



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
TJA-774/2019-A**

**ACTOR**

[REDACTED]

**AUTORIDAD DEMANDADA**

TESORERO MUNICIPAL DEL  
AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE  
COLIMA

**MAGISTRADO PONENTE**

ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

**SENTENCIA DEFINITIVA**

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

**VISTO** para resolver en definitiva el juicio contencioso administrativo radicado bajo número **TJA-774/2019-A**, encontrándose debidamente integrado el expediente para su resolución, y

**RESULTANDO**

1

**PRIMERO. Presentación de la demanda**

Mediante escrito presentado el seis de noviembre de dos mil diecinueve, [REDACTED] demandó al Tesorero Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima e impugnó los créditos fiscales y sus accesorios correspondientes al bien inmueble con la clave catastra [REDACTED], el impuesto predial y accesorios respecto del bien inmueble con la clave catastral [REDACTED] y el recibo de cobro de impuesto predial del bien inmueble con la clave catastral [REDACTED] identificado bajo número [REDACTED]

**SEGUNDO. Admisión de la demanda**

Mediante acuerdo dictado el ocho de noviembre del dos mil diecinueve, este Tribunal admitió la demanda promovida por **José**



**Guadalupe Hernández Torres** demandando al Tesorero Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima e impugnando los actos administrativos precisados con anterioridad.

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.

#### **TERCERO. Admisión de pruebas ofrecidas por el actor**

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 estado de cuenta de impuesto predial del bien inmueble con clave catastral [REDACTED], identificado bajo número [REDACTED] y expedido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima.

2

#### **CUARTO. Contestación de la autoridad**

En auto del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se 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 estado de cuenta de impuesto predial que obra agregado dentro de autos del expediente en que se actúa; 2.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES; y 3.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

#### **SEXTO. Alegatos**



Asimismo, con fundamento en el artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se concedió a las partes el término de tres días 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.

#### **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.

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 municipal demandada en el juicio que nos ocupa.

4

#### **TERCERO. Precisión del acto impugnado**

Al realizar el 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 respecto del bien inmueble con clave catastral 02-01-06-118-009-000 durante los ejercicios fiscales del 2017 al 2019, que se desprende del estado de cuenta con folio [REDACTED] 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 estado de cuenta de impuesto predial del bien inmueble con clave catastral [REDACTED] identificado bajo número [REDACTED] y expedido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima.

**II. Pruebas de la autoridad demandada**



Con fundamento en lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se otorga **pleno valor probatorio** a la documental pública consistente en el estado de cuenta de impuesto predial que obra en autos del expediente en que se actúa.

Se concede **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 412 del del Código de Procedimientos Civiles vigente para el Estado de Colima, supletorio de la Ley de Justicia Administrativa<sup>1</sup> (en adelante, **Código supletorio de la ley de la materia**).

Asimismo, en lo que respecta 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 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.

Así, del análisis de las constancias que obran en autos del expediente en que se actúa se desprende que ninguna de las partes adujo que en la especie operara causal de improcedencia ni este Tribunal tampoco advierte de oficio que se actualice alguna o que haya

---

<sup>1</sup> 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**.



sobrevenido una propia de sobreseimiento en el presente juicio contencioso administrativo.

En consecuencia, se procede al estudio de fondo con relación a la legalidad de los actos impugnados.

#### **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:

7

*Época: Novena Época. Registro: 166521. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial 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 XXI.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**

En primer término, 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 tres aspectos: (i) que el acto reclamado no se encuentra fundado ni motivado y (ii) que el pago del impuesto predial transgrede el principio de legalidad tributaria en virtud de que durante los ejercicios fiscales 2017 a 2019 no existieron 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 resultan aplicables los criterios jurisprudenciales siguientes:



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.

Época: Novena Época. Registro: 170981. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Noviembre de 2007. Materia(s): Civil. Tesis: XXVI. J/2. Página: 569.

**AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. PARA SU ESTUDIO BASTA QUE EN EL ESCRITO RESPECTIVO SE EXPRESE CON CLARIDAD LA CAUSA DE PEDIR. APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 68/2000 (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia P./J. 68/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 38, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.", señaló, por un lado, que los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo, no establecen como requisito esencial e imprescindible que la expresión de los conceptos de violación se haga como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas y, por otro, que la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, que es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que



será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba examinarlo; en esas condiciones, la obligación que el artículo 80 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California Sur vigente, impone a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de esta entidad federativa, para resolver de forma clara, precisa y congruente las pretensiones deducidas oportunamente, decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, presenta situación análoga a la analizada por el Pleno del Máximo Tribunal del país en el criterio jurisprudencial de mérito; de ahí que para que el órgano jurisdiccional en la sentencia dictada en segunda instancia, resuelva la pretensión del recurrente, basta con que en los agravios se exprese con claridad la causa de pedir, máxime que la referida codificación adjetiva, en sus numerales 671 al 697, que prevén los requisitos para la tramitación del recurso de apelación, no señala exigencia técnica-jurídica alguna en la redacción de los agravios, por parte del inconforme; sin embargo, debe precisarse que la existencia de la causa de pedir no implica que los recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman ilegales las determinaciones que reclaman o recurren, supuesto en el que sí se podrán declarar inoperantes los motivos de disenso.

