



GUADALAJARA, JALISCO, DIECISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDOS.

Vistas las actuaciones para resolver en **sentencia definitiva** el juicio administrativo, promovido por ***** y ***** , en contra del **AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA, JALISCO**, del **DIRECTOR DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO**, y del **DIRECTOR DE ÁREA DE ADMINISTRACIÓN DE ORDENAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO**, así como de la **SECRETARIA DE CULTURA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO**; bajo número de expediente **V-3348/2021**, tramitado ante la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

RESULTANDOS

1. Por escrito presentado el siete de septiembre de dos mil veintiuno ante la oficialía de partes de este Tribunal, la parte actora promovió juicio en materia administrativa, por los motivos y conceptos que del mismo se desprenden.

2. En auto de nueve de septiembre de dos mil veintiuno, se admitió la demanda, teniéndose como actos administrativos impugnados los descritos en el citado proveído, se admitieron las pruebas ofrecidas y se tuvieron por desahogadas dada su propia naturaleza y se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas para que produjeran contestación a la demanda entablada en su contra.

3. En proveído de veinte de octubre de dos mil veintiuno, se tuvo a las autoridades demandadas del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco,

produciendo contestación a la demanda y se admitieron las pruebas ofrecidas.

4. Con fecha siete de abril de dos mil veintidós, tuvo verificativo el desahogo de la prueba pericial ofrecida por la parte actora.

5. En acuerdo de veintiuno de junio de dos mil veintidós, se tuvo a la SECRETARIA DE CULTURA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO, por no contestada la demanda de acuerdo con los motivos y fundamentos legales ahí expresados.

6. Por otra parte, y al no existir pruebas pendientes por desahogar, se abrió el periodo de alegatos, en actuación del día 04 cuatro de octubre de dos mil veintidós.

7. Con fecha trece de octubre de dos mil veintidós, se recibió el escrito signado por *********, abogado patrono de la actora, mediante el cual rinde los alegatos que de su parte corresponden, los que serán tomados en consideración al momento de dictar la presente sentencia.

CONSIDERANDOS

I. Esta Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, es competente para conocer de la presente controversia, de conformidad con lo establecido en los artículos 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como 3, 4, 5 y 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, y 1, 2, 3, 4, 31, 35, 36 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.



II. La existencia de los actos administrativos impugnados se encuentra debidamente acreditada con las documentales que obran agregadas en actuaciones, a las que se les concede valor probatorio pleno en términos de los artículos 42, 48, 57 y 58 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, así como 293, 329, 399, 400 y 406 bis del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

III. Según criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, no se hace necesario transcribir los conceptos de impugnación que hizo valer la parte actora en su escrito inicial de demanda, toda vez que dicha omisión no deja en estado de indefensión a ninguna de las partes. Es aplicable la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

IV. Por ser una cuestión de orden público que requiere previo y especial pronunciamiento, se entra al examen de las causales de improcedencia, ya que de actualizarse se encontraría imposibilitado este Tribunal para emitir estudio de fondo de la controversia propuesta. Lo anterior encuentra apoyo por las razones que sustenta, en la tesis que establece:

JUICIO DE NULIDAD. LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER TIEMPO HASTA ANTES DE QUE SE DICTE LA SENTENCIA, POR SER DE ORDEN PÚBLICO.

En el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación se establecen las causales por virtud de las cuales el juicio de nulidad es improcedente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalándose en la parte final del precepto aludido que la procedencia del juicio será examinada, aun de oficio; en tanto que en la fracción II del artículo 203 del ordenamiento jurídico invocado se dispone que procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el citado artículo 202; de lo que se colige que las causales de improcedencia pueden hacerse valer en cualquier tiempo hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente a cualquier otra cuestión, pues de actualizarse alguna ello impide al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa examinar el fondo del juicio de nulidad respectivo.

i. Señalan las enjuiciadas pertenecientes al Municipio de Guadalajara, Jalisco, en su escrito de contestación a la demanda, que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 29 fracción IX, (refiriéndose a la XII) de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco¹, en relación directa con el ordinal 400 del Código Urbano del Estado de Jalisco, de cuyo contenido en su fracción III se puede advertir que la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Administrativo no podrá determinar la improcedencia de la aplicación de los programas y planes de desarrollo urbano vigentes, que por lo tanto exista una imposibilidad jurídica por parte de este Órgano Jurisdiccional en ese sentido, al pretender los accionantes que se declare la nulidad de un instrumento de planeación urbana de aplicación municipal, para el domicilio ubicado en la calle Barra de Navidad número 211, esquina calle Chapala número 52, en el Municipio de Guadalajara.

La causal de improcedencia es **inoperante**.

Se considera así, dado que, la parte actora en esencia reclama la aplicación en el Dictamen de Trazo, Usos y Destinos al predio en cuestión, del Plan de Desarrollo Urbano Subdistrito Urbano “*****”, aprobado en sesión de pleno del citado Ayuntamiento el dieciocho de diciembre de dos mil tres y publicado el veinte de abril de dos mil cuatro, con el cual se

¹ **Artículo 29.** Es improcedente el juicio en materia administrativa, contra los actos:
(...)

XII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.



resuelve improcedente el uso de suelo solicitado, con motivo de que dicho Plan se considera desfasado en su vigencia, lo que hace evidente que estamos en presencia de argumentos de fondo que exigen un pronunciamiento de esa índole y, por tanto, deben desestimarse vía causal de improcedencia.

Teniendo sustento a lo anterior la Tesis I.11o.A.15 A (10a.)², sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, que a la letra dice:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA ARGUMENTOS VINCULADOS CON EL FONDO DEL ASUNTO, DEBE DESESTIMARSE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 92, FRACCIÓN VII, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 39, AMBOS DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Conforme al artículo 39 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la procedencia del juicio contencioso administrativo local está condicionada a que se acredite que el acto impugnado afecta los intereses legítimos de la parte actora; en caso contrario, se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción VII del precepto 92 de la citada ley. Sin embargo, el análisis de esa causal de improcedencia no debe involucrar argumentos vinculados con el fondo del asunto, pues de lo contrario se incurriría en la falacia de "petición de principio", que se produce cuando la proposición por ser probada se incluye implícita o explícitamente entre las premisas, pues sería un contrasentido analizar las constancias cuya nulidad se impugna para determinar la improcedencia del juicio, cuando ellas son la materia de la litis a dilucidar o la esencia del asunto; de ahí que dicha causal debe desestimarse.

También el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 135/2001³, que dice:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.

ii. Por otro lado, resulta oportuno precisar que las causas de improcedencia que establece el artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, son presupuestos procesales que deben ser estudiados previamente a cualquier decisión, ya que se refieren a cuestiones de orden público que persiguen satisfacer el interés general, en

² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Enero de 2022, Tomo IV, página 3001

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, página 5, Tomo XV, Enero de 2002

el sentido de lograr que solamente puedan anularse los actos de las autoridades administrativas o fiscales a que se refiere en forma amplia el diverso artículo 1 del ordenamiento legal invocado, en contra de los que proceda el juicio administrativo, y a través de ello, constituir la base de la observancia de los actos administrativos, de manera que aquellos contra los que no proceda el juicio, no pueden anularse o resolverse por esa vía.

