



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/194/2019

**TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA**
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE: FA/194/2019
ACTOR: *****
**AUTORIDAD
DEMANDADA:** TESORERÍA MUNICIPAL DE SALTILLO,
COAHUILA DE ZARAGOZA
MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

SENTENCIA
No. 022/2020

Saltillo, Coahuila, a veinticuatro (24) de noviembre de
dos mil veinte (2020).

La Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los términos previstos por los artículos 87 fracción I y 89 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila; 3 fracción XII, 11 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como con sustento en aplicación por analogía, debido a similitudes normativas constitucionales en la Tesis Jurisprudencial I.4o.A. J/461 pronuncia y emite la siguiente:

¹ **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.** De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional.” *Época: Novena Época Registro: 174161. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su*

SENTENCIA

Que **RECONOCE LA VALIDEZ** de la negativa ficta recaída a la solicitud de fecha tres **(03) de octubre de dos mil dieciséis (2016)**, relativa a la petición de devolución de pago de lo indebido ante la **TESORERÍA MUNICIPAL DE SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA** por la cantidad de ******* EN MONEDA NACIONAL (\$*****)** por concepto de pago de impuesto predial, más **recargos**; silencio administrativo impugnado en el **juicio contencioso administrativo** del expediente al rubro indicado, promovido por ********* por su propio derecho; en virtud de resultar infundados unos e inoperantes otros los conceptos de anulación y la inactualización del derecho subjetivo a la devolución de lo pagado; por los motivos razones y fundamentos siguientes:

GLOSARIO

Actor o promovente:	*****
Acto o resolución impugnada (o), recurrida:	Negativa Ficta a la solicitud de pago de lo indebido
Autoridad Demandada:	Tesorería Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Ley del Procedimiento o ley de la materia:	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Ingresos:	Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal... para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Financiero:	Código Financiero para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Código Procesal Civil:	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Alto Tribunal o SCJN Sala:	Suprema Corte de Justicia de la Nación Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

Tribunal:

Tribunal de Justicia Administrativa de
Coahuila de Zaragoza

I. ANTECEDENTES RELEVANTES:

De la narración de hechos que realizaron las partes en sus respectivos escritos, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. SOLICITUD DE PAGO DE LO INDEBIDO. En fecha tres **(03) de octubre de dos mil dieciséis (2016)**, el accionante presenta solicitud de pago de lo indebido ante la autoridad demandada por la cantidad de ******* CENTAVOS EN MONEDA NACIONAL (\$*****)** por concepto de pago de impuesto predial, más **recargos**.

2. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido por buzón jurisdiccional de este Tribunal a las diecisiete horas con treinta y tres minutos (17:33) el día **cuatro (04) de octubre del dos mil dieciocho (2018)** compareció, ********* por su propio derecho interpuso Juicio Contencioso Administrativo en contra de la falta de contestación de la autoridad demandada por un plazo mayor a tres meses.

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/194/2019**, y su turno a esta Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa.

3. ACUERDO DE ADMISIÓN y EMPLAZAMIENTO. En auto de fecha **trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) se admite la demanda** girándose el oficio, así como el traslado de las copias del escrito de demanda a la parte

demandada para que rinda su contestación de conformidad con el artículo 52 de la Ley del Procedimiento.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. Mediante auto de fecha **dieciocho (18) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**, se tiene a la autoridad demandada contestando en tiempo y forma el escrito inicial, corriendo traslado de dicha contestación a la parte demandante, para que formulara ampliación de demanda de conformidad con el artículo 50 de la Ley de la materia.

5. AMPLIACIÓN DE DEMANDA. En proveído de fecha **veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)**, se tiene a la parte demandante realizando las manifestaciones de su intención, vía ampliación de demanda.

6. RESOLUCIÓN EXPRESA A LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE PAGO DE LO INDEBIDO. En fecha **nueve (09) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)** la autoridad demandada emite resolución expresa a la solicitud presentada por el demandante en fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

7. NOTIFICACIÓN RESOLUCIÓN EXPRESA A LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE PAGO DE LO INDEBIDO. En fecha **diecisiete (17) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)** la autoridad demandada notifica la resolución expresa a la solicitud presentada por el demandante en fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

8. CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA. En acuerdo de fecha **quince (15) de enero de dos mil veinte (2020)**, se tiene a la parte demandada, dando respuesta a la ampliación de demanda, **corriéndole**

traslado a la parte demandante nuevamente para que formulara segunda ampliación de demanda en relación a la contestación a la ampliación de la demanda, debido a los documentales aportadas con posterioridad a la contestación de demanda de conformidad con el artículo 50 fracción IV de la Ley del Procedimiento.

9. ACUERDO PLENARIO NÚMERO PSS/SE/IV/004/2020 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En fecha veinte (20) de marzo de dos mil veinte (2020) se publica en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el acuerdo plenario citado, por el cual este Órgano Jurisdiccional decidió suspender toda actividad jurisdiccional del dieciocho (18) de marzo al diecinueve (19) de abril del año dos mil veinte (2020) derivado del virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

10. ACUERDO PLENARIO NÚMERO PSS/SE/VI/005/2020 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En fecha diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020) se publica en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el acuerdo plenario citado, por el cual se modifica el acuerdo plenario PSS/SE/IV/004/2020, suspendiendo nuevamente términos y plazos procesales del veinte (20) de abril al cinco (05) de mayo del año dos mil veinte (2020) derivado del virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

11. ACUERDO PLENARIO NÚMERO PSS/SE/VII/006/2020 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En fecha cinco (05) de mayo de dos mil veinte (2020) se publica en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el acuerdo plenario citado, por el cual se prorroga y modifica

el acuerdo plenario PSS/SE/VI/005/2020, ampliando la suspensión de términos y plazos procesales del seis (06) al veintinueve (29) todos del mes mayo del año dos mil veinte (2020) derivado del virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

12. AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS. El **once (11) de septiembre de dos mil veinte (2020)** a las once horas con veinte minutos (11:20), tuvo verificativo la audiencia para desahogo probatorio.

13. CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Mediante acuerdo de fecha **siete (07) de octubre de dos mil veinte (2020)**, se declara cerrada la etapa de instrucción, de acuerdo con lo ordenado en los artículos 82 último párrafo y 83 de la Ley del Procedimiento y se citó a oír sentencia, que es la que ahora se pronuncia de conformidad a las consideraciones, razones, motivos y fundamentos siguientes:

II. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN. Esta Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 3º fracción XII, 11, 12 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica, 83, 85, 87 y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDA. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO. Previo al análisis de la legalidad de los actos que por esta vía se controvierten, resulta oportuno pronunciarse respecto del estudio de las causas de improcedencia señaladas por la parte demandada y/o las que de oficio se adviertan, para que finalmente de ser procedente la acción contenciosa, se analice la cuestión de fondo planteada.

Así, siendo el sobreseimiento cuestión de orden público que debe resolverse en forma previa en este juicio contencioso, por ser de estudio preferente, debido a que se trata de impedimentos legales que hacen improcedente la acción contenciosa del asunto; por tanto, se debe inicialmente analizar, lo anterior de conformidad analógica con la Tesis Jurisprudencial de la Novena Época No. 1a./J.3/99, que señala:

***“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que, si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de **entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad** que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían*”**

inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.” Época: Novena Época Registro: 194697. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Enero de 1999. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 3/99. Página: 13.

Asimismo, tiene igual aplicación análoga el criterio, cuyos datos, rubro y contenido son los siguientes

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. **Por ello, la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso. Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial.** Luego, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, **en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia.** Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el ad quem tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento. En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y

el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rijan el sentido de la decisión.”²

Ahora bien, la parte demandada considera actualizada la causal de sobreseimiento establecida en la fracción IV del artículo 80 de la Ley de la materia; por las consecutivas razones. La causal invocada es del tenor literal siguiente:

“Artículo 80.- Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo: [...] IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del demandante o revocado el acto que se impugna; [...]”

Por cuestión de orden procesal, es procedente el estudio de la causal de sobreseimiento mencionada por la autoridad demandada.

La parte demanda en su escrito de contestación a la ampliación de demanda [Véase a fojas 052 y 053 de autos] señala textualmente lo siguiente:

“Que previo a dar contestación al escrito de ampliación de la demanda, me permito, con fundamento en el artículo 80 fracción IV de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, solicitar se declare el sobreseimiento del presente Juicio Contencioso Administrativo, lo anterior por las siguientes consideraciones fáctica y jurídica.

*En fecha 09 de diciembre de 2019, esta autoridad dio contestación a la Solicitud de Devolución por Pago de lo Indebido bajo el expediente *****, misma resolución que fue notificada al promovente en fecha 17 de diciembre de 2019.”*

² SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 354/2006. Ricardo Reyes Cárdenas y otro. 1o. de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Secretaria: Victoria Contreras Colín. Registro digital: 172017. IV.2o.A.201 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007, Pág. 2515.

Al respecto resulta necesario hacer diversas precisiones sobre la causal de improcedencia invocada por la parte demandada.

En la especie, del escrito inicial de demanda se desprende que la parte demandante impugna un silencio de la autoridad respecto a una solicitud de pago de lo indebido por concepto de impuesto predial, de fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016), a través de la figura de ficción legal Negativa Ficta.

Para el caso de mérito, resulta necesario precisar que existen diferencias notables en cuanto al derecho de petición y la negativa ficta, si bien, en ambos existe un silencio de la autoridad administrativa en razón de una petición realizada por un particular, los efectos de cada uno son distintos.

En este contexto, el derecho de petición obedece a una disposición Constitucional, en la que todo particular cuenta con el derecho de formular por escrito y de manera pacífica peticiones a sus autoridades y que éstas últimas se encuentran obligadas a responder en un breve término.

Por otro lado, la negativa ficta, obedece a una figura jurídica contemplada en diversos ordenamientos legales, en donde los particulares interponen alguna petición o escrito ante la autoridad administrativa y éste se encuentra obligada a responder en un cierto plazo, siendo que para el caso que nos interesa sería de noventa días de conformidad con el artículo 408 del Código Financiero, y que al no emitir su respuesta la autoridad respectiva, se entiende resuelta en sentido negativo.

Es decir, el silencio administrativo para el caso de la negativa ficta se configura por el transcurso del tiempo, teniendo el particular a su petición una respuesta ficta en sentido negativo a su pretensión, ya que la autoridad administrativa no emitió su respuesta expresa en el plazo con el que cuenta para emitirla.

Mientras que, en el derecho petición, si bien, también existe un silencio administrativo, su efecto no es en sentido positivo o negativo, sino que el particular afectado por la omisión de la autoridad cuenta con un medio de defensa constitucional a través del juicio de garantías para que la autoridad le emita una respuesta.

Lo anterior se puede ver ilustrado y robustecido de conformidad con los artículos 8° Constitucional, 408 del Código Financiero y la tesis jurisprudencial I.1o.A. J/2 de la novena época con número de registro 223975 de los Tribunales Colegiados de Circuito, que a la letra expresan:

“Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

“ARTÍCULO 408.- Las instancias y peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término de noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa.”

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse,

ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.” Época: Novena Época Registro: 197538 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, Octubre de 1997 Materia(s): Administrativa Tesis: I.1o.A. J/2 Página: 663

Es debido a lo anterior, que para el caso de mérito no da lugar acordar de conformidad con la causal de sobreseimiento, ya que el demandante en el juicio principal, no se encuentra impugnando la falta de contestación a su petición, sino la respuesta ficta en sentido negativo a sus intereses, que es la materia del presente juicio contencioso administrativo, resolver sobre el fondo, ya que ni este órgano jurisdiccional ni la autoridad demandada al contestar su demanda se pueden hacer valer de aspectos procesales para determinar la resolución del juicio.