Época: Novena Época. Registro: 191384. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 68/2000. Página: 38.

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido,



*aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.*

En segundo término, es oportuno precisar que este Tribunal, atiende al **principio de mayor beneficio** en el estudio de los agravios; ello a fin de garantizar al actor 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 tanto, se procede a analizar el agravio en la que la parte actora aduce la transgresión al **principio de legalidad tributaria**, luego de afirmar que no existieron tablas de valores unitarios de suelo y construcción en el Municipio de Colima durante los ejercicios fiscales del 2017 al 2019 que sirvan de base para la debida determinación del impuesto predial.

12

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

Así, a efecto de sostener la determinación indicada, es necesario transcribir lo dispuesto en 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**).

**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 lo anterior 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,<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> 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.”*

<sup>3</sup> 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.”*



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,<sup>4</sup> y (ii) enviarlas al Congreso del Estado para su aprobación.

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

Por su parte, 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".

14

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 económico<sup>5</sup> 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.

---

<sup>4</sup> 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**.

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



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 respecto de los ejercicios fiscales 2017 a 2019 y su respectiva aprobación por parte del Congreso del Estado, que en la especie tampoco se advierte que las haya autorizado.<sup>6</sup>

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.*

---

<sup>6</sup> Precizando 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 y 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.



En tal tenor, este Tribunal sostiene que resulta ilegal el cobro del impuesto predial que reclama la parte actora, ya que existe **omisión** por parte del Ayuntamiento Constitucional de Colima, en la expedición y proposición de las tablas de valores unitarios de terreno y construcción para los ejercicios fiscales 2017 a 2019, y **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.

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

16

*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 reside.*

Además, conviene subrayar que es obligación de los ciudadanos contribuir al gasto público municipal, mediante el pago proporcional y equitativo que establezcan las leyes;<sup>7</sup> sin embargo, tal como se indicó, en el caso que nos ocupa, resulta ilegal el cobro del impuesto predial que determina el Ayuntamiento Constitucional de Colima a través de sus autoridades competentes, pues que la base como elemento esencial de la contribución respecto de los ejercicios fiscales 2017 a 2019 no está consignada en las aludidas tablas de valores unitarios de terreno y construcción del Municipio de Colima.

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.**

17

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 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

<sup>7</sup> Cfr. Artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal.<sup>8</sup>

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.

18

En consecuencia, a efecto de salvaguardar el derecho de tutela judicial efectiva del accionante, la cual supone el acceso a la jurisdicción 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, el concepto de pago de impuesto predial y accesorios respecto del bien inmueble con clave catastral [REDACTED] durante los ejercicios fiscales del 2017 al 2019, que se desprende del estado de cuenta con folio [REDACTED] emitido por

<sup>8</sup> 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.



la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima por la cantidad de [REDACTED]

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, sustentados 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.*

19

*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, luego 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

**SE RESUELVE:**

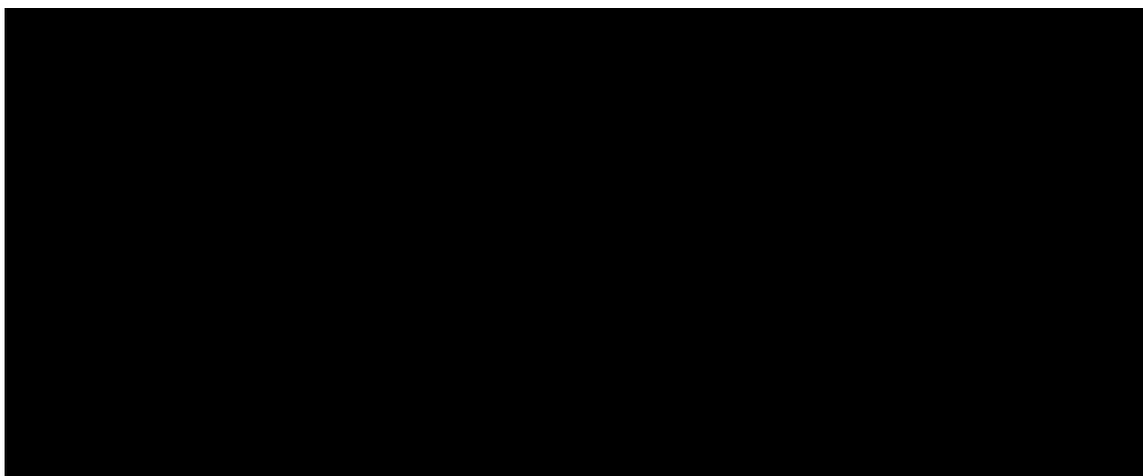
**PRIMERO.** Se declara **nulo** y se deja sin efectos jurídicos el concepto de pago de impuesto predial y accesorios respecto del bien inmueble con clave catastral [REDACTED] durante los ejercicios fiscales del 2017 al 2019, que se desprende del estado de cuenta con folio [REDACTED] emitido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Colima por la cantidad de [REDACTED] [REDACTED] en virtud de las consideraciones expuestas en esta sentencia.