Así, conforme a los argumentos vertidos, esta Sala se encuentra obligada a analizar, inclusive de oficio y aún en sentencia definitiva, las causales de sobreseimiento que incluyen las causales de improcedencia, conforme a lo establecido en el artículo 30 fracción I y último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Precisado lo anterior, de la demanda inicial y el auto admisorio dictado con fecha nueve de septiembre de dos mil veintiuno, se advierte que, entre otros actos, la parte actora impugnó los siguientes:

- e) *El haber catalogado o clasificado o determinado la finca de mi propiedad dentro del perímetro de protección al patrimonio, perímetro B Zona de Monumentos Artísticos del Centro de Guadalajara.*
- f) *El haber catalogado o clasificado o determinado la finca de mi propiedad como «inmueble de valor artístico ambiental», con nivel de intervención «conservación y restauración especializada» y haberlo integrado en el Inventario de Inmuebles de Valor Patrimonial del Estado de Jalisco.*

Respecto a los anteriores actos impugnados, se considera que **se configura** la causal de improcedencia prevista en el artículo 29 fracción IV⁴ de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por lo siguiente:

La Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, establece que toda persona tiene la obligación de respetar y preservar el Patrimonio Cultural del Estado, y que la Secretaría de Cultura del

⁴ **Artículo 29.** Es improcedente el juicio en materia administrativa, contra los actos:
(...)

IV. Respecto de los cuales hubiera consentimiento expreso o tácito. Se entiende que hay consentimiento tácito únicamente cuando no se promueva el juicio en materia administrativa en los términos previstos en esta ley



Estado de Jalisco deberá publicar en el periódico oficial El Estado de Jalisco, la lista de los bienes inscritos en el Inventario de Patrimonio Cultural:

Artículo 23. Toda persona tiene la obligación de respetar y preservar el Patrimonio Cultural del Estado. Todo aquel que tenga conocimiento de una situación de peligro o de la destrucción consumada o inminente de un bien integrante del Patrimonio Cultural del Estado, deberá comunicarlo inmediatamente a la Secretaría o a la autoridad municipal correspondiente.

Artículo 28. La Secretaría deberá publicar en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" la lista de bienes inscritos en el Inventario. Así mismo, publicará sus actualizaciones a más tardar en la primera quincena del mes de noviembre de cada año.

Así mismo, pondrá a disposición a través del Centro de Información del Patrimonio Cultural del Estado, una base de datos para consulta pública, con la información ordenada y actualizada en formato digital, impreso y vía internet, sobre:

- I. El Inventario y catálogo de bienes y zonas de protección del Patrimonio Cultural;
- II. El listado de los bienes y zonas de protección que cuenten con declaratoria, los que se encuentren en proceso y sus documentos anexos;
- III. El padrón de especialistas en las diversas disciplinas relacionadas con la conservación y restauración de bienes muebles e inmuebles del Patrimonio Cultural;
- IV. El padrón de asociaciones civiles, patronatos, fondos y fideicomisos creados con el objeto de contribuir con la salvaguarda del Patrimonio Cultural; y
- V. Los programas de turismo y difusión del patrimonio cultural.

Así también, el Reglamento de la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, establece que el inventario es público y esta disponible para su consulta en el Centro de Información del Patrimonio Cultural del Estado, y que la inscripción de un bien en el inventario, implica el reconocimiento oficial como parte del patrimonio cultural del Estado, y la sujeción a la protección a las normas aplicables, sin que, en el caso de los bienes materiales, dicho reconocimiento constituya una limitación, modalidad o gravamen a la propiedad:

Artículo 18. El Inventario será público y estará disponible para su consulta en el Centro de Información, de conformidad con el artículo 28 de la Ley.

Artículo 23. La inscripción de un bien o zona en el Inventario implica su reconocimiento oficial como parte del patrimonio cultural del Estado, y lo sujeta a la protección prevista en las normas aplicables, sin que, en el caso de los bienes materiales, dicho reconocimiento constituya una limitación, modalidad o gravamen a la propiedad.

Por otro lado, el artículo 3 de la Ley del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, establece que los efectos de la publicación de los actos en dicho periódico son la publicidad y vigencia legal de los mismos:

Artículo 3. Los efectos de la publicación de los actos y ordenamientos legales en el Periódico Oficial son la publicidad y vigencia legal, en los términos que del mismo decreto, acuerdo o disposición general se desprenda.

Luego bien, se tiene que el inmueble propiedad de la actora, consistente en el ubicado en la calle Barra de Navidad número 211 esquina calle Chapala número 52, en el Fraccionamiento Vallarta Poniente, de Guadalajara, Jalisco, se inscribió en el Inventario Estatal de Patrimonio Cultural, publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco, en su edición del día trece de junio de dos mil quince, tal como se desprende de su publicación⁵.

Así entonces, al desprenderse que la inscripción del bien inmueble materia de juicio al Inventario Estatal de Patrimonio Cultural se publicó en el periódico oficial El Estado de Jalisco, se considera que la parte actora tuvo legal conocimiento de la misma, al habersele dado la publicidad a dicho acto.

Por tanto, del artículo 31 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco se advierte que el plazo para la presentación de la demanda de nulidad será de treinta días, mismo que se computará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado, o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, tal y como es el caso que nos ocupa, lo anterior como así se explica en la tesis III.1o.A.159 A (9ª) ⁶, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que dice:

DEMANDA DE NULIDAD. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO PREVÉ DOS SUPUESTOS PARA EL INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE AQUÉLLA, QUE SE EXCLUYEN ENTRE SÍ Y NO GUARDAN ORDEN DE PRELACIÓN. El segundo párrafo del artículo 31 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco dispone que el plazo para la presentación de la demanda de nulidad será de treinta días, el que se computará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado, o al en que se haya tenido conocimiento del mismo. De lo anterior se colige que el citado precepto prevé dos supuestos para el inicio del indicado cómputo

⁵ <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/06-13-15-v.pdf>

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página: 3179.



que se excluyen entre sí y no guardan orden de prelación, es decir, el juicio en materia administrativa puede promoverse a partir del día siguiente al en que se verifique cualquiera de las señaladas hipótesis.

Entonces, si tuvo conocimiento del acto impugnado, el **trece de junio de dos mil quince**, y por tanto, comenzó el plazo para la interposición de la demanda el día hábil siguiente, esto es, el quince de junio, y culminando el plazo de treinta días, el **doce de agosto de dos mil quince**, sin contar los días inhábiles, en tanto que la demanda se presentó, como ya se estableció, el día **siete de septiembre de dos mil veintiuno**, esto es, de manera extemporánea, lo anterior de acuerdo a lo previsto en los artículos 17, 19, 20 y 31 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, **actualizándose así la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 29 debiéndose sobreseer el presente juicio en relación a los actos impugnados antes precisados**, con fundamento en el 30 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, lo señalado por la parte actora, respecto de la aplicación de la inscripción del inmueble de su propiedad en el Inventario Estatal de Patrimonio Cultural al momento de emitir el Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos con número de expediente 039/D2/E-2021/1619 de fecha veintisiete de julio del dos mil veintiuno, puesto que el concepto de impugnación que esgrime para controvertir dicha aplicación, se dirige para combatir la inconstitucionalidad de la inscripción del bien inmueble en cuestión, en el Inventario mencionado, al agravarse de la falta del cumplimiento de la garantía de audiencia y defensa consagrada en el artículo 14 constitucional; no así se dirige a combatir la publicidad que se dio a dicho acto en el periódico oficial El Estado de Jalisco, razón por la cual se considera que aún en caso de que existieran violaciones a sus garantías, éste acto se encuentra consentido, por las razones anteriormente expuestas.