Lo anterior se robustece con los siguientes criterios jurisprudenciales de la novena época emitidos por la Segunda Sala del Alto Tribunal con números de registro electrónico 2a./J. 166/2006 y 2a./J. 165/2006 en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra señalan:

“NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN. *El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por*

el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal.” Época: Novena Época Registro: 173737 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 166/2006 Página: 203

“NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. *En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.” Época: Novena Época Registro: 173738 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 165/2006 Página: 202*

Por lo tanto, debido a que el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo es la negativa ficta, es decir, la respuesta ficta en sentido negativo a los intereses del particular resulta infundada la causal de sobreseimiento.

TERCERA. EXISTENCIA JURÍDICA DEL ACTO MATERIA DE ESTA CONTROVERSIA, y VALORACIÓN PROBATORIA de las pruebas admitidas y desahogadas según prudente arbitrio de este órgano jurisdiccional.

Por cuestión de método, es necesario conceptualizar, en primer lugar, la figura legal: “*Negativa Ficta*” en materia

administrativa; y, posteriormente determinar la legalidad o no del acto impugnado en este juicio. En general, se reconoce que la resolución negativa ficta es una especie de silencio administrativo que, en la práctica, se traduce en la desestimación tacita de una petición, solicitud o resolución de recursos. Así, la negativa ficta es la respuesta negativa a la solicitud, petición o instancia accionada por el interesado, al buscar conocer de una situación particular, o solicitar una petición a la autoridad; y posteriormente, determinar la legalidad o no del acto impugnado en este juicio.

Por su parte el Poder Judicial de la Federación en interpretación jurisprudencial ha emitido una acepción de la negativa ficta, como aquella que se configura respecto de una petición no resuelta por una autoridad administrativa en el término de noventa días. Así se advierte de en tesis aislada: T.C.C.; S.J.F.; 52 Sexta Parte, emitida en la novena época, con el número de registro IUS 255884, visible en la página 45 del Semanario Judicial de la Federación. Tesis que establece lo siguiente:

“NEGATIVA FICTA, ACEPCION DE. *La negativa ficta tiene íntima conexión con una petición no satisfecha por la autoridad, petición que no requiere la secuela de un procedimiento, sino de una simple instancia que no contestada en el término de noventa días, hace que se configure la negativa ficta a que se refiere el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación.”*

Atento a lo anterior, se puede observar que para la actualización de la negativa ficta, deben concurrir los siguientes elementos:

- Que un particular formule una petición por escrito de manera pacífica y respetuosa a una autoridad perteneciente a la administración.
- Que la autoridad perteneciente a la administración pública reciba esa petición escrita y omita darle respuesta en el término legal otorgado para tal efecto.

De lo antes expuesto, resulta evidente que la negativa ficta, es una derivación del derecho fundamental que tiene toda persona que se encuentre en territorio nacional, para formular peticiones a las autoridades, siempre que estas sean formuladas por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Así pues, se puede advertir que para que se actualice la figura legal de la negativa ficta, es una condición indispensable o sin la cual "*sine qua non*" el hecho de que previamente exista una petición formulada por un particular a una autoridad de la administración pública, es entonces que solamente cuando se haya formulado esa petición escrita y la autoridad requerida sea omisa en dar respuesta a la referida petición dentro del término legal establecido en ley para tal efecto, **opera la negativa ficta**; y legalmente el peticionario (particular) debe asumir que su petición le fue negada.

Ahora bien, del análisis de las constancias procesales que integran el expediente en que se actúa, y atento a las definiciones, preceptos legales y su interpretación jurisprudencial, que se encuentra plenamente acreditado que respecto a la petición escrita que el actor del juicio formuló a la Tesorería Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, si opera legalmente la negativa ficta que se demanda ante este Órgano jurisdiccional. Esto en razón de las siguientes consideraciones:

Tal y como lo señaló el demandante del juicio en su escrito de demanda, con fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016), realizó una petición por escrito a la autoridad demandada; según consta al margen inferior derecho el sello de acuse de recibido de la misma, que obra a foja 006 de los autos del juicio en que se actúa. Con lo cual queda plenamente acreditado que la petición contenida en el multicitado escrito efectivamente fue recibida por la

autoridad demandada; situación que se corrobora con los autos que obran en el expediente, de los cuáles no se desprende que haya existido una contestación por parte de ésta dentro del plazo de noventa días estipulado en el artículo 408 del Código Financiero.

Por lo tanto, la existencia de la resolución impugnada negativa ficta que se desprende de la constancia del sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad; se encuentra acreditada en términos de los artículos 47 fracción III de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo y los artículos 427, 457 y 461 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria, ya que el actor exhibió el documento en donde consta que solicitó la devolución del pago indebido, y al respecto la autoridad demandada no emitió respuesta a dicha solicitud en el plazo legal correspondiente, según se desprende de la contestación de la demanda.

En ese contexto, de conformidad con el artículo 408 del Código Financiero; lo procedente es determinar que en el presente asunto, **se configura o no la negativa ficta** respecto de la petición formulada por la actora de fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016) a la autoridad demandada.

• VALORACIÓN DE MEDIOS DE CONVICCIÓN

Respecto a la **valoración de las pruebas referidas por la demandante en su demanda**, documentales que quedaron desahogadas dada su naturaleza y perfeccionadas, en virtud de que las mismas no fueron objetadas por la parte contraria, así como, que están relacionadas con los hechos que se pretendan probar, adquieren eficacia demostrativa plena en cuanto a su

contenido intrínseco, por su reconocimiento tácito. De conformidad lo dispuesto por los artículos 55 y 78 de la Ley del Procedimiento³ y en lo conducente los artículos 243, 385, 386, 396, 417, 421, 423, 425, 427 fracción IV, VIII y IX, 428, 454, 455, 456, 457, 459, 461, 462, 463, 490, 496, 497, 498, 499, 500, 513, 514 y demás relativos del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza de aplicación supletoria en materia contencioso administrativa, según el artículo 1° de la Ley de la Materia.

En cuanto a tales documentales aportadas se tienen por **válidas además por guardar relación con la materia de la controversia, y cuyo alcance probatorio será examinado y determinado en las siguientes consideraciones.**

“VALOR Y ALCANCE PROBATORIOS. DISTINCION CONCEPTUAL. AUNQUE UN ELEMENTO DE CONVICCION TENGA PLENO VALOR PROBATORIO, NO NECESARIAMENTE TENDRA EL ALCANCE DE ACREDITAR LOS HECHOS QUE A TRAVES SUYO PRETENDA DEMOSTRAR EL INTERESADO. La valoración de los medios de prueba es una actividad que el juzgador puede realizar a partir de cuando menos dos enfoques; uno relacionado con el continente y el otro con el contenido, el primero de los cuales tiene como propósito definir qué autoridad formal tiene el respectivo elemento de juicio para la demostración de hechos en general. Esto se logrará al conocerse qué tipo de prueba está valorándose, pues la ley asigna a los objetos demostrativos un valor probatorio pleno o relativo, previa su clasificación en diversas especies (documentos públicos, privados, testimoniales, dictámenes periciales, etcétera. Código Federal de Procedimientos Civiles, Libro Primero, Título Cuarto), derivada de aspectos adjetivos de aquéllos, tales como su procedimiento y condiciones de elaboración, su

³ **Artículo 78.** La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes reglas: I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, la inspección ocular, las presuncionales legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos, pero si en estos últimos, se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado; II. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas, y III. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

autor y en general lo atinente a su génesis. El segundo de los enfoques en alusión está vinculado con la capacidad de la correspondiente probanza, como medio para acreditar la realización de hechos particulares, concretamente los afirmados por las partes. A través de aquél el juzgador buscará establecer cuáles hechos quedan demostrados mediante la prueba de que se trate, lo que se conseguirá al examinar el contenido de la misma, reconociéndose así su alcance probatorio. De todo lo anterior se deduce que el valor probatorio es un concepto concerniente a la autoridad formal de la probanza que corresponda, para la demostración de hechos en general, derivada de sus características de elaboración; a diferencia del alcance probatorio, que únicamente se relaciona con el contenido del elemento demostrativo correspondiente, a fin de corroborar la realización de los hechos que a través suyo han quedado plasmados. Ante la referida distinción conceptual, debe decirse que la circunstancia de que un medio de convicción tenga pleno valor probatorio no necesariamente conducirá a concluir que demuestra los hechos afirmados por su oferente, pues aquél resultará ineficaz en la misma medida en que lo sea su contenido; de ahí que si éste es completamente ilegible, entonces nada demuestra, sin importar a quién sea imputable tal deficiencia o aquélla de que se trate.”
Época: Octava Época. Registro: 210315. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV, octubre de 1994. Materia(s): Común. Tesis: I. 3o. A. 145 K. Página: 385.

Es importante señalar, que todos aquellos documentos que hayan sido ofrecidos en **copia simple**, carecen por sí mismas de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran adminiculados con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho que se pretende demostrar y su valor solamente será de indiciario, siempre y cuando hayan sido adminiculados o corroborados con algún otro medio de convicción que pudiera justificar la veracidad del documento del hecho que se pretende probar y no haya sido objetado por la parte contraria, ya que las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de los documentos y dado los avances de la ciencia, existe la posibilidad que no corresponda al documento original, sino a una alteración de un documento similar y así lo corrobora la Jurisprudencia 394149 de la Octava Época, que señala:

“COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS MISMAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de las **copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador.**

Por lo tanto, en ejercicio de dicho arbitrio cabe considerar que las copias de esa naturaleza, que se presentan en el juicio de amparo, carecen por sí mismas de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran adminiculados con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho que se pretende demostrar. La anterior apreciación se sustenta en la circunstancia de que como las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.” *Época: Octava Época. Registro: 394149. Instancia: Tercera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo VI, Parte SCJN. Materia(s): Común. Tesis: 193. Página: 132*

Así mismo, la tesis I.110.C.1 K de la novena época señala lo siguiente:

“COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO. Las copias fotostáticas simples carecen de valor probatorio pleno, dada la naturaleza con que son confeccionadas, y si bien no puede negárseles el valor indiciario que arrojan cuando los hechos que con ellas se pretende probar se encuentran corroborados o adminiculados con otros medios de prueba que obren en autos, pues de esta manera es claro que el juzgador puede formarse un juicio u opinión respecto de la veracidad de su contenido, sin embargo, esto sólo ocurre cuando no son objetados por la parte contraria, mas no cuando sí son objetados, ya que en este caso, si la oferente de las copias fotostáticas no logra el perfeccionamiento de las mismas mediante su reconocimiento a cargo de quien las suscribió, ni siquiera pueden constituir un indicio que pueda adminicularse con otras probanzas.” *Época: Novena Época. Registro: 186304. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, agosto de 2002. Materia(s): Común. Tesis: I.110.C.1 K. Página: 1269*

VALORACIÓN DE DOCUMENTALES. Medios de convicción, que obran en autos del expediente en que se actúa: -----

Pruebas de la parte demandante.

1. Documental privada. Consistente en original del acuse de la solicitud de devolución de pago de lo indebido, de fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016), con lo cual la demandante acredita el acto impugnado, dándosele

valor probatorio de conformidad con los artículos 457 y 461 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - - -

Pruebas de la parte demandada.

2) Documental pública. Consistente en copia certificada de la resolución de fecha nueve (09) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) del expediente número *********, dándosele pleno valor probatorio de conformidad con el artículo 78 de la Ley del Procedimiento, así como con los artículos 427 fracción IV, 456 y 460 del Código Procesal Civil aplicado de manera supletoria, según lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley del Procedimiento. - - - - -

Por último, las **presunciones legales e instrumental de actuaciones** tienen carácter indiciario en lo que beneficien o perjudiquen a las partes.

CUARTA. MARCO JURÍDICO Y FUNDAMENTOS LEGALES PERTINENTES

• CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 8º Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...) En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

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

procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. (...)

- **CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

“Artículo 7º. Dentro del territorio del Estado, toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. El ejercicio de estos derechos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Federal. (...)

