a cuestiones de control de legalidad sobre el cobro de la referida contribución.

Robustecen lo anterior, los criterios orientadores siguientes:

Época: Décima Época. Registro: 2002096. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4. Materia(s): Constitucional. Tesis: II.8o. (I Región) 1 K (10a.). Página: 2864.

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Por su parte, el artículo 17 constitucional prevé el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que supone, en primer término, el acceso a la jurisdicción, es decir, que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial y, en segundo, el derecho que tiene a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, que deberá ser pronta, completa e imparcial, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio del debido proceso, contenido en el artículo 14 del señalado ordenamiento, por lo que para dar cabal cumplimiento al derecho inicialmente mencionado, debe otorgarse la oportunidad de defensa previamente a todo acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, lo que impone, además, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Por tanto, el acceso a un recurso efectivo, sencillo y



rápido, mediante el cual los Jueces y tribunales tutelen de manera eficaz el ejercicio de los derechos humanos de toda persona que lo solicite, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, es consecuencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en tanto que asegura la obtención de justicia pronta, completa e imparcial, apegada a las exigencias formales que la propia Constitución consagra en beneficio de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.

Época: Décima Época. Registro: 2004366. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.3o.C.30 K (10a.). Página: 2431.

ACCESO A LA TUTELA JUDICIAL. LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR ESE DERECHO HUMANO SUPONE LOGRAR UNA SENTENCIA ÚTIL Y JUSTA.

La posición de las autoridades de amparo, en el ámbito de su competencia, no pueden tener un papel pasivo ante la pretensión de la persona de que se evalúe en la instancia de amparo si ha existido o no respeto al derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, sino que en términos de lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos del quejoso, lo cual exige un análisis más flexible de los presupuestos sobre los que se ejerce el acceso a la tutela judicial, por lo que cuando aquélla es denegada u obstaculizada, deberá atender a si ello propicia una infracción de ese derecho humano, no solamente cuando resulte obvia, innegable e indiscutible, sino cuando el arbitrio judicial que refleja la aplicación de la norma o la motivación de la valoración de la prueba civil sea el más estricto y el menos adecuado para lograr una sentencia completa e imparcial, lo que presuponen que sea útil y justa, para lograr la protección más amplia de las personas. De este modo, basta que el acto reclamado y sus consecuencias aparezcan en forma objetiva y a partir del análisis jurídico del caso, que constituyen una violación al núcleo del derecho protegido para que resulte de inmediato la obligación de protegerlo y garantizarlo para que cese la situación de afectación a los derechos de la persona. En ese contexto, frente al derecho de las personas de exigir el respeto a un derecho, a través del acceso a la tutela judicial, a la autoridad competente, corresponde respetar, proteger y garantizar ese derecho de la manera que permita que aquéllos puedan ser cumplidos y puedan darse las condiciones de la tutela judicial solicitada.

Finalmente, en virtud de que el agravio expuesto resultó fundado y suficiente para declarar la nulidad del acto impugnado, es innecesario realizar el análisis correspondiente a los demás agravios expuestos en el escrito inicial de demanda.

Lo anterior se robustece con el criterio jurisprudencial siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 176398. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Enero de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI.2o.A. J/9. Página: 2147.

AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. CUÁNDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO.

Si del análisis de uno de los agravios se advierte que éste es fundado y suficiente para revocar la sentencia dictada por la Sala a quo, es innecesario que en la ejecutoria correspondiente se analicen los restantes agravios que se hicieron valer en el escrito de revisión, pues ello a nada práctico conduciría si de cualquier manera el fallo recurrido ha de quedar insubsistente en virtud del agravio que resultó fundado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado en los artículos 118 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima y 66 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, es de resolverse y

20

SE RESUELVE:

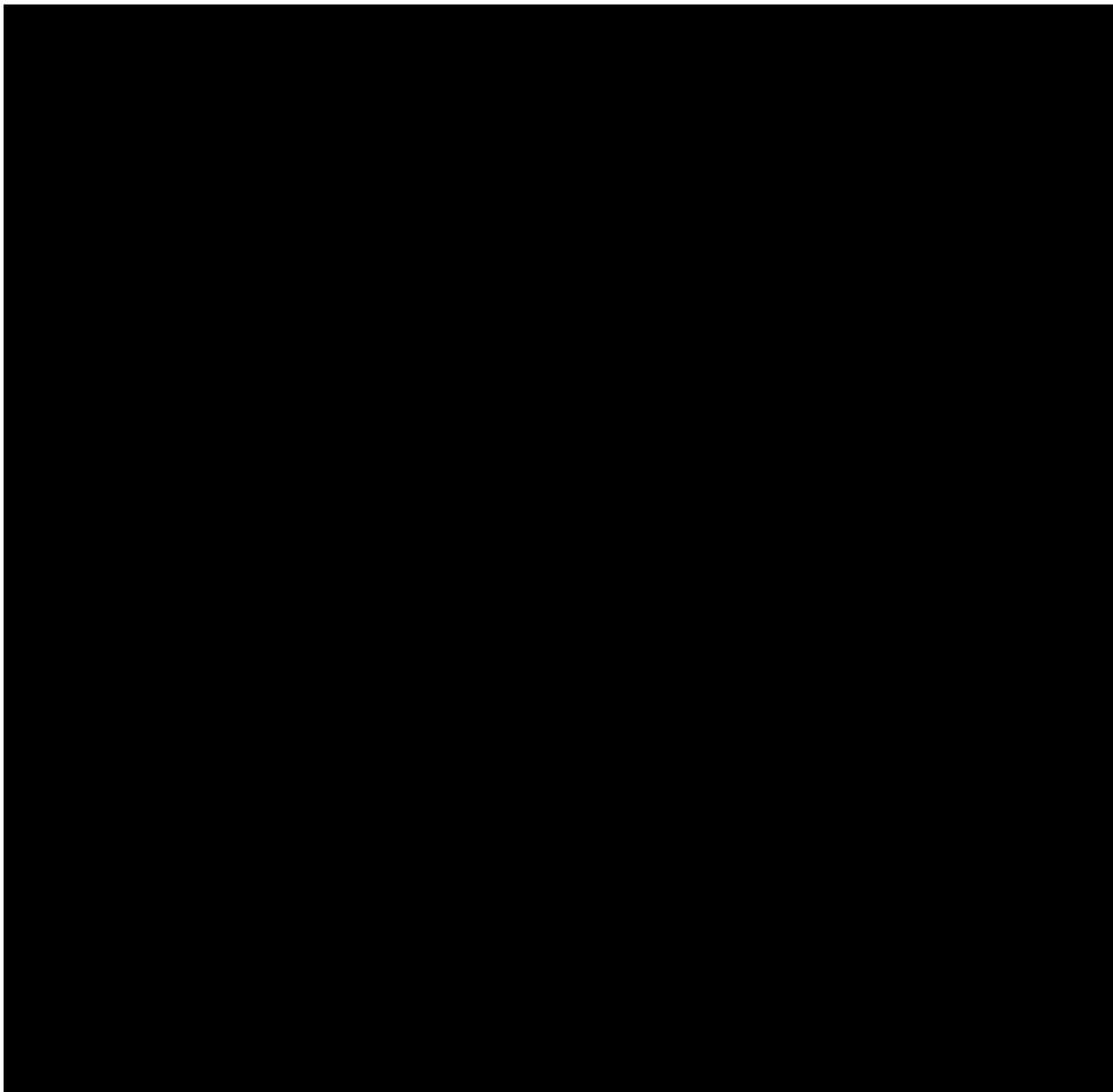
PRIMERO. Se declara nulo y se deja sin efectos jurídicos el concepto de pago de impuesto predial y accesorios del bien inmueble con clave catastral [REDACTED] respecto del periodo comprendido del primer bimestre del dos mil diecisiete al sexto bimestre de dos mil diecinueve, que se desprende del mandamiento de notificación emitido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima por la cantidad de [REDACTED] en virtud de las consideraciones expuestas en esta sentencia definitiva.

SEGUNDO. Se vincula a la autoridad demandada al inmediato y diligente cumplimiento de esta resolución, apercibida que de no hacerlo se podrá hacer acreedora a los medios de apremio y, en su caso, a las sanciones previstas en la ley.



Notifíquese como en derecho proceda.

Así, lo resolvieron por unanimidad y firman la magistrada y los magistrados integrantes del pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.





Notificada a la parte actora de la sentencia definitiva que antecede,
el día

Notificada a la autoridad demandada de la sentencia definitiva que
antecede, mediante oficio con número