Para robustecer lo anterior, tiene aplicación la jurisprudencia VI.3o.C. J/60⁷ sostenida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, la cual explica:

ACTOS CONSENTIDOS. SON LOS QUE NO SE IMPUGNAN MEDIANTE EL RECURSO IDÓNEO.

Debe reputarse como consentido el acto que no se impugnó por el medio establecido por la ley, ya que si se hizo uso de otro no previsto por ella o si se hace una simple manifestación de inconformidad, tales actuaciones no producen efectos jurídicos tendientes a revocar, confirmar o modificar el acto reclamado en amparo, lo que significa consentimiento del mismo por falta de impugnación eficaz.

V. Sin que existan cuestiones previas a analizar, se procede al estudio de los argumentos de fondo hechos valer por las partes, acorde a lo establecido por el artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

En efecto, el acto administrativo esencialmente combatido consiste en *El Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos con número de expediente 039/D2/E-2021/1619 de fecha veintisiete de julio del dos mil veintiuno y sus consecuencias jurídicas*; y en el cual se declara improcedente el uso de suelo solicitado para el emplazamiento en el predio ubicado en el número 211 de la Calle Barra de Navidad y 52 de la calle Chapala, en el Fraccionamiento Vallarta Poniente, en Guadalajara, Jalisco, de un hotel boutique con servicios de bar y restaurante, por considerarse que no es acorde a los usos de suelo permitidos para la zona por el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Subdistrito Urbano “*****” DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CENTRO DE POBLACIÓN DEL DISTRITO URBANO “*****”, además de haberse catalogado, clasificado o determinado la finca en cuestión en el listado de bienes y zonas inscritos en el inventario estatal del patrimonio cultural del Estado de Jalisco como inmueble de valor artístico ambiental, así como haberlo integrado dentro del perímetro de protección al patrimonio, perímetro B Zona de Monumentos Artísticos del Centro de Guadalajara.

La parte actora como conceptos de impugnación alude en su **primer punto**, a la falta de actualización del plan parcial en cita, del que

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 2365



dice emana la determinación de los lineamientos aplicables como predominante el uso Habitacional Unifamiliar, pero que se trata de un instrumento de planeación que fue publicado el día dieciocho de diciembre de dos mil tres, en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara, trayendo a colación para tal efecto, lo dispuesto por los artículos 137 y 138 del Código Urbano del Estado de Jalisco, por cuanto a que en caso de controversia administrativa o judicial, corresponde a la autoridad la obligación de probar la vigencia, validez y efectos de las disposiciones y determinaciones del programa o plan de desarrollo urbano que se aplicó, así como a que los programas y planes municipales de desarrollo urbano y los que ordenen y regulen las áreas o regiones metropolitanas, deberán ser revisados por las autoridades responsables de formularlos y aprobarlos, por lo menos cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional de los ayuntamientos, para decidir si procede o no su actualización.

Concluyendo entonces al respecto, que han transcurrido cerca de dieciocho años desde su fecha de publicación, lo que evidencia que sus disposiciones y determinaciones se encuentran alejadas del estado actual que prevalece en la zona y de la utilización del suelo en los predios de su aplicación, lo anterior debido a la tendencia que ha seguido el desarrollo urbano y los asentamientos urbanos en el entorno; y que, concatenado con lo establecidos en los diversos artículos 375 y 376 fracción I del mismo ordenamiento, así como al Plan Parcial de Desarrollo Urbano aplicable, se colige que las autoridades municipales demandadas incumplieron con su obligación de revisión y actualización de los planes municipales de desarrollo urbano, en el caso que nos ocupa, del Plan Parcial de Desarrollo Urbano "*****" del Plan de Desarrollo Urbano de Centro De Población del Distrito Urbano "*****", no obstante que es imperativo efectuarlo por lo menos cada 3 años, durante el primer año del ejercicio constitucional de los ayuntamientos, lo cual no ha acontecido de forma valida desde su publicación el día veinte de abril de dos mil cuatro.

Consideran entonces los justiciables que, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población

de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal del veintiséis de diciembre de dos mil once, son los instrumentos de planeación urbana que la autoridad debe tomar en cuenta para emitir el dictamen de trazo, usos y destinos específicos petitionado, debiendo considerar también los elementos de la zona, así como el propio desarrollo urbano, al contemplar para el predio de que se trata el uso de suelo mixto y no habitacional, de tal forma que el uso de suelo pretendido y las actividades propuestas sí son compatibles en el uso de suelo Mixto y se prueba que existe un instrumento de planeación urbana más reciente que el aprobado en el año dos mil tres y publicado en el dos mil cuatro, el cual, pone en evidencia que el uso de suelo consignado en el plan parcial impugnado ha sido actualizado por otro.

Denota que en el Reglamento Estatal de Zonificación, en el cuadro tres relativo a la clasificación de usos y destinos contempla como de alojamiento temporal el uso turístico hotelero en las diferentes densidades y las actividades o giros son, entre otras y para lo que aquí interesa: hoteles con todos los servicios, disponiendo así que las zonas mixtas son la mezcla de los diferentes usos y actividades que pueden coexistir desarrollando funciones complementarias o compatibles y, se generan a través de corredores urbanos y en parte o en la totalidad de las unidades territoriales según, se defina en los planes o programas correspondientes. Que por su nivel de servicio se subclasifican en mixto distrital, las zonas donde la habitación coexiste en forma equilibrada con usos comerciales y de servicios cuya zona de influencia es un distrito urbano, o el conjunto de varios barrios, contemplando el turístico hotelero, incluyendo desde luego en el giro todos los servicios, que implica bar y restaurante, así como locales comerciales.

En el apartado **segundo**, arguyen los demandantes que con el acto impugnado violan en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 139 fracción I del Código Urbano en comento, porque sus disposiciones y determinaciones no son congruentes, situación que da lugar a la nulidad tanto de la certificación del uso del suelo como del instrumento de planeación aplicado. Ello porque en el dictamen de trazo, usos y destinos específicos impugnado, se citó como fundamento el Plan Parcial de Desarrollo Urbano 2003, para certificar los elementos de planeación urbana



respecto del predio ubicado en la calle ***** y*****, sin embargo, las disposiciones contenidas en ellos, carecen de congruencia, tanto con los elementos que integran el entorno urbano del mismo, el desarrollo y crecimiento de la zona urbana, su jerarquía vial, así como con los objetivos de los instrumentos de planeación urbana estudiados.

Para evidenciar esa situación, dice que basta con observar como el propio Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población aprobado en sesión ordinaria del Ayuntamiento celebrada el catorce de diciembre de dos mil once, ya determina que el predio se encuentra inmerso en un área considerada con uso de suelo "Mixto", lo cual desde luego sí es congruente a la situación que actualmente prevalece en la zona, pues existe en dicha área una gran cantidad de establecimientos que otorgan comercio y servicios y que son acordes con el tipo de usos que puede y debe albergar la zona.