*Las normas relativas a los derechos humanos y a las libertades reconocidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, se interpretaran de conformidad con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (...)III. **La interpretación constitucional más favorable del principio de publicidad, salvo las excepciones que por razones de interés público establezca la ley en sentido estricto. (...)***

*Artículo 17. Los habitantes del Estado tienen, además de los derechos concedidos en el Capítulo I de la Constitución General de la República, los siguientes: (...) III. **A ejercer el derecho de petición** ante las autoridades del Estado debiendo éstas contestar dentro de **un plazo máximo de 15 días**, contados desde la fecha en que se recibe la petición, siempre que se hagan conforme a la ley y cuando ésta no marque término. IV. **A rehusar el pago de todo préstamo o contribución que no esté decretado legalmente.**”*

Por otra parte, conviene tener presente lo dispuesto en los artículos del **Código Financiero**, que disponen:

“ARTÍCULO 408.- Las instancias y peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término de noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa.”

- **LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

Artículo 57.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos del acto impugnado.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes de la celebración de la audiencia de Ley, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Artículo 67. Los actos y resoluciones de las autoridades se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

- **LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...) **III.** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; (...) **XII.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa; (...)”

- **LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

“Artículo 2. Esta ley no será aplicable en las siguientes materias: I. Fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas; II. Responsabilidades de los servidores públicos; III. Laboral; IV. Electoral y participación ciudadana y, V. El ejercicio de los notarios como coadyuvantes de la función electoral.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 21 DE NOVIEMBRE DE 2017) Artículo 23. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal **deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a treinta días hábiles.** Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, **ésta se entenderá en sentido positivo al promovente,** a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario.

A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver. Igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución **deba entenderse en sentido negativo.** **En el caso de que se recurra al sentido positivo o negativo según sea el caso, por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma.**

. (...)

- **CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

“ARTÍCULO 261. *Actuación de las partes dentro del proceso. Los actos de las partes tienen por fin obtener la satisfacción de sus pretensiones hechas valer en el proceso. A las partes corresponde fundamentalmente la afirmación de los hechos y la aportación de pruebas para demostrarlos.*

ARTÍCULO 300. *Litigio o controversia. El litigio presupone un conflicto de intereses, surgido antes y fuera del proceso, entre quien afirma una pretensión y quien la niega.*

QUINTA. PROCEDENCIA: OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN. Requisitos de la demanda y presupuestos procesales. La naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo exige que, antes de analizar la cuestión de fondo planteada en el juicio, por cuestión de **orden público** y, por ende, de estudio preferente, sea que las partes las hagan valer o que de oficio se verifique si se cumplen o no los **requisitos de procedencia** de dicho medio de impugnación.

a) Oportunidad. El juicio contencioso fue interpuesto oportunamente, toda vez que la solicitud de devolución del pago de lo indebido fue presentada el día tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016) y sobre la cual no hubo una respuesta por parte de la demandada, por lo que resulta oportuna su presentación según lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley del Procedimiento cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 35.- *El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones a que se refiere la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es de quince días hábiles contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto que se impugne o se hubiera tenido conocimiento u ostentado sabedor de los mismos o de su ejecución. (...)*”

Así mismo, de conformidad con la tesis jurisprudencial 2a./J. 164/2006 de la novena época emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con

número de registro electrónico 173736 en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

“NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Del artículo 46 de la ley mencionada se advierte que en el caso de la negativa ficta, el legislador sólo dispuso los derechos del administrado para demandar la nulidad de la denegada presunción al transcurrir cuarenta y cinco días después de presentada la petición, y de ampliar su demanda al contestar la autoridad administrativa; sin embargo, nada previno en dicho precepto ni en alguna otra disposición, respecto al plazo para impugnar la resolución negativa ficta una vez vencido el citado lapso. En tales condiciones, deben prevalecer en el caso los principios y los efectos que diversas legislaciones y la doctrina han precisado para que se materialice o configure la institución de mérito, a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública; 2) La inactividad de la Administración; 3) El transcurso del plazo previsto en la ley de la materia; 4) La presunción de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la denegación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; y, 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.” Época: Novena Época Registro: 173736 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: **Jurisprudencia** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 164/2006 Página: 204.

b) Forma. La demanda se presentó por escrito ante este Tribunal, y en él se hace constar el nombre de la parte actora y su domicilio para oír y recibir notificaciones. En el referido curso se identifican también el acto impugnado y el órgano responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa de quien suscribe la demanda.

c) Legitimación. El presente juicio es promovido por ********* por su propio derecho con capacidad jurídica, teniendo interés legítimo, por su afectación al recibir respuesta negativa. Siendo que basta que le sea adversa una resolución a una de las partes, para considerar que se

afecta su interés jurídico; cobrando aplicación la Jurisprudencia que se transcribe:

“INTERES JURIDICO. PARTES EN UN PROCEDIMIENTO. Basta con que una persona intervenga como parte en un procedimiento, para estimar que tiene interés jurídico para impugnar las resoluciones que le sean adversas.” SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO⁴.

d) Definitividad. En contra de la resolución que ahora se combate aun que procede otro medio de impugnación administrativo, este resulta optativo, por lo tanto, no debe agotarse antes de acudir al presente juicio, según lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica y el artículo 496 del Código Financiero.⁵

En la especie, en la presente causa administrativa, este órgano jurisdiccional, no advierte causa de improcedencia o sobreseimiento contempladas en los

⁴ Amparo directo 512/92.—General Tire de México, S.A. de C.V.—12 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez.—Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada. Amparo directo 312/92.—Galadón, S.A. de C.V.—14 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Carlos Amado Yáñez.—Secretario: Mario de Jesús Sosa Escudero. Amparo directo 802/92.—Ingenieros, Licenciados, Contadores y Oficinistas Profesionales, S.C.—20 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Amparo directo 892/92.—Materiales Plásticos, S.A. de C.V.—21 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Carlos Amado Yáñez.—Secretaria: Alejandra de León González. Amparo directo 1222/92.—Termoplásticos de México, S.A. de C.V.—10 de junio de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 37, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.2o.A. J/36; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, agosto de 1993, página 200. Apéndice 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, Jurisprudencia, Tribunales Colegiados de Circuito, página 464, tesis 525.. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada. 1003800. 1921. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento, Pág. 2165.

⁵ **ARTÍCULO 496.-** La interposición del recurso de revocación será de carácter optativo antes de acudir el interesado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Una vez elegido cualesquiera de estos medios de defensa, el interesado deberá intentar la misma vía si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuencia del otro, a excepción de las resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

artículo 79 y 80 de la Ley del Procedimiento, que impida el estudio de fondo de la presente causa administrativa; por lo que resulta procedente su análisis en cuanto a la negativa ficta a la petición formulada por la actora.

En este tenor, se considera aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia, pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶, resulta obligatoria la observancia de la misma para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de nuestro Estado que a letra indica:

“NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que **debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.**”.

SIXTA. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS. A continuación, se sintetizan los argumentos concernientes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a juicio.

La parte actora, manifiesta que la autoridad demandada no ha dado contestación a su solicitud de pago de lo indebido.

Del contenido de la demanda y su ampliación, se desprenden dos agravios que se sintetizan de la manera siguiente:

⁶ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*”, México, Novena Época, tesis 2a./J. 165/2006, p.202

- **Que le agravia la negativa ficta a su solicitud de fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016).**
- **Lo anterior, por que señala que tiene derecho a la devolución de lo pagado indebidamente por el impuesto predial, más intereses, esto al no ser sujeto pasivo del tributo y la falta de refrendo de los ordenamientos legales que lo contemplan.**

El actor considera que no es sujeto al pago de dicha contribución, también señala que el proceso legislativo llevado a cabo para la promulgación de los Decretos del Ejecutivo mediante los cuáles promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza la Ley de Hacienda y el Código Financiero en fecha veintitrés (23) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999), ambos ordenamientos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en su concepto se encuentra viciado su procedimiento legislativo en virtud de no estar ratificados por el Secretario del ramo respectivo, por lo tanto, afirma la actora que son inconstitucionales.

Respecto al primero señala que en fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016) presentó a la autoridad demandada la solicitud de devolución del pago de lo indebido, y hasta la fecha de la interposición del juicio contencioso no recibió respuesta alguna sobre lo solicitado.

Sobre el segundo el actor no especifica en su escrito de demanda ni en la ampliación de demanda, porque debe considerarse un pago de lo indebido, así como, las circunstancias de tiempo modo lugar y particularidades específicas del caso en concreto, sobre la fecha en que realizó el supuesto pago de lo indebido y los motivos por los que considera que el pago fue indebido, en que supuesto normativo de la Ley de Ingresos para el Municipio de Saltillo del ejercicio fiscal correspondiente se sitúa, ni del Código Financiero, para poder advertir que efectivamente existió

alguna transacción inmobiliaria o el pago sobre el inmueble respectivo, sin embargo, de la solicitud presentada a la autoridad demandada se puede advertir que el accionante se adolece de que no existe obligación de cubrir dicho tributo por no ser sujeto de esta contribución, además de que el proceso legislativo por el cual fue emitida la Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza, hacen inconstitucionales los artículos 26 al 40, por no haber sido refrendados por el Secretario del ramo respectivo.

Así mismo, señala que sigue la misma suerte el Decreto por el cual fue expedido el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza en fecha veintitrés (23) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999), ya que no fue refrendado por el Secretario del ramo respectivo.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER “LITIS”:
determinar si se acredita o no la Negativa Ficta, en términos del artículo 408 del Código Financiero, y en su caso **determinar la validez o no de la resolución ficta recaída a la solicitud de fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016)**, presentada por el actor.

Para resolver el anterior planteamiento, la Sala traerá a análisis criterios jurisprudenciales y doctrinarios sobre el impuesto sobre adquisición de inmuebles y la negativa ficta de la devolución del pago indebido y por último se analizará el caso concreto en relación con los agravios apuntados en la demanda.

A efecto de resolver el caso de mérito, por cuestión de método, es necesario conceptualizar, la figura de la Negativa Ficta en materia tributaria municipal.

En general, se reconoce que la **resolución negativa ficta** es una especie de silencio administrativo que, en la práctica, se traduce en la desestimación tácita de una petición o solicitud.

Así, la negativa ficta es la respuesta negativa a la solicitud, petición o instancia accionada por el interesado, al buscar conocer de una situación particular, o solicitar una petición a la autoridad; y posteriormente, determinar la legalidad o no del acto impugnado en este juicio.

SÉPTIMA. ESTUDIO DE FONDO. CASO CONCRETO y SOLUCIÓN DE LA LITIS PLANTEADA. Una vez precisados los puntos controvertidos, resulta pertinente aclarar que lo que ocurre que la realidad solo puede ser una, y no puede ser al mismo tiempo o ser simultánea de otra manera. Es decir, son los hechos los que hacen aplicable una determinada regla adjetiva, y estos hechos se determinan a través de la prueba y en el caso, **es la prueba documentada la que proporciona una base racional y lógica para la decisión jurisdiccional.**

Por cuestión de método, los motivos de inconformidad se analizarán en diverso orden a como fueron expresados, las cuales se explican y resuelven como se indica a continuación.

Ello, en el entendido que el hecho que los motivos de disenso sean examinados en un **orden diverso**⁷ al

⁷ **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente

planteado por las partes y que no sean transcritos, no les causa lesión o afectación jurídica⁸, dado que lo trascendente es que se analicen jurídicamente.

Primero resulta pertinente precisar que la ficción jurídica de la negativa ficta, se basa en el silencio de la autoridad administrativa para resolver la petición formulada por el particular en un plazo determinado que especifique la misma ley.

Ahora bien, la negativa ficta se compone de tres elementos el material, el formal y la parte abstracta en atención al primero de ellos, se trata de la petición realizada por el particular y el silencio por parte de la autoridad ante quien se presenta dicha solicitud y que por consecuencia expresa de la ley, la misma se entiende resuelta en sentido negativo; así mismo, se cuenta con el elemento formal, que son las cuestiones de hecho y derecho que la autoridad hace valer dentro de su escrito de contestación sobre la falta de respuesta a dicha solicitud; por último, lo que hace a la parte

_____ puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso". *Época: Décima Época. Registro: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Página: 2018*

⁸ **"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: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789*

abstracta, es el sentido de considerar resultado en sentido negativo la solicitud del particular si no fue contestada por la autoridad competente en el plazo marcado en la propia ley.