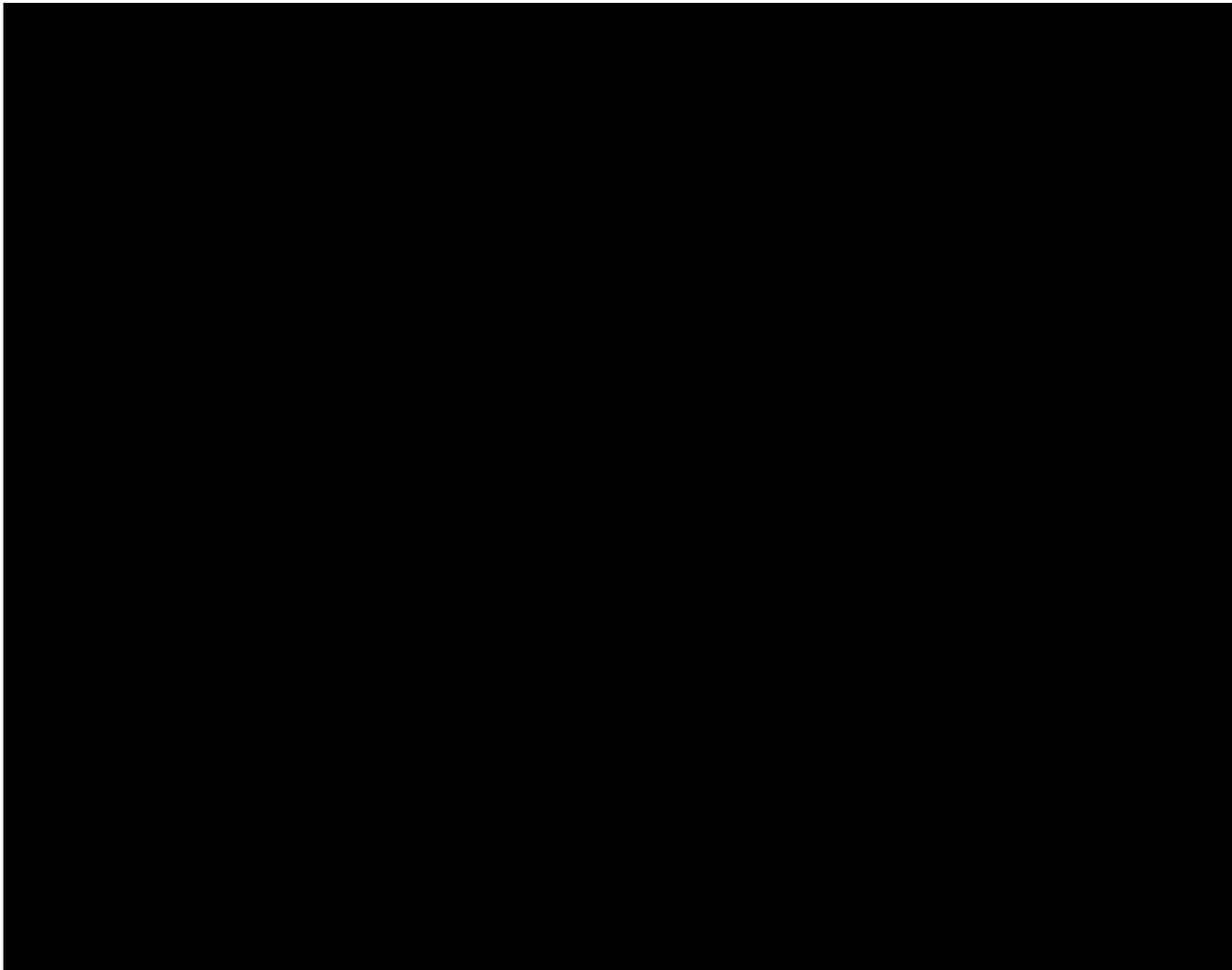
**SEGUNDO.** Se **vincula** a la autoridad demandada al inmediato y diligente cumplimiento de esta resolución, apercibida que de no hacerlo se podrá hacer acreedora a los medios de apremio y, en su caso, a las sanciones previstas en la ley.

21

**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.





La presente hoja de firma corresponde a la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima el día seis de marzo de dos mil veinte, recaída dentro del expediente contencioso administrativo identificado bajo la clave TJA-774/2019-A (impugnación de pago de concepto de impuesto predial y accesorios contenidos en estado de cuenta).



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 número