Como **tercer** concepto de impugnación, señalan que la autoridad municipal al emitir el dictamen de trazo, usos y destinos específicos con número de expediente 039/D2/E-2021/1619 de fecha veintisiete de julio del dos mil veintiuno, por medio del cual determinó como prohibido el uso de suelo hotel boutique con restaurante bar y locales comerciales en el predio ubicado en la calle ***** y*****, de éste municipio de *****, viola en su perjuicio el principio de igualdad consagrado en los artículos 1 y 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y artículo 4 fracción c) de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

Ello porque en la zona en que se encuentra el predio de que se trata, existen diversos que tienen contemplado un uso de suelo mixto o hasta con equipamiento, que sería suficiente para albergar el giro solicitado, lo cual desde luego ya está determinado por el propio plan parcial combatido.

En el punto **cuarto** aluden que las demandadas violan lo dispuesto por los artículos transitorios tercero, cuarto y sexto del Código Urbano para el Estado de Jalisco que entró en vigor el día uno de enero de

dos mil nueve, relativo al decreto número 22273/VIII/08, que advierten tienen como finalidad determinar el tránsito de una ley a otra, con el propósito de otorgar seguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

Lo anterior por advertir que se impuso a los Ayuntamientos el que promovieran a un plazo de 550 días la revisión y en su caso, la expedición y actualización de los Programas Municipales de Desarrollo Municipal, Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y sus Planes Parciales de Desarrollo Urbano en los términos de ese ordenamiento legal, ante la abrogación de la anterior Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, pasando por alto el que el plan parcial en cuestión, que sirvió como fundamento en el acto combatido, fue elaborado, aprobado y publicado conforme a las normas legales establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano, que desde el día uno de enero de dos mil nueve esta abrogada, y de cuyo contenido se desprende que en múltiples ocasiones se invoca la citada Ley, para fundar determinaciones, contenido, incluso la planeación urbana.

Por su parte, las enjuiciadas de manera conjunta a los conceptos marcados como primero, segundo, tercero y cuarto, refutaron en el sentido de que todo Ayuntamiento tiene la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación de la zona, así como emitir los planes de desarrollo urbano, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 115 fracción V, incisos a), b), c) y d) de la Constitución Federal, donde se establece que los Municipios están facultados para formular, aprobar, administrar, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias, dictámenes y permisos para construcciones, que en esa tesitura todas las obras y actividades consideradas en los programas y planes de desarrollo urbano que se realicen en el estado de Jalisco deberán de sujetarse a lo dispuesto en los mismos, que sin ese requisito no deben otorgarse.

Que por tanto, a partir de la fecha de publicación y vigencia de un programa o plan de desarrollo urbano, las autoridades municipales solo deben expedir los dictámenes y certificaciones de uso de suelo, autorizaciones de licencia o permisos de obras de urbanización y



edificación, solo si las solicitudes son acordes con los mismos, ya que si se expiden contraviniendo las disposiciones normativas urbanísticas vigentes en el área de aplicación, serán nulos de pleno derecho.

Al respecto concluyen que por tanto los argumentos vertidos son inoperantes, ya que el plan parcial aplicado, vigente al momento de la emisión del acto impugnado es incompatible a las pretensiones de la parte actora, al no permitir la instalación de un uso de suelo para un hotel boutique con restaurante bar y locales comerciales; que contrario a lo manifestado por los demandantes, el dictamen impugnado sí cumple con los requisitos de fundamentación y motivación; que es omisa en realizar razonamientos específicos en los que basa la reclamación de trato desigual; y finalmente, que no existen parámetros o referencia alguna que permita el uso de suelo solicitado.

Corresponde ahora, como se ha dicho, centrar la materia sobre la que versa el presente juicio, es decir, la cuestión de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado por la autoridad, a fin de determinar si el dictamen de uso de suelo controvertido fue emitido con apego a derecho, por cuanto a la vigencia y validez del plan parcial aplicado, que ha quedado plenamente identificado, a la luz de los conceptos de impugnación hechos valer y la contestación producida por la parte demandada.

En esa tesitura, el artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, señala que:

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;**
- II. Los fundamentos legales en que apoyen para producir la resolución;
- III. Los puntos resolutivos en que se expresen, con claridad, las resoluciones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare; y
- IV. Los términos en que deberá ser cumplimentada la sentencia por parte de la autoridad demandada.

Por lo tanto, es obligación de esta Sala realizar un análisis completo y armónico de la demanda y las pruebas ofrecidas para de esa forma resolver el asunto planteado, tal como lo explica el siguiente criterio normativo jurisprudencial, número IV.2o.A.27 A (10a.)⁸, sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que a la letra dice:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ESTÁ OBLIGADA A ATENDER LA CAUSA DE PEDIR EXPRESADA POR EL PARTICULAR, CON LA ÚNICA CONDICIÓN DE NO INTRODUCIR PLANTEAMIENTOS QUE REBASAN LO PEDIDO E IMPLIQUEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De conformidad con el artículo 45, fracción VI, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, es innecesario emplear formalismo alguno en la redacción de los agravios de la demanda en el juicio contencioso administrativo, pues para que las Salas del tribunal de la materia se encuentren obligadas a estudiar la causa de pedir, basta con que el particular la exprese con claridad, al señalar cuál es la lesión o agravio que las consideraciones de la resolución impugnada le provocan, así como los motivos que generan esa afectación, dado que a aquéllas corresponde extraer del pliego de agravios el motivo fundamental de la violación expuesta. Además, la propia legislación impone a la autoridad jurisdiccional (entre otras cosas), la obligación de examinar en su conjunto los agravios propuestos, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, lo cual conlleva una exigencia normativa para que al momento de emitir sus sentencias, atienda la causa de pedir expuesta en los términos descritos, con la única condición de que no introduzca planteamientos que rebasen lo pedido e impliquen suplir la deficiencia de la queja.

Que una vez examinados y valorados tantos los argumentos expuestos como el acervo probatorio allegado, a los que se les ha otorgado valor probatorio pleno, se tiene que, es a la parte demandante a quien le asiste la razón y el derecho, dado que el examen de las legislaciones aplicables y la eficacia probatoria de los medios de convicción aportados favorece a su dicho, como se expondrá en líneas siguientes.

En efecto, quien aquí resuelve considera que asiste la razón a la parte accionante cuando refiere que el plan parcial aplicado con sustento en el cual se le desestimó el uso de suelo solicitado para el predio en cuestión, al solo contemplar como predominante en esa zona el uso habitacional familiar, se encuentra desactualizado, pues más allá de tratarse de un instrumento de planeación que data de diciembre de dos mil tres, violentándose evidentemente lo dispuesto por los artículos 137 y 138⁹

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2, página 1393*

⁹ **Artículo 137.** En caso de controversia administrativa o judicial, corresponderá a la autoridad la obligación de probar la vigencia, validez y efectos de las disposiciones y determinaciones del programa o plan de desarrollo urbano que se aplicó.



del Código Urbano del Estado de Jalisco, al ser omisa la autoridad municipal en revisarlo por lo menos cada tres años y, en concreto en el primer año del ejercicio constitucional del ayuntamiento, los programas y planes municipales de desarrollo urbano y los que ordenen y regulen las áreas o regiones metropolitanas, para decidir si procede o no su actualización, sin que exista una justificación por parte de la enjuiciada para no haberlo hecho, en detrimento aparente de los accionantes.