Para robustecer lo anterior se cita la tesis 912617 de la Octava Época, que a la letra dice:

“NEGATIVA FICTA. INTEGRACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, PARA LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. - De conformidad con el indicado precepto legal "Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado". Así las cosas, se advierte que la litis a resolver en los juicios promovidos ante el mencionado tribunal necesariamente debe versar sobre el acto que sea objeto de impugnación. Ahora bien, en tales juicios, por regla general el acto impugnado suele ser un oficio en el cual se contiene una determinada resolución emitida por autoridad administrativa; expresándose en aquél el sentido de dicha resolución; así como los elementos de forma y de fondo que la autoridad emisora invoque sobre el particular: En esos casos no existe problema alguno para conocer el sentido y los términos en que ha sido emitido un determinado acto de autoridad que llegue a ser materia de impugnación ante el indicado Tribunal Fiscal; sin embargo, tratándose de juicios contencioso administrativos promovidos contra resoluciones cuyo sentido negativo deriva de una disposición legal, ante la ausencia de una resolución expresa que deba ser emitida por alguna autoridad, el acto impugnado debe ser integrado una vez configurada la respectiva resolución negativa ficta, por no existir un documento en que aquél esté contenido y pueda ser apreciado. A fin de demostrar la configuración de la negativa ficta, el particular interesado, debe exhibir, junto con su demanda de nulidad, una copia de la instancia cuya resolución haya omitido notificarle la autoridad de que se trata (artículo 209, fracción III, del Código Fiscal de la Federación); por su parte, la autoridad a quien se atribuye la omisión de resolver una instancia o petición formulada por un particular, dando así lugar a que surja la negativa ficta, una vez que ésta queda configurada, sólo puede expresar "los hechos y el derecho en que se apoya la misma", en atención a que, por ficción de la ley, el sentido de tal resolución es de carácter negativo (artículo 215), hecho lo cual, la parte demandante tiene derecho de ampliar su demanda, una vez que la autoridad demandada expresa su contestación a la demanda original; y dicha ampliación hará las veces de demanda, pues hasta el momento en que la misma se formula es cuando se pueden conocer y, por ende objetarse, los hechos y el derecho en que se apoye la emisión de la negativa ficta, expresados en la citada contestación. En tal orden de ideas, puede decirse que tratándose de juicios de nulidad promovidos contra resoluciones negativas fictas, el acto impugnado se integra de la manera siguiente: **A. Contenido material: consistente en la instancia o petición formuladas por el particular, y no resueltas por la autoridad correspondiente, en tanto que, el**

*sentido negativo que por ficción de la ley recae a tal instancia o petición, necesariamente está vinculado con el punto o puntos concretos contenidos en el ocurso respectivo; **B. Contenido formal:** constituido por: "Los hechos y el derecho en que se apoya" la resolución negativa ficta de que se trate, los cuales deben ser expresados por la autoridad demandada desde el momento mismo en que formule su contestación a la demanda original, no siendo posible que en la contestación a la ampliación de la demanda cambie los fundamentos de derecho expresados originalmente, ante la prohibición establecida al respecto en el artículo 215, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, aplicable por analogía, ya que según se vio, en la contestación a la ampliación de la demanda en estos casos hace las veces de contestación de demanda en los juicios promovidos contra resoluciones expresas; y **C. Parte abstracta:** constituida por la ficción establecida legalmente, en el sentido de considerar resuelto en sentido negativo toda petición o instancia que un particular formule ante la autoridad competente, sin que ésta pronuncie la resolución correspondiente, dentro del plazo de cuatro meses (artículo 37). La trascendencia jurídica de lo antes considerado, para efectos de integración y resolución de la litis, consiste en que una resolución expresa notificada con posterioridad a la configuración de la resolución negativa ficta, no puede tener el carácter de acto impugnado y, por ende, tampoco puede propiamente hablarse en el respectivo juicio de nulidad, de puntos controvertidos relativos a tal resolución expresa, de ahí que, en estricta observancia de lo establecido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, los únicos puntos controvertidos del acto impugnado en el juicio cuya sentencia se reclama, son los que están relacionados con la resolución negativa ficta ya configurada." Época: Octava Época. Registro: 912617 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Apéndice 2000. Tomo III, Administrativa, P.R. TCC. Materia(s): Fiscal (ADM). Tesis: 1052. Página: 912*

En virtud de lo anterior, el elemento formal de la petición se acredita su existencia con el acuse de recibido en copia con sello original que obra en los autos del expediente en que se actúa (Véase a fojas 006 a 011 de autos), documento al que en la valoración de las pruebas se le dio pleno valor probatorio, del cual se desprende específicamente que: El escrito se encuentra suscrito *********, dirigido a la Tesorería Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza. En dicho escrito obra impreso un sello original de recepción de la autoridad demandada en fecha tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016), quedando acreditado la existencia de la solicitud hecha por el actor y su presentación a la multicitada autoridad demandada.

Sin embargo, una vez acreditada la existencia de la petición hecha a la autoridad, debe acreditarse que ésta última se encuentra pendiente de resolución, o bien que no fue resuelta en el plazo señalado por la ley.

Ahora bien, la **Tesorería Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza**, al momento de contestar la demanda interpuesta en su contra señaló que aún se encontraba en estudio, al efecto precisando textualmente lo siguiente:

*“(...)ÚNICO.- En relación al **ÚNICO AGRAVIO** señalado por el demandante, efectivamente en fecha tres de octubre de dos mil dieciséis, esta Dependencia recibió solicitud de devolución por pago de lo indebido suscrita por el C. *****, misma que a la fecha no ha sido resuelta toda vez que aún es objeto de análisis por parte de esta autoridad (...)”*

En este contexto del artículo 408 del Código Financiero, se establece el plazo con el que cuenta la autoridad para dar contestación a las peticiones presentadas a las autoridades fiscales, refiriendo así lo siguiente:

*“**Artículo 408.** Las instancias y peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término de noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa.”*

Ahora bien, toda vez que en el presente juicio contencioso administrativo ha quedado acreditado que a la fecha de presentación de la demanda de nulidad en fecha once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la autoridad demandada, no emitió una resolución expresa que le fuera notificada al demandante, transcurriendo en exceso el plazo de los noventa días señalado en el precepto transcrito con anterioridad; con lo que se acredita que la solicitud, no fue resuelta en el plazo correspondiente, se

tiene por acreditado el segundo elemento de la negativa ficta.

Así mismo, por analogía se cita la tesis jurisprudencial 2a./J. 81/2001 de la novena época emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cita:

“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Si del análisis relacionado de los artículos 37, primer párrafo, 210, fracción I y 215 del Código Fiscal de la Federación, así como de las fracciones IV y XV y penúltimo párrafo del diverso numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que cualquier petición formulada a la autoridad fiscal que no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta de forma negativa y, por ende, que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que la falta de contestación en el lapso indicado a la solicitud formulada para que cancele una fianza y el crédito fiscal respectivo, configura una negativa ficta que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo. **Además, a través de la impugnación de esa negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que sustente aquélla**, esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, **por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos**; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en estado de indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, **de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo**”. Época: Novena Época Registro: 187957 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, Enero de 2002 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 81/2001 Página: 72

Como último elemento se encuentra la parte abstracta, constituida por la ficción establecida legalmente en el artículo 408 del Código Financiero, que considera resuelta en sentido negativo toda petición que formule un particular y

que no sea resuelta en el plazo legalmente establecido; lo que ocurrió en el caso de mérito, que la petición del demandante fue resulta de manera ficta en sentido negativo a sus intereses, sobre la devolución del pago de lo indebido por concepto de impuesto predial.

Ahora bien, es dable señalar que este Órgano Jurisdiccional dentro de sus facultades es velar por la protección al principio de legalidad, como parte de la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, que a la letra dice:

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

Del anterior artículo, en su parte final señala claramente que los actos de autoridad deberán estar fundados y motivados, en este sentido para el caso de mérito resulta necesario precisar los requisitos en la emisión de los actos de las autoridades fiscales municipales, mismos que se encuentran especificados en el artículo 414 fracción III del Código Financiero, mismo que a la letra dice:

“ARTÍCULO 414.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán reunir por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

*III. **Estar fundado y motivado** y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.*

IV. Ostentar la firma de funcionario competente.

V. El nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación

En la especie, el artículo citado anteriormente establece la obligación de toda autoridad fiscal municipal, de observar al emitir un acto que deba ser notificado, que éste se encuentre debidamente fundado y motivado,

Así mismo, podemos advertir que la fundamentación se refiere al señalamiento de los preceptos legales aplicados a la hipótesis normativa del caso concreto y por motivación a esas causas particulares fácticas que dieron origen al acto administrativo, las cuáles pueden ser expresadas de distintas maneras, pero siempre y cuando esos motivos que originaron el acto sean compatibles con los fundamentos de la normatividad aplicable, en este caso podemos hablar de una debida fundamentación y motivación. Para robustecer lo anterior es dable citar la tesis jurisprudencial 266 de la séptima época emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, con número de registro electrónico 1011558 en el Semanario Judicial de la Federación, que cita:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.” Época: Séptima Época. Registro: 1011558. Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**. Fuente: Apéndice de 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte -SCJN Décima Tercera Sección - Fundamentación y motivación Materia(s): Común. Tesis: 266. Página: 1239.

Debido a lo anterior, una vez analizados los autos que integran el expediente, se advierte que la parte demandada realizó una contestación de los motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta, ya que expresó los argumentos en que basaba su determinación de resolver de manera ficta por haberse configurado el plazo para resolver de manera expresa, el sentido negativo de la petición del particular, esto en la contestación a la ampliación de la demanda.

Al respecto, cabe señalar que la litis del juicio contencioso administrativo en el caso de las resoluciones fictas, como lo es en el caso de mérito, se integra con el escrito inicial de demanda, su contestación, la ampliación de demanda- si se formula- y la contestación de ésta última; es decir, que, para la resolución del caso de negativa ficta, se tiene que analizar la integración de los autos conformados por éstos escritos de las partes, además del material probatorio. Lo anterior se robustece con la tesis con número de registro electrónico 230221 de la octava época:

“NEGATIVA FICTA. INTEGRACIÓN DE LA LITIS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL. Al pronunciar la sentencia, tratándose de una negativa ficta, la sala únicamente debe ocuparse de lo expuesto en la demanda respectiva, y en su caso, de la contestación a la misma, del escrito de ampliación y de contestación a ésta, pues de ocuparse de lo planteado ante la autoridad demandada se sustituye en la función propia de ésta y viola con ello el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.” Época: Octava Época Registro: 230221 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo II, Segunda Parte-2, Julio-Diciembre de 1988 Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 345

Además, sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 145-150, Tercera Parte, página 81, que a letra indica:

“NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE DEMANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN DE TAL CARÁCTER. - Cuando se impugna una resolución negativa ficta, la litis en el juicio fiscal queda establecida con el escrito inicial de demanda y la contestación que de ella se haga, en la que se expresen los fundamentos de la resolución negativa ficta, y, además, en su caso, con la ampliación de dicha demanda y su contestación.”

En consecuencia, es claro que cada una de las partes en sus escritos deberá exponer las acciones y defensas que sirvan de base para el fallo que tenga que emitirse en el juicio contencioso administrativo, respetando los momentos

procesales oportunos para fundamentar sus acciones y excepciones.

Ahora, si bien, la Ley del Procedimiento en su artículo 57 de la Ley de la materia, señala expresamente que en la contestación de demanda la autoridad expresara el hecho y derecho de su resolución negativa ficta, de conformidad con lo siguiente:

“Artículo 57.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos del acto impugnado.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes de la celebración de la audiencia de Ley, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.”