También lo es que en esta contienda jurisdiccional no prueba la demandada, la vigencia, validez y efectos de las disposiciones y determinaciones del plan de desarrollo urbano que se aplicó, a saber, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito ***** Subdistrito Urbano "*****" aprobado en sesión ordinaria del dieciocho diciembre de dos mil tres y publicado en la gaceta municipal el veinte de abril de dos mil cuatro, pues solo alega en su defensa que es el plan vigente a la fecha de solicitud del dictamen en comento; sin embargo, no basta que los programas y planes de desarrollo urbano estén aprobados, publicados y registrados para que sobre todo se considere que esta en uso y es admisible atendiendo a los elementos actuales de la zona, pues en el caso concreto subsiste la falta de revisión de ese instrumento por más de dieciocho años, de manera que la propia autoridad administrativa no esta en posibilidad de saber si procede o no su actualización o modificación, de tal manera que cuando se le presenta una solicitud para la dictaminación del uso de suelo de un predio y no justifica de forma actualizada la calificación urbanística, su actuación es ilegal.

Se trae a colación como antecedente el criterio sostenido por la Sala Superior de este Tribunal, al resolver el recurso de apelación 333/2018 de la Ponencia del Magistrado José Ramón Jiménez Gutiérrez que sostuvo:

Esta Sala Superior desestima por inoperante el agravio descrito; toda vez que la autoridad que lo formula omite controvertir las consideraciones invocadas por la sala unitaria en la sentencia apelada, consistentes en que con independencia de la suspensión ordenada por la mencionada sala en los

Artículo 138. Los programas y planes municipales de desarrollo urbano y los que ordenen y regulen las áreas o regiones metropolitanas se elaborará con visión a largo plazo, debiendo ser revisados por las autoridades responsables de formularlos y aprobarlos, por lo menos cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional de los ayuntamientos, para decidir si existe una justificación técnica y legal para su actualización, o en su caso modificación.

autos del diverso juicio 227/2015, para la aplicación del Decreto Municipal D/72/24/14 que contiene el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Guadalajara visión 2030 y, el Decreto Municipal D 88/01/14, que contiene el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal el ocho de enero de dos mil quince y, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, publicados el dieciséis de febrero de dos mil quince, en la Gaceta Municipal de Guadalajara, subsiste la obligación a cargo de la autoridad municipal de revisar los programas y planes municipales de desarrollo urbano y los que ordenen y regulen las áreas o regiones metropolitanas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 del Código Urbano del Estado de Jalisco, ya que de lo contrario y, como acontece en el caso sujeto a valoración, se infiere una falta de actualización y desarticulación de los instrumentos normativos que le sirvieron de base a tal autoridad para expedir el Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos con número de expediente 039/D2/E-2015/4486, de veintinueve de octubre de dos mil quince, al no existir una justificación técnica ni legal para negar el uso solicitado por la actora en el inmueble de su propiedad, tomando en cuenta la realidad actual en el entorno urbano en el que se ubica.

En tal virtud, si la recurrente omite controvertir los fundamentos y motivaciones que sustentan el sentido del fallo apelado, tales agravios devienen en inoperantes, resultando procedente que esta Juzgadora reconozca como objetivamente correcta la conclusión alcanzada por la sala unitaria en la sentencia cuestionada, en el sentido de que no basta que un programa o plan de desarrollo urbano esté aprobado, publicado y registrado si han transcurrido más de tres años y no ha sido revisado para saber si procede o no su modificación o cancelación, así como que, cuando le solicitan a la autoridad la dictaminación del suelo de un predio y aquella no justifica de forma actualizada la calificación urbanística, la actuación de la autoridad es ilegal.

Se comparte entonces el argumento vertido por los accionantes de que, al momento de emitir al acto impugnado, la desactualización del Plan Parcial se advierte desde el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal del veintiséis de diciembre de dos mil once, que regula para el predio en cita un uso de suelo mixto y no habitacional, es decir, al momento de emitirse el acto impugnado, estaba más actualizado a los elementos de la zona, así como es de autoría de la propia autoridad.

Situación que, además, no está sujeta a discusión pues de ese tópico en particular la enjuiciada no esgrimió argumento alguno y, por el contrario, los demandantes denotaron insertando en el escrito inicial de demanda los cuadros de clasificación de uso, de donde se puede advertir con claridad, que tenía ya uno de índole mixto.

No pretende esta Sala Unitaria con la anterior apreciación contrariar o inobservar lo dispuesto por el artículo 400 de Código Urbano del



Estado de Jalisco, alegado por la demandada, en el sentido de que en una sentencia definitiva emitida por parte de este Órgano Jurisdiccional no podrá determinar la improcedencia de la aplicación de los programas y planes de desarrollo urbano vigentes, porque lo que se está ponderando es el principio de mayor beneficio o menos irrestricto para los justiciables, acorde a lo que establece el artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, de examinar cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, aquellas que lleven a declarar una nulidad lisa y llana, de lo que ya existe criterio de interpretación por parte de los órganos de Poder Judicial de la Federación en el tenor de que este Tribunal debe identificar todos los argumentos en que descansa la pretensión anulatoria de la parte actora, sobre todo aquellos encaminados a obtener el mayor beneficio, con el objeto de restituir al particular en el goce del derecho violado.

Lo alegado por la demandada apoyándose en el artículo 400 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, se estima infundado debido a que, si los planes de desarrollo urbano tienen como objetivo ordenar y regular el desarrollo de los centros de población, en cumplimiento a lo dispuesto en el marco normativo descrito, debe concluirse que lo dispuesto en esos artículos no restringen ni limitan el derecho de acceso a la justicia; ello, pues las porciones normativas impugnadas regulan el procedimiento para actualizar un programa o plan municipal de desarrollo urbano, lo cual no puede considerarse restrictivo del acceso a la justicia, en virtud de que están en constante revisión, consulta y actualización, debiendo guardar congruencia con los planes y programas estatales, correspondiendo, en todo caso, a la autoridad la obligación de probar su validez en caso de controversia administrativa o judicial, siendo factible que el tribunal administrativo, en sentencia definitiva, ordene la actualización del programa o plan, en forma total o en alguna de sus disposiciones.

No debe perderse de vista que el artículo 400 impugnado, se refiere a controversias entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbanos, zonificación y otras.

Lo anterior, se aúna al hecho de que el particular afectado por un acto de autoridad que tenga como fundamento la aplicación de una previsión contenida en un plan de desarrollo urbano, podrá impugnar el acto de aplicación mediante el juicio administrativo, con el fin de que sea declarado inválido.

Consecuentemente se precisa, una cuestión es la relativa a las facultades de revisión por parte de las autoridades encargadas de la formulación y revisión de los planes y programas estatales y municipales y, otra, la defensa de los particulares frente a los actos de autoridad que se fundamenten en aquello. Este es el planteamiento de la impugnación que se hace en relación a esto.

Teniendo como fundamento a lo anterior los artículos 140 y 400 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, que en lo que interesa, señalan:

Artículo 140. El procedimiento para actualizar un programa o plan municipal de desarrollo urbano se realizará conforme a las siguientes disposiciones:

(...)

II. El Tribunal de Justicia Administrativa solo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años.

Artículo 400. El Tribunal de Justicia Administrativa es competente para decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, para lo cual sus resoluciones deberán sujetarse a las siguientes reglas:

- I. La resolución no podrá tener como consecuencia la autorización para ejecutar una acción urbanística que contravenga los programas y planes de desarrollo urbano vigentes;
- II. No procederá la suspensión de los programas y planes de desarrollo urbano vigentes; y
- III. La sentencia definitiva no podrá determinar la improcedencia de La aplicación de los programas y planes de desarrollo urbano vigentes.

Lo dispuesto en las fracciones anteriores solo procederá cuando se trate de La aplicación de programas y planes de desarrollo urbano que no tengan una antigüedad mayor a seis años desde su creación o Última actualización.

Dicha normativa fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad número 123/2015, respecto de la cual es destacarse en el Considerando Octavo,



partir de la página 171 de la versión publicada en el apartado de sentencias y expedientes de la página oficial de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se invoca como hecho notorio, véase:

En el cuarto concepto de invalidez los diputados accionantes argumentan que el procedimiento legislativo del que deriva el Decreto número 25655/LX/15, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por el artículo 14 de la Constitución Federal, al no permitir el acceso irrestricto a la justicia, en específico respecto de los artículos 140 y 400.

De lo anterior se sigue que, si los Planes de desarrollo urbano tienen como objetivo el ordenar y regular el desarrollo de los centros de población, en cumplimiento a lo dispuesto en el marco normativo descrito debe concluirse que lo dispuesto en los artículos 140 y 400 del Código Urbano del Estado de Jalisco no restringen ni limitan el derecho de acceso a la justicia.

Las disposiciones cuestionadas no restringen el acceso a la justicia pues como se ha visto, están en constante revisión y cobran sentido en tanto que como se ha reiterado, los planes municipales deben guardar congruencia con los planes y programas estatales y estos son revisables cada seis años, de tal manera que la modificación de los primeros no puede soslayar la eficacia de aquellos, sin menoscabo de que con forme al propio ordenamiento impugnado los planes y programas están sujetos a constante revisión, consulta y actualización, correspondiendo en todo caso a la autoridad, la obligación de probar su validez en caso de controversia administrativa o judicial siendo factible que el tribunal administrativo en sentencia definitiva ordene la actualización del programa o plan, en forma total o en alguna de sus disposiciones.

Lo anterior, se mina al hecho de que el particular afectado por un acto de autoridad que tenga como fundamento la aplicación de una previsión contenida en un plan de desarrollo urbano, podrá incoar el juicio administrativo o el juicio de amparo, con el fin de que el acto administrativo de que se trate sea declarado inválido o, en su caso, inconstitucional y se sustraiga de su esfera jurídica la aplicación que le irrogó perjuicio.

En efecto, una cuestión es la relativa a las facultades de revisión por parte de las autoridades encargadas de la formulación y revisión de los planes y programas estatales y municipales y, otra, la defensa de los particulares frente a los actos de autoridad que se fundamenten en aquellos.

De lo anterior tenemos que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que los artículos 140 fracción II y 400 no restringen el acceso a la justicia pues una cuestión es la relativa a las facultades de revisión y, otra, la defensa de los particulares frente a los actos de autoridad que se fundamenten en aquellos siendo factible que el tribunal administrativo en sentencia definitiva ordene la actualización del programa o plan, en forma total o en alguna de sus disposiciones.

Considerando lo anterior el juicio administrativo intentado por el actor es procedente, más aun considerando que el plan parcial aplicado en el acto administrativo como destacada data del año dos mil tres, lo cual rebasa entonces el periodo establecido en el artículo 400 del Código Urbano multicitado.

Lo expuesto, con posibilidad jurídica de hacerlo, dado que el artículo 10 fracciones III y IV del Código Urbano del Estado de Jalisco, establece que son atribuciones de los Municipios, entre otras, el formular y aprobar la zonificación de los centros de población en los programas y planes de desarrollo urbano, así como administrar la zonificación urbana de los centros de población, contenida en los programas y planes de desarrollo urbano.

Luego, acorde a lo anterior, el artículo 131 apartado I y numeral 284 del citado ordenamiento legal, establecen que a partir de la publicación y vigencia de un programa o plan de desarrollo urbano, las autoridades municipales sólo deberán expedir los dictámenes y certificaciones de uso de suelo y las autorizaciones, licencias o permisos de obras de urbanización y edificación, si las solicitudes están de acuerdo con el mismo; que entonces quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la dependencia municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de administrar y controlar la zonificación determinada en los programas y planes municipales de desarrollo urbano.

Artículo 131. Todas las obras y actividades consideradas en los **programas y planes de desarrollo urbano** que se realicen en el territorio del estado, deberán sujetarse a lo dispuesto en los mismos. Sin este requisito no deberá otorgarse autorización, licencia o permiso para efectuarlas; por lo tanto:

- I. A partir de la fecha de publicación y vigencia de un **programa o plan de desarrollo urbano**, las autoridades municipales o estatales sólo deberán expedir los dictámenes y certificaciones de uso del suelo y las autorizaciones, licencias o permisos de obras de urbanización y edificación, si las solicitudes están de acuerdo con el mismo;

(...)

Artículo 284.

A. Quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la Dependencia Municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de administrar y controlar la zonificación determinada en los **programas y planes municipales de desarrollo urbano**; misma que se realizará mediante dos tipos de dictámenes:



I. El dictamen de usos y destinos, mediante el cual se certificará la clasificación y utilización determinadas para el predio en la zonificación vigente, para los efectos legales de actos o documentos donde se requiera esta información, y

II. El dictamen de trazo, usos y destinos específicos fundados en el **plan de desarrollo urbano de centro de población** y en su caso, en el plan parcial de desarrollo urbano, donde se precisaran las normas y lineamientos para la elaboración del plan de urbanización, el proyecto definitivo de urbanización o el proyecto de edificación, así como las normas a las que se sujetarán las edificaciones afectas al Patrimonio Cultural del Estado.

De esta manera, tenemos que, al momento de la emisión del acto impugnado, era jurídicamente aceptable la aplicación al caso concreto del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal del veintiséis de diciembre de dos mil once, que sí contempla para el predio en cuestión un uso de suelo mixto, por ser más acorde a la realidad, frente al Plan Parcial aplicado, que se ha evidenciado su desactualización y falta de validez.

Lo anterior porque como ha quedado de manifiesto, ya ha resuelto la autoridad demandada en anteriores ocasiones y así lo ha acreditado la parte accionante al exhibir la copia certificada del Dictamen de Usos y Destinos Específicos EXPEDIENTE NÚMERO 039/D2/E-2016/1687 de fecha dieciocho de marzo de dos mil veintiuno que a la letra establece:

EL PRESENTE DICTAMEN SUSTITUYE AL EMITIDO CON FECHA DE 20 VEINTE DE MAYO DE 2016 DOS MIL DIECISÉIS, CON NUMERO DE HOLOGRAMA 19960, EL CUAL SE DEJA SIN EFECTOS EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE 769/2018 TRAMITADO ANTE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO EL 28 VEINTIOCHO DE FEBRERO DE 2019 DOS MIL DIECINUEVE, DERIVADO DEL JUICIO DE NULIDAD 1747/2016 TRAMITADO ANTE LA CUARTA SALA DEL MISMO ÓRGANO JURISDICCIONAL, RESPECTO DE LA CUAL SE REQUIRIÓ SU CUMPLIMIENTO EN AUTO DE 08 OCHO DE DICIEMBRE DE 2020 DOS MIL VEINTE, CUYAS CONSIDERACIONES TOTALES Y CUMPLIMIENTO SE PRECISAN EN LAS PÁGINAS 3 TRES Y 4 CUATRO DE ESTE DICTAMEN.