Ahora bien, al haberse acreditado la existencia del silencio de la autoridad y la configuración de la negativa ficta por el transcurso del plazo, se entra al estudio de derecho aducido, para analizar la existencia o no del **derecho a la devolución del pago de lo indebido**, sirven de sustento a lo anterior, lo previsto en el criterio emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal con número de registro 238574 en el Semanario Judicial de la Federación y en el criterio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aplicados aquí por analogía en lo conducente, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“VIII-P-2aS-105 DERECHO SUBJETIVO A LA DEVOLUCIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO IMPUGNADO Y EL CONTRIBUYENTE ACREDITA HABERLO PAGADO.- De la interpretación de lo dispuesto por los artículos 50, penúltimo párrafo y 52, fracción V, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y atendiendo al **principio de plena jurisdicción** con que cuenta este Tribunal, esta Juzgadora **tiene la obligación de reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar el cumplimiento de la obligación correlativa** en el juicio contencioso administrativo, en respeto a las garantías de seguridad jurídica, audiencia y acceso a la justicia pronta y completa establecidas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

debiendo para ello constatar previamente dicho derecho; por tanto, si se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al resultar ilegal por derivar de la diversa liquidatoria recurrida que confirma, y si el contribuyente acredita en el juicio contencioso con documentales que realizó los pagos de los créditos controvertidos a favor de la Tesorería de la Federación, en consecuencia en la sentencia debe reconocerse su derecho subjetivo a solicitar la devolución de las cantidades pagadas indebidamente, para que si así lo considera conveniente, pueda solicitar ante la autoridad competente la devolución respectiva.⁹ (Énfasis nuestro)

“NEGATIVA FICTA. CUESTIONES DE FONDO PLANTEADAS. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEBE EXAMINARLAS CUANDO SE CONFIGURA. Si se promueve ante la autoridad correspondiente un recurso de inconformidad con motivo del fincamiento de un crédito fiscal, aduciendo el recurrente las razones y fundamentos legales por los cuales considera que está exento de los gravámenes que se le cobran, y transcurre un término mayor de noventa días sin que aquélla dicte resolución alguna, la concurrencia objetiva de estas circunstancias configuran la realización de la hipótesis normativa de la negativa ficta conforme al artículo 92 del vigente Código Fiscal; generándose, así, el derecho del particular para impugnarla mediante el juicio anulatorio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, haciendo valer en el mismo las argumentaciones y preceptos legales aducidos en el escrito de inconformidad ante la autoridad omisa, la que tiene la obligación de expresar en la contestación de la demanda que integre la litis, los hechos y el derecho en que se sustente su resolución negativa ficta, conforme a lo previsto por el párrafo final del artículo 204 del invocado ordenamiento fiscal. Ahora bien, si la autoridad al contestar la demanda, en vez de argumentar sobre

⁹ PRECEDENTES:

VII-P-2aS-202

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 1609/11-08-01-6/1589/11-S2-09-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 24 de abril de 2012, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Francisco Cuevas Godínez.- Secretario: Lic. Salvador Jesús Mena Castañeda.- Tesis: Lic. Michael Flores Rivas. (Tesis aprobada en sesión de 28 de junio de 2012) R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 14. Septiembre 2012. p. 78

VII-P-2aS-866

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 267/15-10-01-5/822/15-S2-07-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 25 de agosto de 2015, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. José Antonio Rivera Vargas. (Tesis aprobada en sesión de 25 de agosto de 2015) R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 53. Diciembre 2015. p. 450

VII-P-2aS-1031

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 471/15-04-01-7-OT/193/16-S2-10-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 12 de mayo de 2016, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Carlos Mena Adame.- Secretaria: Lic. Tania Álvarez Escorza. (Tesis aprobada en sesión de 12 de mayo de 2016) R.T.F.J.A. Octava Época. Año I. No. 1. Agosto 2016. p. 293

REITERACIÓN QUE SE PUBLICA: VIII-P-2aS-105 Instancia de Queja Núm. 2907/12-03-01-3/879/13-S2-09-03-NN-QC.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 11 de mayo de 2017, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Alfredo Salgado Loyo.- Secretaria: Lic. Norma Hortencia Chávez Domínguez. (Tesis aprobada en sesión de 11 de mayo de 2017)

*la legalidad de la resolución ficta, se limita a solicitar el sobreseimiento en el juicio anulatorio en atención a que había acordado (con posterioridad el término de noventa días) el desechamiento del recurso de inconformidad ante la misma interpuesto, no por ello cabe aceptar que el fondo de la cuestión planteada esté constituido por ese desechamiento y que la nulidad que se decrete, en su caso, deba serlo para el efecto de que se admita la inconformidad, desvirtuándose, así, el propósito esencial que inspira la negativa ficta; **sino que las cuestiones de fondo constitutivas de la litis que debe estudiar y resolver el Tribunal Fiscal, en observancia, además, de su propia jurisprudencia, quedan integradas por las consideraciones fundatorias del fincamiento del crédito fiscal y por las razones y fundamentos legales expuestos por el actor en sus escritos de inconformidad formulados en contra de los propios créditos fiscales.** Época: Séptima Época Registro: 238574 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen 62, Tercera Parte Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 35"*

De conformidad con el artículo 380 del Código Financiero, señala la obligación de las autoridades fiscales para devolver las cantidades que en su caso los contribuyentes **paguen indebidamente procedente de acuerdo a las leyes fiscales**, en el caso de mérito la actora señala que **se le debe devolver la cantidad de ***** EN MONEDA NACIONAL (\$*****), por concepto de pago de Impuesto Predial, más intereses.** Esto, porque la actora considera que no es sujeto al pago de dicha contribución, también señala que el proceso legislativo llevado a cabo para la promulgación de los Decretos del Ejecutivo mediante los cuáles promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza la Ley de Hacienda y el Código Financiero en fecha veintitrés (23) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999), ambos ordenamientos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en su concepto del actor se encuentra viciado su procedimiento legislativo en virtud de no estar ratificados por el Secretario del ramo respectivo, por lo tanto, afirma la actora que son inconstitucionales.

Ahora bien, con base en lo anterior, cabe precisar que el actor no señala ni demuestra que haya impugnado dichos decretos o en su caso el procedimiento legislativo con motivo de su primer acto de aplicación en el momento procesal oportuno y ante el órgano jurisdiccional competente para dirimir controversias constitucionales, ya que este órgano jurisdiccional en materia administrativa es incompetente para dirimir controversias en materia constitucional, siendo un Tribunal meramente de legalidad.

Por lo tanto, no puede ser considerado como indebido un tributo cubierto que legalmente **ha adquirido firmeza derivada del fenecimiento del plazo para controvertirlo** y por lo tanto fue consentido tácitamente al no haber sido impugnado, por principio de seguridad jurídica.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número I.7o.A. J/34 de los Tribunales Colegiados de Circuito, que a la letra cita:

“PAGO DE LO INDEBIDO. NO SE ACTUALIZA TRATÁNDOSE DE CONTRIBUCIONES PAGADAS CON BASE EN UNA LEY QUE CON POSTERIORIDAD FUE DECLARADA INCONSTITUCIONAL. El pago de una contribución se torna indebido cuando la cantidad monetaria entregada al fisco es mayor a la exigible o no se adeuda legalmente, es decir, cuando la autoridad exactora no tenía derecho a recibirla conforme a la ley al momento de su cobro, de ahí que en tal supuesto, deba reintegrarla con su actualización e intereses respectivos. Por ello, no existe pago de lo indebido ni procede pago de interés alguno, **cuando el monto se determinó y cubrió en acatamiento de una disposición legal vigente**, con absoluta independencia de que el contribuyente hubiera impugnado posteriormente la constitucionalidad del tributo en cuestión y obtenido la protección federal instada, pues queda claro que aquel **numerario se ingresó al erario, no por error o exigencia indebida de la exactora, sino en cumplimiento de un mandato general de observancia obligatoria para el afectado al momento de realizarlo.**” Época: Novena Época Registro: 173530 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Enero de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: I.7o.A. J/34 Página: 2148.

Sin embargo, de la documental ofrecida como prueba en el presente juicio contencioso, no se logra advertir en qué momento se hizo **“indebido”** el pago del impuesto predial, para que esta Sala pueda constatar lo **“indebido”** del entero del tributo; ya que de la solicitud hecha a la propia autoridad administrativa tampoco se logran desprender los elementos que actualicen el *“pago de lo indebido”*.

En la especie, si bien como quedó precisado líneas atrás, si existió un silencio de la autoridad, ello por sí mismo no demuestra que exista el derecho subjetivo a la devolución de un pago de lo indebido, porque el demandante tuvo que haber probado su acción, expresando los argumentos lógico-jurídicos por los cuáles considera que no es sujeto de dicha contribución que hicieran un pago de lo indebido, sin señalar aspectos de inconstitucionalidad, de los cuáles ya se señaló que este Tribunal no es competente de dirimir tales controversias.

Lo anterior, es así, ya que se debieron haber hecho llegar los elementos de convicción idóneos, para que este Órgano Jurisdiccional contara con los elementos suficientes para analizar la *“devolución de lo indebido”*, ya que en la ampliación de demanda solo se limitó a expresar que la autoridad omitió lo establecido en el artículo 57 de la Ley del Procedimiento, es decir, en el reclamo de la devolución de un pago de lo indebido, no basta con que se configure la negativa ficta para que proceda su devolución, sino además se tiene que demostrar el derecho subjetivo a dicha devolución. Lo anterior se robustece con la aplicación al caso de mérito de la tesis I.1o.A.180 A (9a.) siguiente de los Tribunales Colegiados de Circuito, que cita:

“SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN POR PAGO DE LO INDEBIDO. LA CONFIGURACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA IMPLICA QUE EL ACTOR DEMUESTRE EN EL JUICIO DE NULIDAD LA TITULARIDAD DEL DERECHO CUYO RECONOCIMIENTO PRETENDE. Cuando la pretensión que se deduce de la demanda

consiste en la nulidad de la resolución negativa ficta derivada de la solicitud de devolución por pago de lo indebido, **no basta que se considere ilegal la resolución negativa ficta por la omisión de la enjuiciada de contestar la demanda para que automáticamente proceda la devolución referida, sobre la base de que la pretensión del promovente del juicio de nulidad implica la nulidad del acto y el reconocimiento o no del derecho subjetivo a la devolución**, en cuyo caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como órgano de anulación y de plena jurisdicción, por lo que debe ocuparse de ambos aspectos. Luego, la simple declaración de nulidad por el motivo apuntado no trae como consecuencia la condena a la autoridad demandada para que acceda a lo solicitado por la contribuyente, es decir, devuelva la cantidad exigida por pago de lo indebido, sino que debe decidir respecto a la procedencia o reconocimiento de ese derecho subjetivo. **Por tanto, para que tal reconocimiento sea procedente no es suficiente que se solicite la devolución a la autoridad competente, sino que, además, es necesario probar en el juicio de nulidad la titularidad del derecho cuyo reconocimiento pretende.**” Época: Décima
Época Registro: 160103 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2 Materia(s): Administrativa Tesis: I.1o.A.180 A (9a.) Página: 2114

Con base en lo anterior, es dable señalar que no solo basta que se haya decretado y actualizado la negativa ficta para que en automático se condene a la autoridad hacer la devolución de lo indebido, sino **que es necesario que previamente se reconozca ese derecho subjetivo**¹⁰,

¹⁰ **“INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN.-** El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de **derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia**, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus

mismo que podrá ser reconocido una vez probado en el juicio correspondiente su inconstitucionalidad o nulidad¹¹ DEL PAGO DEL IMPUESTO y el contribuyente acredite también haberlo pagado. Es decir no se acredita en la especie el derecho subjetivo a la devolución de lo indebidamente pagado.