TODA VEZ QUE SE OTORGO PLENITUD DE JURISDICCIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA REFERIDA EN EL PÁRRAFO ANTERIOR, EL PRESENTE DICTAMEN SE EMITE CON FUNDAMENTO EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO Y PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CENTRO DE POBLACIÓN, PUBLICADOS EN LA GACETA MUNICIPAL DE GUADALAJARA EL 26 VEINTISÉIS DE DICIEMBRE DE 2011; ASÍ COMO EN EL REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, AL SER LA NORMATIVIDAD QUE SE ENCONTRABA VIGENTE EN LA FECHA EN QUE EL INTERESADO INGRESÓ SU SOLICITUD Y AL SER INSTRUMENTOS

NORMATIVOS QUE NO FUERON MATERIA DEL JUICIO DE NULIDAD, POR LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPUESTAS EN LA HOJA 3 Y 4.

SE DESTACA, QUE EN EL PRESENTE DICTAMEN NO SE APLICÓ EL PLAN PARCIAL DE DESARROLLO URBANO SUB DISTRITO 11 "ARCOS VALLARTA" DISTRITO URBANO 2 ---- PUBLICADO EL 20 VEINTE DE ABRIL DEL 2004 DOS MIL CUATRO, AL HABER SIDO DECLARADO ILEGAL EN LA SENTENCIA DEL 28 VEINTIOCHO DE FEBRERO DE 2019 DOS MIL DIECINUEVE.

Adicionalmente, la parte actora ofreció prueba pericial urbanística, a fin de acreditar que el plan parcial de desarrollo urbano aplicado al momento de emitir el dictamen de trazos, usos y destinos específicos combatido se encontraba desactualizado, que al predio ubicado en la calle ***** y ***** le corresponde el uso de suelo Mixto Distrital y que puede albergar el giro de Hotel ***** con Restaurante Bar y locales comerciales, con las especificaciones solicitadas; de cuyo contenido de los dictámenes presentados por el Perito Oficial y perito de la parte actora, arrojan lo siguiente:

1. No es el Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito ***** Subdistrito Urbano "*****" aprobado en sesión ordinaria del 18 dieciocho diciembre de 2003 dos mil tres, una norma efectiva en su aplicación para la actualidad del contexto urbano que regula, al no haberse revisado y actualizado en los parámetros de la propio Código Urbano, generando un efecto negativo en virtud de existir la necesidad de estudiar posibilidades para el mejor crecimiento de la ciudad, atendiendo a la época de urbanización y la vigencia de los planes parciales, que en el caso concreto señalan está desactualizado.
2. Reiteran la existencia del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Plan de Desarrollo Urbano aludido con antelación, emitido el 15 de diciembre de 2011, del que se desprende que tiene contemplado y permitido para la zona y manzana donde se ubica el predio de que se trata, precisamente un uso mixto barrial de intensidad media, mostrando progresividad en lo conducente y exponiendo al igual que la parte actora los cuadros que representan los usos de suelo de las zonas y su clasificación, denotando esa situación, así como que se puede emplazar un giro turístico hotelero.



3. Que entonces el plan parcial aplicado ya es incongruente al solo considerar un uso habitacional unifamiliar densidad media, insostenible e incongruente con las estrategias actuales, dado que dicha clasificación no produce ingresos ni genera beneficios sociales, económicos y de infraestructura.
4. Que la tendencia actual en materia de urbanización y densificación de las ciudades es gestionar adecuadamente sus usos de suelo planificados, para contribuir a su crecimiento sostenible, aumentando la productividad y facilitando la innovación, tratando de satisfacer la creciente demanda de viviendas y otro tipo de infraestructuras y servicios en función de le economía actual y funcionalidad de las personas que ahí habitan, señalando categóricamente que el plan parcial materia de análisis ya no es acorde con las tendencias actuales.
5. Que una vez de haber realizado trabajos técnicos de campo, consistentes en el reconocimiento y levantamiento del predio de que se trata, además de un recorrido por la zona, acompañados de instrumentos de medición y de orientación, se pudo advertir que efectivamente esa zona donde se localiza el inmueble ya identificado, presenta una densidad importante para el uso de suelo habitacional horizontal y vertical, así como de comercio y servicios, mostrando de manera general un uso mixto, que contrario a la regulación del plan parcial cuestionado, mejora la accesibilidad a servicios y equipamientos urbanos para un segmento más amplio de población, aumenta el potencial de comercio y los negocios, ya que genera dinamismo entre diversas actividades y atenúa la demanda general de transporte, acortando la distancia promedio de viaje y minimizando los requerimientos de infraestructura vial, invitando al uso de transporte público, caminar o el uso de la bicicleta.
6. Que la actividad buscada, a saber, Hotel ***** con todos los servicios inherentes, es un uso que puede realizarse y técnicamente está justificado para poder ser realizado en el predio en cita, al estar contemplado de acuerdo al Programa Municipal de Desarrollo Urbano invocado y Reglamento Estatal

de Zonificación, en los usos mixtos, por tanto es compatible, permitiendo anexarle las actividades de restaurante-bar, caracterizado por convertirse en un lugar de alojamiento íntimo y personalizado, con una ubicación particular, así como de servicio y diseño, un espacio exclusivo y de pocas habitaciones, atractivo e irrepetible, buscando un servicio que dé una experiencia única y suelen encontrarse en el centro de la ciudad, para que el turista pueda tener acceso directo a las zonas más dinámicas y de compras.

Opiniones técnicas que merecen valor probatorio pleno conforme lo dispuesto por los artículos 351 y 410 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria por disposición expresa de los ordinales 2, 57 y 58 de la Ley de Justicia Administrativa, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, al ser conformes los dictámenes presentados, sin que quien aquí resuelve adquiriera convicción distinta respecto de los hechos materia de litigio, por no existir medio de prueba en contrario y además de corroborarse lo expuesto, una vez revisada la normatividad invocada.

También es importante resaltar, que aun cuando mediante auto de fecha veinte de octubre de dos mil veintiuno se le tuvo señalando perito de su parte, dicha autoridad no participó en el desahogo de esa prueba, no obstante de encontrarse debidamente notificada, como se advierte del examen de constancias de autos.

De igual manera, al momento de rendir los dictámenes correspondientes, señalan los peritos en comentario, que en la zona existen otros usos de suelo con características similares que de alguna manera ponen en evidencia un trato desigual para la parte actora, como así lo alegó, aunque no se tiene una visión clara de que se trate de condiciones iguales para poder concluir que efectivamente se hace en su perjuicio por parte de la demandada un trato inequitativo, sin embargo, sí se demuestra que efectivamente como se concluye por los expertos en la materia, los elementos del entorno de la zona han cambiado y requiere una regulación más exacta y acorde a la realidad, como lo hace el Programa Municipal de



Desarrollo Urbano aludido, en concordancia con lo dispuesto por Reglamento Estatal de Zonificación en lo que aquí interesa.

A mayor abundamiento, de igual manera le asiste la razón a los demandantes en el cuarto de los conceptos de impugnación, a través del cual denotan una vez más la desactualización del Plan Parcial invocado en el dictamen combatido, dado lo dispuesto en los artículos transitorios cuarto y sexto del Código Urbano para el Estado de Jalisco que entró en vigor el día uno de enero de dos mil nueve, en que se determinó que los Ayuntamientos promovieran en un plazo de quinientos cincuenta días la revisión y en su caso, la expedición y actualización de los Programas Municipales de Desarrollo Municipal, Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y sus Planes Parciales de Desarrollo Urbano en los términos de ese ordenamiento legal, dada la abrogación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, que sirvió como sustento para el plan parcial.