Así mismo, es importante destacar que la Segunda Sala de la SCJN dictó jurisprudencia por contradicción de tesis que define el momento a partir del cual un

disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección puede hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente." Época: Séptima Época Registro: 918267. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Apéndice 2000. Tomo VI, Común, P.R. SCJN. Materia(s): Común. Tesis: 104. Página: 81

¹¹ ***“DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS. PROCEDE CUANDO LA SOLICITUD RESPECTIVA SE REALIZA CON MOTIVO DE LA RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DETERMINÓ QUE UNA NORMA NO ES APLICABLE POR EXISTIR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD, PERO SÓLO RESPECTO DE LOS PAGOS EFECTUADOS CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE TAL CONSULTA.- Cuando el particular solicita la devolución de impuestos fundada en la respuesta emitida por la autoridad fiscal a una consulta en la que se determinó la no aplicación de la norma que prevé el impuesto relativo, por haber sido declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respuesta que se emitió en cumplimiento de una sentencia dictada en el juicio de nulidad por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en ese sentido, la mencionada devolución sólo procederá respecto de los pagos efectuados con posterioridad a la presentación de la consulta, en virtud de que es cuando se obtiene el beneficio de la aplicación de la jurisprudencia a favor del contribuyente y, por ende, que los enteros relativos deben considerarse como pago de lo indebido, lo que no sucede con los pagos efectuados con anterioridad, pues estos fueron realizados en cumplimiento a una disposición de observancia obligatoria, al estar vigente y gozar de plena eficacia jurídica en el momento de realizarse el pago, en tanto no fue controvertida mediante amparo indirecto, y porque en términos del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación no se actualiza el error de hecho o de derecho que condicione su devolución.”* Contradicción de tesis.- 52/2004-SS.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Séptimo en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.- 1º. de diciembre de 2004.- Cinco votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretaria: Constanza Tort San Román. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de enero de dos mil cinco-México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de dos mil cinco.**

contribuyente tiene derecho a recuperar un pago indebido por sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la que se aplica una jurisprudencia de la SCJN que determina la inconstitucionalidad de una norma.

Este criterio se refiere a los casos en que el contribuyente plantea una consulta ante la autoridad fiscal y la respuesta obtenida es combatida ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, solicitando la aplicación de jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la norma aludida, fallando, sobre esta base, a favor del contribuyente. El criterio contenido en esta jurisprudencia indica que el contribuyente tiene el derecho a la devolución de los pagos efectuados con posterioridad a la presentación de la consulta, pues es a partir de ésta cuando se obtiene el beneficio de lo que la jurisprudencia dispone, y no así los pagos efectuados con anterioridad a ese momento.

En la jurisprudencia se precisa **que los pagos efectuados con anterioridad no gozan del beneficio de la aplicación de esta, ya que fueron realizados en cumplimiento a una norma que al momento de hacer el pago tenía vigencia y no había sido controvertida mediante amparo indirecto.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, para el caso de los pagos realizados con anterioridad a la consulta, en el caso específico de la tesis jurisprudencial, en términos del artículo “22 del Código Fiscal de la Federación”, **no se actualiza el error de hecho o de derecho que condicione su devolución.** Es de observarse que este criterio jurisprudencial se refiere específicamente a las devoluciones de pago indebido que derivan de haber combatido la respuesta de la autoridad a una consulta del particular, sin que se aluda en su texto a los casos en que la

devolución de un impuesto es solicitada sin haber mediado consulta.

En efecto, lo anterior es así, ya que todo acto administrativo se considera válido¹² en tanto su pretendida nulidad o inconstitucionalidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

Entonces, si bien el Código Financiero no realiza ninguna prohibición expresa de solicitar la devolución de pagos indebidos originados en actos administrativos no impugnados, ello no es posible legalmente, porque no solo implicaría un desconocimiento del contenido de actos administrativos no cuestionados, **actos que han adquirido firmeza derivada del fenecimiento del plazo para controvertirlos**, sino porque implicaría un desconocer la verdadera obligación tributaria del contribuyente que al no

¹² **EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE LA PREVE, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE EFECTIVA TUTELA JURISDICCIONAL.** La presunción de legalidad y validez del acto administrativo establecida en el artículo 8o. de la Ley citada es la base que sustenta su ejecutividad, pues lleva inmersa la posibilidad de que la administración pública provea a la realización de sus propias decisiones, siempre y cuando el orden jurídico le haya conferido expresamente tal atribución, característica que se constituye en una potestad imperativa o de mando con que se halla investido todo órgano administrativo público y cuyo apoyo radica, básicamente, en el hecho de que en la acción ejecutiva busca satisfacer las necesidades de interés general de la colectividad, cuya realización no admite demora. Por tanto, el artículo 9o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al disponer que el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada, sin condicionar su ejecutividad a que el **acto haya adquirido firmeza derivada del fenecimiento del plazo para controvertirlo**, no transgrede la garantía de efectiva tutela jurisdiccional contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no se priva o restringe al afectado del acceso a la jurisdicción con requisitos innecesarios, excesivos, carentes de razonabilidad o limitativos de los plazos pertinentes para alcanzarla, ya que dichos actos administrativos no son definitivos y, en consecuencia, el particular tiene a su alcance medios de impugnación como el recurso de revisión contenido en la Ley en cita, o el juicio de nulidad regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que inclusive prevén la suspensión del acto administrativo combatido, y cuya determinación de nulidad produce efectos retroactivos, con lo cual se logra que las situaciones jurídicas afectadas vuelvan al estado que guardaban antes de la emisión del acto anulado." Amparo en revisión 389/2007. Festo Pneumatic, S.A. 8 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario César Flores Muñoz. Registro digital: 171474. 1a. CCV/2007. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Septiembre de 2007, Pág. 382

haber sido anulado (o modificado) le corresponde cumplir y por ende, no existe, frente a la suma pagada por aquel, **pago indebido o en exceso alguno** respecto del cual pueda solicitar su devolución y/o compensación.

En este contexto, como se mencionó en líneas anteriores, el actor debió haber allegado todos los elementos de prueba disponibles para poder determinar si efectivamente la autoridad demandada tiene que hacer la devolución de la cantidad correspondiente, ya que no es posible resolver sobre presunciones o afirmaciones que se formulen en el desarrollo del juicio, sino que la prueba documental o en su caso la que sea más idónea para acreditar los intereses de las partes son las que serán valoradas para determinar el fallo del juicio de mérito, lo que en el caso que nos ocupa, el actor en su demanda solo ofrece como elemento de prueba la solicitud de devolución de pago de lo indebido a la autoridad demandada, y en su ampliación de demanda, se limitó a responder la autoridad no cumplió con el artículo 57 de la Ley del Procedimiento y no a demostrar que se debería de reconocer ese derecho subjetivo que reclama, por lo que no acreditó en presente juicio el haber realizado **un pago y tampoco que el mismo sea indebido** o que el mismo fue hecho por error, para robustecer lo anterior se citan unos criterios del Alto Tribunal, que a la letra dicen:

“DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO INDEBIDAMENTE. CUANDO SE DEMANDA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SU NEGATIVA, PARA UN PRONUNCIAMIENTO ÍNTEGRO LAS PARTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEBEN DEMOSTRAR FEHACIENTEMENTE SI EL PARTICULAR TIENE O NO DERECHO A LO SOLICITADO, POR LO QUE, DE REQUERIRSE UN ANÁLISIS CONTABLE COMPLEJO QUE INVOLUCRE CUESTIONES TÉCNICAS, SERÁ NECESARIO EL DESAHOGO DE LA PRUEBA IDÓNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). De conformidad con los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2005, en relación con la tesis 2a./J. 67/2008, sustentada por la

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 593, de rubro: "NEGATIVA DE DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO INDEBIDAMENTE. CUANDO SE DECRETA SU NULIDAD CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN IV Y 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, ADEMÁS DE ANULAR EL ACTO, PARA REPARAR EL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR Y CONDENAR A LA ADMINISTRACIÓN A RESTABLECERLO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).", las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligadas a conocer y decidir en toda su extensión la reparación del derecho subjetivo lesionado, fijando, en caso de contar con los elementos jurídicos necesarios, los derechos del particular y condenando a la autoridad hacendaria a su restablecimiento. En consecuencia, cuando se demanda ante dicho órgano la negativa a la devolución de lo pagado indebidamente, para un pronunciamiento íntegro las partes en el juicio contencioso administrativo deben demostrar fehacientemente si el particular tiene o no derecho a lo solicitado, lo que no puede derivar de presunciones o afirmaciones que en tal sentido formulen, por lo que, de requerirse un análisis contable complejo que involucre cuestiones técnicas, será necesario el desahogo de la prueba idónea, a fin de generar convicción en el juzgador sobre la situación tributaria del contribuyente." Época: Novena Época. Registro: 165815. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre de 2009. Materia(s): Administrativa Tesis: III.2o.A.214 A. Página: 1518.

"NEGATIVA DE DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO INDEBIDAMENTE. CUANDO SE DECRETA SU NULIDAD CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN IV Y 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, ADEMÁS DE ANULAR EL ACTO, PARA REPARAR EL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR Y CONDENAR A LA ADMINISTRACIÓN A RESTABLECERLO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). Cuando el indicado Tribunal declara ilegal la resolución impugnada que niega, por improcedente, la devolución de cantidades solicitadas por pago de lo indebido o saldo a favor, con base en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ello implica, en principio, que el Tribunal realizó el examen de fondo de la controversia planteada, por tanto, la nulidad que decreta de dicha resolución en términos de la fracción III del artículo 239 del mismo ordenamiento legal, **lo obliga a establecer, además, si el contribuyente tiene derecho o no a la devolución solicitada y, en su caso, a decidir lo que corresponda,** pero no puede ordenar que la autoridad demandada dicte otra resolución en la que resuelva de nueva cuenta sobre dicha petición, porque ello contrariaría el fin perseguido por la ley al atribuir en esos casos al Tribunal plena jurisdicción, que tiene como finalidad tutelar el derecho subjetivo del accionante, por lo que está obligado a conocer y decidir en toda su extensión la reparación de ese derecho

*subjetivo lesionado por el acto impugnado, por ello su alcance no sólo es el de anular el acto, sino también el de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos; lo anterior, salvo que el órgano jurisdiccional no cuente con los elementos jurídicos necesarios **para emitir un pronunciamiento completo relativo al derecho subjetivo lesionado**, pues de actualizarse ese supuesto de excepción debe ordenar que la autoridad demandada resuelva al respecto. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución administrativa impugnada proviene del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, dado que si el Tribunal declara la nulidad de la resolución en términos de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación no puede, válidamente, obligar a la demandada a que dicte nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe obrar o abstenerse y para determinar cuándo y cómo debe obrar, sin que el Tribunal pueda sustituir a la demandada en la apreciación de las circunstancias y de la oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, además de que ello perjudicaría al contribuyente en vez de beneficiarlo al obligar a la autoridad a actuar cuando ésta pudiera abstenerse de hacerlo; pero tampoco puede, válidamente, impedir que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución, pues con ello le estaría coartando su poder de elección.”* Época: Novena Época Registro: 169851 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Abril de 2008 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 67/2008 Página: 593

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL AMPARO DIRECTO. LO SON AQUELLOS QUE CONTROVIERTEN LA NEGATIVA A LA DEVOLUCIÓN DE UN IMPUESTO POR PAGO DE LO INDEBIDO, CON BASE EN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, SI ÉSTA NO SE RECLAMÓ OPORTUNAMENTE EN LA VÍA INDIRECTA CON MOTIVO DEL ENTERO DEL TRIBUTO. Los efectos de la negativa de la solicitud de devolución de un impuesto por pago de lo indebido emitida en sede administrativa y de la sentencia del juicio contencioso administrativo que reconoció su validez, son una extensión o consecuencia de la afectación que, en su momento, ocasionó al contribuyente el entero del tributo, pues esa negativa no trae consigo un menoscabo en su esfera jurídica nuevo e independiente del producido por aquél y, por tanto, no constituye un segundo o ulterior acto de aplicación de la norma fiscal, sino uno vinculado con el pago indicado. En consecuencia, son inoperantes los conceptos de violación en el amparo directo que controvierten la negativa a la devolución solicitada, con base en la inconstitucionalidad de una ley, si ésta no se reclamó oportunamente en la vía indirecta con motivo del entero de la contribución, toda vez que, al no haber controvertido su regularidad constitucional en ese momento, precluyó el derecho del contribuyente para hacerlo en una instancia ulterior.” Época: Décima Época Registro: 2011034 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 27, Febrero de 2016, Tomo III Materia(s): Común, Administrativa Tesis: XVI.1o.A.73 A (10a.) Página: 2041

De los criterios anteriormente transcritos, es claro que se debieron haber hecho llegar los elementos de prueba suficientes para poder pronunciarse sobre la verificación de una lesión o no del derecho subjetivo que se pretende implícitamente sea reconocido como lo es el derecho a la devolución del pago de lo indebido.

Ahora bien, en el caso de mérito el actor era quien tenía que probar que efectivamente había hecho un pago y que el mismo era indebido, ya que con la simple solicitud que presentó ante la autoridad demandada no basta para que se condene a la autoridad hacer la devolución correspondiente, así mismo, del estudio íntegro del expediente el actor **no adjuntó a su escrito de demanda copia del recibo de pago y/o “ticket” de pago**, en consecuencia, no probó con el documento base de la acción el “pago indebido”, señalando solamente que fue por concepto del impuesto predial sin aportar los medios de convicción, y los argumentos legales que probaran el pago indebido, por el cual resultara tener derecho a a la devolución de lo indebido.

Sirve de apoyo a lo anterior, las siguientes tesis jurisprudenciales número PC.VIII. J/2 A (10a.) y 2a./J. 29/2010 y la tesis aislada número I.1o.A.180 A (9a.), que a la letra citan:

“SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN POR PAGO DE LO INDEBIDO. LA CONFIGURACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA IMPLICA QUE EL ACTOR DEMUESTRE EN EL JUICIO DE NULIDAD LA TITULARIDAD DEL DERECHO CUYO RECONOCIMIENTO PRETENDE. Cuando la pretensión que se deduce de la demanda consiste en la nulidad de la resolución negativa ficta derivada de la solicitud de devolución por pago de lo indebido, no basta que se considere ilegal la resolución negativa ficta por la omisión de la enjuiciada de contestar la demanda para que automáticamente proceda la devolución referida, sobre la base de que la pretensión del promovente del juicio de nulidad implica **la nulidad del acto y el reconocimiento o no del derecho subjetivo a la devolución**, en cuyo caso el **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como órgano de anulación y de plena jurisdicción, por lo que debe ocuparse de ambos aspectos.**

Luego, la simple declaración de nulidad por el motivo apuntado no trae como consecuencia la condena a la autoridad demandada para que acceda a lo solicitado por la contribuyente, es decir, devuelva la cantidad exigida por pago de lo indebido, sino que debe decidir respecto a la procedencia o reconocimiento de ese derecho subjetivo. Por tanto, para que tal reconocimiento sea procedente no es suficiente que se solicite la devolución a la autoridad competente, sino que, además, **es necesario probar en el juicio de nulidad la titularidad del derecho cuyo reconocimiento pretende.**”

Época: Décima Época. Registro: 160103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.1o.A.180 A (9a.). Página: 2114.

“PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Bajo el modelo de plena

jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, **salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema.** Por tanto, **siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago,** en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Época: Décima Época Registro: 2013250 Instancia: Plenos de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo II Materia(s): Administrativa Tesis: PC.VIII. J/2 A (10a.) Página: 1364

“MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ESTÁN OBLIGADOS A ALLEGARSE PRUEBAS NO OFRECIDAS POR LAS PARTES NI A ORDENAR EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS DEFICIENTEMENTE APORTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CON LAS QUE EVENTUALMENTE AQUÉL PUDIERA ACREDITAR LA ACCIÓN O EXCEPCIÓN DEDUCIDAS. De los artículos 14, fracciones IV y V, 15, 20, fracciones II a VII, 21, fracciones I y V, 40 y 41 de la Ley Federal

de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como de los derogados numerales 209, fracciones III y VII, 214, fracción VI y 230 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa corresponde al actor probar los hechos constitutivos de su acción y al demandado sus excepciones; esto es, la parte interesada en demostrar un punto de hecho debe aportar la prueba conducente y gestionar su preparación y desahogo, pues en ella recae tal carga procesal, sin que sea óbice a lo anterior que el último párrafo del derogado artículo 230 del Código Fiscal de la Federación y el numeral 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevean que el Magistrado Instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento relacionado con los hechos controvertidos u ordenar la práctica de cualquier diligencia, pues la facultad de practicar diligencias para mejor proveer contenida en los citados preceptos legales, debe entenderse como la potestad del Magistrado para ampliar las diligencias probatorias previamente ofrecidas por las partes y desahogadas durante la instrucción, cuando considere que existen situaciones dudosas, imprecisas o insuficientes en dichas probanzas, por lo que tales ampliaciones resulten indispensables para el conocimiento de la verdad sobre los puntos en litigio. De ahí que la facultad de ordenar la práctica de las referidas diligencias no entraña una obligación, sino una potestad de la que el Magistrado puede hacer uso libremente, sin llegar al extremo de suplir a las partes en el ofrecimiento de pruebas, pues ello contravendría los principios de equilibrio procesal e igualdad de las partes que deben observarse en todo litigio, ya que no debe perderse de vista que en el juicio contencioso administrativo prevalece el principio de estricto derecho. Además, si bien es cierto que conforme a los numerales indicados el Magistrado Instructor tiene la potestad de acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o de ordenar la práctica de cualquier diligencia para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, también lo es que esa facultad no puede entenderse en el sentido de eximir a la parte actora de su obligación de exhibir las pruebas documentales que ofrezca a fin de demostrar su acción, ni de perfeccionar las aportadas deficientemente para ese mismo efecto, sino que tal facultad se refiere a que puede solicitar la exhibición de cualquier prueba considerada necesaria para la correcta resolución de la cuestión planteada. Época: Novena Época. Registro: 164989. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010. Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 29/2010. Página: 1035

En efecto, los órganos jurisdiccionales contenciosos no deben ejercer las medidas para mejor proveer para suplir a las partes en el ofrecimiento de pruebas, pues ello conculcaría los principios de equilibrio procesal, igualdad de las partes y estricto derecho que imperan en el proceso contencioso administrativo.

Ahora bien, para resolver el fondo de la controversia - validez o invalidez del acto de la devolución del pago indebido administrativamente-, sólo puede ser analizado si el actor expresa conceptos de impugnación sobre la referida invalidez del acto que expresó en la solicitud de devolución en sede administrativa -y no sólo sobre la configuración de la negativa ficta-, los cuales son un elemento indispensable para que se conforme la “*Litis*” en el juicio contencioso administrativo.

A partir del análisis anterior, esta Sala llega a la conclusión de que no se comprobó el primer elemento para las pretensiones del actor, es decir, la existencia del “pago” mencionado por la parte actora, y tampoco que éste pago fuera indebido, toda vez que si no se probó que el demandante realizó un pago y que fuera indebido, por concepto de impuesto predial, tampoco fue así que la determinación¹³ del impuesto respectivo haya quedado

¹³ “**ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LA NOTA OFICIAL ELABORADA POR LOS FEDATARIOS PÚBLICOS QUE CONTIENE LA CUANTIFICACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, SE TRADUCE, AL DARSE SU ACEPTACIÓN FICTA POR LA TESORERÍA MUNICIPAL ANTE LA QUE SE PRESENTA, EN UN ACTO DE AUTORIDAD** (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Si bien es cierto que en la elaboración de la nota oficial por los fedatarios públicos en el Estado de Nuevo León, conforme al modelo autorizado, que contiene la cuantificación del impuesto sobre adquisición de inmuebles, la autoridad no tiene intervención alguna, también lo es que al presentarse ante la tesorería municipal, ésta deja de ser un simple receptor del pago, toda vez que conforme a los artículos 28 Bis 3 y 28 Bis 4 de la Ley de Hacienda para los Municipios de la citada entidad, se encuentra obligada a verificar su regularidad y, en su caso, a emitir en un plazo no mayor a diez días hábiles, a partir del siguiente al de su presentación, un rechazo, pues de lo contrario se da una aceptación ficta, que es precisamente la presunción de que la autoridad emitió una respuesta en sentido afirmativo respecto de lo que fue sometido a su potestad, lo que es, por sí mismo, un acto de autoridad, ya que esa aceptación impacta en la esfera jurídica del gobernado, al reconocer implícitamente el fisco la regularidad de la nota y el cálculo del impuesto, la actualización y sus accesorios determinados, los cuales hace suyos; pero además conlleva consecuencias, en tanto que a través de tal aceptación es posible registrar la operación y dar aviso para la modificación del padrón catastral, con lo que confiere al gobernado la posibilidad de acudir a inscribir el documento en que consta la operación en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio e, incluso, **sólo hasta aceptar la nota, puede consignarse el pago del impuesto ante la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado**, la que, a su vez pondrá a disposición del Municipio el monto de lo recaudado.” SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 294/2013. Alma Rosa Salinas Maldonado. 28 de agosto de 2013. Unanimidad de votos.

insubsistente mediante resolución administrativa o jurisdiccional, mucho menos se puede conceder lo pedido, obligando a la autoridad a entregarle una cantidad de numerario relativo a un pago tributario, si el documento en el que conste el pago no fue exhibido en juicio en original o certificado..

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 380 del Código Financiero, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 380.- Las autoridades fiscales estarán obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales. La devolución podrá hacerse de oficio o a petición del interesado.

Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de un acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto hubiere quedado insubsistente.(...)”

Así las cosas, la pretensión de la demandante de que se le entregue una cantidad de numerario entregado previamente en concepto de un pago tributario de predial cuya verificación no quedó plenamente probada, ya que si bien la autoridad refiere que en sus registros se encuentra el pago mencionado, lo cual, denota presuntivamente que se verificó; sin embargo la parte actora no aportó prueba idónea que demostrara en forma plena que efectuó fácticamente el pago mencionado y que dicho pago fuera indebido, esto es importante, porque para que nazca el **derecho a la devolución de lo indebido es necesario que**

Ponente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Secretario: Jesús Alejandro Jiménez Álvarez. Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 12/2013 del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de la que derivó la tesis jurisprudencial PC.IV.A. J/5 A (10a.) y PC.IV.A. J/6 A (10a.) de títulos y subtítulos: "IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LA AFIRMATIVA FICTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28 BIS 4 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN NO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA POR LA QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DETERMINE, CUANTIFIQUE O LIQUIDE EL MONTO A PAGAR POR DICHA CONTRIBUCIÓN.", y "IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL RECIBO DE PAGO DE AQUÉL NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN INPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).", respectivamente.

sea anulado el pago, para lo cual, debe ser acreditado plenamente.