Cuarto. Los ayuntamientos deberán expedir o modificar sus reglamentos en la materia en un plazo de 550 días a partir de la vigencia de este Código, plazo en el cual deberán aplicar el que tengan vigente a la fecha de entrada en vigor de este decreto o en su defecto el Reglamento Estatal de Zonificación.

Sexto. Los Municipios promoverán para que en un plazo de 550 días se revisen y en su caso, se expidan o actualicen los Programas Municipales de Desarrollo Municipal, Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y sus Planes Parciales de Desarrollo Urbano en los términos de este ordenamiento.

Finalmente, debe señalarse que como ya quedó establecido, al momento de emitirse el Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos con número de expediente 039/D2/E-2021/1619 de fecha veintisiete de julio del dos mil veintiuno, acto impugnado, la aplicación del Plan de Desarrollo Urbano ***** Subdistrito Urbano "*****", aprobado en sesión de pleno del citado Ayuntamiento el dieciocho de diciembre de dos mil tres y publicado el veinte de abril de dos mil cuatro no es lo jurídicamente correcto, al tenerse como desactualizado el mismo, y a pesar de que el accionante solicita la aplicación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal del veintiséis de diciembre de dos mil once, esto tampoco sería correcto, dado que por sentencia de amparo de fecha cuatro de julio de



autoridad administrativa a dictar una nueva debidamente fundada y motivada.

Ahora bien, al devenir el impugnado, de una petición ante la autoridad demandada, no puede quedar en la nada jurídica, por tanto este órgano jurisdiccional acorde a los efectos restitutivos que se prevén en el artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, declara la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad competente emita otra, que siguiendo los razonamientos y consideraciones aquí vertidos.

Aplica al efecto y por analogía, la jurisprudencia de la Instancia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, septiembre de mil novecientos noventa y ocho, página 5, relativa a las materias Constitucional, Administrativa, bajo el número de Tesis: P./J. 45/98, (9º)¹¹, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El sentido de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos cuando se actualice la causal prevista en la fracción II, del artículo 238 del mismo ordenamiento legal, referente a la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, se desentraña relacionándolo armónicamente con el párrafo primero de esa misma fracción, dado que así se distingue la regla de que la sentencia puede declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos y una excepción, cuando la resolución involucra las facultades discrecionales de la autoridad administrativa. Reconocida esa distinción en la hipótesis en que la resolución carece de fundamentación y motivación (artículo 238, fracción II), y la variada competencia que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga al mismo tribunal, descuellan, que para poder determinar cuándo la sentencia de nulidad debe obligar a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, y cuándo no debe tener tales efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional. Cuando la resolución se dictó como culminación de un procedimiento o en relación con una petición, donde el orden jurídico

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 5.

exige de la autoridad un pronunciamiento, la reparación de la violación detectada no se colma con la simple declaración de nulidad, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, en el sentido que sea, pero fundada y motivada. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución nace del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, en la que opera la excepción señalada, dado que el tribunal, al declarar la nulidad de la resolución, no puede obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución, porque equivaldría a que se sustituyera a la autoridad administrativa en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, independientemente de que también perjudicaría al administrado actor en vez de beneficiarlo, ya que al darle ese efecto a la nulidad, se estaría obligando a la autoridad a actuar, cuando ésta, podría no encontrar elementos para fundar y motivar una nueva resolución, debiendo abstenerse de emitirla. Por la misma causa, la sentencia que declara nula una resolución infundada e inmotivada, emitida en ejercicio de facultades discrecionales, no puede impedir que la autoridad administrativa pronuncie una nueva resolución, en virtud de que con tal efecto le estaría coartando su poder de decisión, sin haber examinado el fondo de la controversia. Las conclusiones alcanzadas responden a la lógica que rige la naturaleza jurídica del nacimiento y trámite de cada tipo de resoluciones, según la distinción que tuvo en cuenta la disposición en estudio, de tal modo que en ninguna de las dos hipótesis viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, ya que si bien este dispositivo fundamental no establece la posibilidad de que ante la anulación de una resolución administrativa por falta de fundamentación y motivación, se obligue a la autoridad que la emitió, a que reitere el acto de molestia, es inconcuso que cuando dicha autoridad, en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia o recurso del demandante, debe pronunciarse al respecto, la sentencia anulatoria de su acto infundado e inmotivado que la obligue a dictar otra resolución y hasta a indicarle los términos en que debe hacerlo, como establece la regla general de la disposición examinada, además de que tiene por objeto acatar el derecho de petición que garantiza el artículo 8o. constitucional, viene a colmar la pretensión del particular, pues le asegura una resolución depurada conforme a derecho.

VI. En las relatadas condiciones, al resultar fundados los conceptos de impugnación en estudio, debe entonces fijarse con precisión los efectos de la nulidad decretada, en los términos que establece el artículo 76 primero, segundo y tercer párrafo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que instruye:

Artículo 76. La sentencia que declare la nulidad de un acto o resolución tendrá por objeto nulificar las consecuencias de este, y, además:

- a) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados; y
- b) Reconocer a la parte demandante la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

La nulidad de la resolución o acto podrá decretarse lisa y llanamente o para determinado efecto. En este último caso, deberá precisar con claridad, la forma y términos en que la autoridad deba cumplir.



Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en la fracción IV, del artículo 75, de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución. (...)

Por tanto, la nulidad decretada, es para el efecto de que se lleve a cabo lo siguiente:

Primero. Emita resolución en la que deje sin efectos legales y materiales el **Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos con número de expediente 039/D2/E-2021/1619 de fecha veintisiete de julio del dos mil veintiuno**, respecto de la finca ubicada en calle ***** **esquina calle *******, **en el Fraccionamiento *******.

Segundo. Emita un nuevo **Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos**, que cumpla lo dispuesto con el Plan Parcial De Desarrollo Urbano del Distrito Urbano ***** , Subdistrito Urbano ***** , así como con las bases y consideraciones establecidas en la presente resolución.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 1, 2, 3, 4, 31, 35, 36, 39, 42, 44, 45, 46, 47, 72, 73, 74, 75 y 76, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se concluye de conformidad con los siguientes

R E S O L U T I V O S

PRIMERO. La competencia de esta Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, quedó debidamente acreditada.

SEGUNDO. Se **sobresee** el presente juicio, **únicamente** en cuanto a los actos mencionados en el Considerando IV de esta resolución, y conforme a lo expuesto en el mismo.

TERCERO. La parte actora acreditó parcialmente los elementos constitutivos de su acción; la parte demandada no se excepcionó debidamente ni justificó sus expresiones y defensas.

CUARTO. Se declara la nulidad de los actos impugnados, conforme a los motivos y fundamentos legales establecidos en el Considerando V, y para los efectos precisados en el Considerando VI, de esta resolución.

NOTIFÍQUESE ELECTRÓNICAMENTE.

Así lo acordó la Presidenta de la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, **Magistrada María Abril Ortiz Gómez**, actuando ante el Secretario de Sala **Francisco Ivan Ramírez Gutiérrez**, que da fe.

María Abril Ortiz Gómez
Magistrada

Francisco Ivan Ramírez Gutiérrez
Secretario de Sala

MAOG/FIRG