Al respecto, se aplican aquí por analogía en lo conducente, y en sentido contrario el primero de los criterios cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“PAGO DE LO INDEBIDO. PROCEDE EN FAVOR DEL AGENTE ADUANAL, CUANDO LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE DE LA QUE DERIVÓ SU RESPONSABILIDAD SOLIDARIA SE ANULE, AÚN Y CUANDO EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO HAYA SIDO PROMOVIDO POR EL IMPORTADOR. De conformidad con los artículos 53, fracción II, y 54 de la Ley Aduanera, los agentes aduanales son responsables solidarios del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causen con motivo de las importaciones o exportaciones en cuyo despacho aduanero intervengan personalmente o por conducto de sus empleados autorizados, implicando una vinculación con aquellos sujetos que se encuentran constreñidos en forma directa al cumplimiento de tales obligaciones, por lo que no se justifica la existencia de una responsabilidad solidaria sin la subsistencia de la obligación principal a la que se encuentra ligada. Por su parte, el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación establece que las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente, y que en caso de que el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de un acto de autoridad, el derecho a su devolución nace cuando dicho acto se anule. Por lo tanto, a consideración del Órgano Jurisdiccional, si la resolución determinante de las contribuciones en materia de comercio exterior quedó sin efectos, aun cuando el juicio en que se declaró su nulidad haya sido promovida por el importador, si el agente aduanal efectuó el pago de ese crédito fiscal derivado de la responsabilidad solidaria que tiene con el obligado directo, le asiste el derecho a su devolución por pago de lo indebido, pues es evidente que los hechos que dieron origen a la responsabilidad solidaria han quedado sin efectos, ya que no se justifica la existencia de una responsabilidad solidaria, si no hay una obligación principal, operando en el caso la figura jurídica de **la eficacia refleja de la cosa juzgada, pues la nulidad del acto que da origen al pago ya adquirió fuerza de cosa juzgada.**” Juicio Contencioso Administrativo en la vía ordinaria. Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 2020. -SENTENCIA FIRME SUSTENTADO EN: RELACIONADO CON: CRITERIO SUSTANTIVO 26/2015/CTN/CS-SPDCCRITERIO SUSTANTIVO 10/2019/CTN/CS-SPDCCRITERIO NORMATIVO 1/2012/CTN/CNCRITERIO JURISDICCIONAL 45/2020. CRITERIO JURISDICCIONAL 34/2020, Aprobado 3ra. Sesión Ordinaria 26/03/2020.

*"PREDIAL. LOS RECIBOS DE PAGO DEL IMPUESTO RELATIVO, POR SÍ SOLOS, SON INSUFICIENTES PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO CONTRA LAS NORMAS QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE CÁLCULO DE DICHA CONTRIBUCIÓN (LEGISLACIÓN DEL MUNICIPIO DE TORREÓN, COAHUILA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2009). Del artículo 2, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Torreón, Coahuila para el ejercicio fiscal del año 2009, de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y del Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores de Suelo y Construcción para el año 2009 del citado Municipio, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de diciembre de 2008, se advierte que la causación del impuesto predial constituye un sistema complejo, integrado por disímiles procedimientos de cálculo para obtener la cantidad a pagar por tal concepto, entre los que destaca, la determinación del valor catastral del inmueble, el cual depende de las características particulares de éste, para aplicar los porcentajes correspondientes. En estas condiciones, la sola exhibición de los recibos de pago del impuesto predial no genera convicción acerca de cuáles preceptos sirvieron de base para calcular la contribución y, por ende, dichos comprobantes considerados aisladamente, no son aptos para probar el acto de aplicación de aquéllos, pues aun cuando señalan el valor catastral del inmueble objeto del tributo, no demuestran cuáles porciones normativas se concretaron, expresa o implícitamente, para fijarlo, es decir, no permiten conocer con exactitud el sistema utilizado para establecer las cantidades empleadas y calcular el impuesto. Por tanto, **los indicados recibos, por sí solos, son insuficientes para acreditar el interés jurídico en el amparo contra las normas que conforman el sistema de cálculo relativo.**" Amparo en revisión 110/2010. Inmobiliaria Los Azulejos de Torreón, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretario: José Israel Alcántar Camacho. Amparo en revisión 146/2010. Fincas y Urbanizaciones El Águila, S.A. de C.V. 2 de diciembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Gabriel Olvera Corral. Secretaria: Elva Guadalupe Hernández Reyes." Novena Época. Registro:162514. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, marzo de 2011, materia común, tesis VIII.1o.P.A.100 A, página 2394. (El énfasis es nuestro)*

En este orden de ideas, el actor tampoco demostró haber promovido juicio constitucional en contra de los ordenamientos o preceptos legales que regulan el tributo relativo, por lo cual nunca obtuvo una declaratoria de inconstitucionalidad; de ahí que en el momento en que efectuó el pago de las contribuciones, prediales, le resultaba vinculatoria con todas sus consecuencias, situación que consintió porque no interpuso recurso ni promovió algún medio de defensa.

Por otra parte, la Jurisprudencia (Constitucional, Común) Tesis: 2a./J. 151/2019 (10a.) Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, citada al pie de página¹⁴,

¹⁴ **“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.** Los decretos por los que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ordena publicar las leyes o los decretos expedidos por la legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Política Local el cual, al prever que todos los decretos deberán ser firmados por el Secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan, incluye a los decretos promulgatorios, pues no hace distinción alguna en los actos del Gobernador. Así, el decreto promulgatorio de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 2 de diciembre de 2008, al no haberlo firmado el Secretario de Planeación y Finanzas, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad vigente hasta el 17 de diciembre de 2008, no satisfizo el requisito para su validez previsto en la referida norma constitucional. En el entendido de que el presente criterio será obligatorio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de esta jurisprudencia en el Semanario Judicial de la Federación y no resulta aplicable para quienes ya hubiesen emprendido algún medio de defensa con apoyo en su anterior texto, toda vez que conforme al último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, disposición que ha sido interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tal prohibición opera, precisamente, cuando un criterio obligatorio es sustituido por otro.” Solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2019. Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 18 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Sonia Patricia Hernández Ávila. Tesis sustituida: Tesis 2a./J. 84/2013 (10a.), de título y subtítulo: **“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.”**, derivada de la contradicción de tesis 40/2013 y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1487. Tesis de jurisprudencia 151/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciséis de octubre de dos mil diecinueve. Nota: Esta tesis jurisprudencial se publicó en el Semanario Judicial de la Federación del **viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas** y, por ende, **se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019** para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013, por lo que a partir de esas mismas fecha y hora, y con motivo de la resolución de la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2019, ya no se considera de aplicación obligatoria la diversa 2a./J. 84/2013 (10a.), de título y subtítulo: **“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1487. Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Jurisprudencia

claramente señala será obligatorio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de esta jurisprudencia en el Semanario Judicial de la Federación y **no resulta aplicable a la parte actora ya que la demanda del juicio de nulidad lo interpuso el día cuatro (04) de octubre del dos mil dieciocho (2018) como medio de defensa.**

Ahora bien, respecto a los medios de convicción se reitera que con las documentales aportadas **no se comprueba el elemento normativo: “indebido” ni el pago**, acto reclamado en la solicitud no resuelta por la autoridad demandada consistente en la devolución de la cantidad de ***** EN MONEDA NACIONAL (\$*****) por concepto de Impuesto Predial.

Al respecto, aplica por similitud al caso de mérito la **siguiente jurisprudencia administrativa:**

“IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL RECIBO DE PAGO DE AQUÉL NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). *El recibo de pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, previsto en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, no constituye un acto o resolución de la autoridad administrativa impugnabile a través del juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad, porque se trata de un simple comprobante del cumplimiento de la obligación fiscal a cargo del sujeto pasivo en la cantidad que fue autodeterminada, ya sea por sí, o bien, por conducto del notario público que actúa en su calidad de auxiliar de la administración pública*”. Época: Décima Época. Registro: 2008187 Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 14, Enero de 2015, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: PC.IV.A. J/6 A (10a.) *Página: 1415* PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.¹⁵

(Constitucional, Común) Tesis: 2a./J. 151/2019 (10a.) Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo I, Décima Época, Pág. 683, número de registro 2021074.

¹⁵**Contradicción de tesis 12/2013.** Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, y el

Así mismo, no pasa desapercibido para este Tribunal que el demandante, no controvertió la resolución expresa a su petición de devolución de pago de lo indebido de fecha nueve (09) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que le fue notificada en fecha diecisiete (17) de diciembre de la misma anualidad, dado que mediante acuerdo de fecha quince (15) de enero de dos mil veinte (2020), se le volvió a conceder el plazo de quince (15) días para que formulara ampliación de su demanda, en virtud de la documental aportada por la autoridad demandada, sin que el accionante presentara manifestaciones de su intención respecto a dicha resolución.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Cuarto Circuito. 28 de octubre de 2014. Mayoría de dos votos de los Magistrados Luis Alfonso Hernández Núñez y Sergio Javier Coss Ramos. Disidente: Jorge Meza Pérez. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretario: Noel Israel Loera Ruelas.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 542/2013, y el diverso sustentado por Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 294/2013.

Nota:

De la sentencia que recayó al amparo directo 294/2013 resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, derivó la tesis aislada IV.2o.A.69 A (10a.) de título y subtítulo: "ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LA NOTA OFICIAL ELABORADA POR LOS FEDATARIOS PÚBLICOS QUE CONTIENE LA CUANTIFICACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, SE TRADUCE, AL DARSE SU ACEPTACIÓN FICTA POR LA TESORERÍA MUNICIPAL ANTE LA QUE SE PRESENTA, EN UN ACTO DE AUTORIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)."

Por ejecutoria del tres de noviembre de dos mil quince, el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito declaró infundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia 1/2015 derivada de la solicitud de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

Esta tesis se publicó el viernes 09 de enero de 2015 a las 09:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de enero de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Tesis: PC.IV.A. J/6 A (10a.) Plenos de Circuito Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 14, Enero de 2015, Tomo II Décima Época Pag. 1415 Jurisprudencia (Administrativa) Registro digital: 2008187

Lo anterior se robustece por analogía en lo conducente con los siguientes criterios aquí aplicados en lo conducente que a la letra señalan:

“RESOLUCIÓN NEGATIVA EXPRESA. CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA LA EMITE Y NOTIFICA AL ACTOR AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA EN UN JUICIO PRIMIGENIO INSTAURADO EN CONTRA DE UNA NEGATIVA FICTA, PUEDE SER IMPUGNADA MEDIANTE LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO AUTÓNOMO O MEDIANTE AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. Conforme a los artículos 16, fracción II, y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, similares a los numerales 209 BIS, fracción II, y 210, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2005, el actor puede ampliar su demanda cuando la autoridad demandada acompañe a su contestación constancia de la resolución administrativa y de su notificación; ampliación que deberá circunscribirse al plazo de 20 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por presentada la contestación de la autoridad administrativa. Ahora bien, del estudio de los dispositivos legales señalados se advierte que cuando la autoridad demandada emite y notifica al actor una resolución negativa expresa, al contestar la demanda en un juicio instaurado contra una negativa ficta, no es viable circunscribir el derecho del gobernado para combatirla en el plazo otorgado para la ampliación de la demanda, en virtud de que tal acto es autónomo e independiente de la negativa ficta impugnada en el juicio de nulidad primigenio, aun cuando compartan los mismos antecedentes. En consecuencia, el particular conserva su derecho a promover un nuevo juicio dentro de los 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación que de la negativa expresa se realice en términos del numeral 13, fracción I, de la Ley citada o, en su caso, a ejercer la facultad de ampliar su demanda dentro del plazo de 20 días previsto en el mencionado artículo 17, pues si se estimara que la única vía procedente para impugnar la resolución expresa es en la ampliación, se afectaría al gobernado, dejándolo en estado de indefensión.” Época: Novena Época Registro: 164536 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Mayo de 2010 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 52/2010 Página: 839. (El énfasis es nuestro)

“NEGATIVA FICTA, CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA FISCAL Y DE LA FALTA DE ESTA, EN CASO DE. En tratándose de una resolución negativa ficta, si la autoridad demandada al contestar la demanda fiscal da los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, la actora en la instancia de nulidad tiene el derecho expresamente reconocido por la ley (artículo 210 del Código Fiscal de la Federación) para poder ampliar su demanda inicial, esto es, una vez producida la contestación respectiva y a efecto de desvirtuar los argumentos en ella expresados, la actora está en absoluta libertad, sin que nadie pueda impedirselo, de ampliar

su demanda inicial. Sin embargo esta es una decisión que sólo la actora puede o no tomar, es en efecto potestativo para ello realizar o no la ampliación de la demanda correspondiente, pero las consecuencias de la decisión que llegue a tomar ya no dependerán de su voluntad, sino de las reglas que rigen el procedimiento del juicio fiscal. En tales condiciones, si amplía su demanda y desvirtúa los argumentos sostenidos en la contestación, obtendrá la declaración de nulidad de la resolución impugnada; **por el contrario si no produce la ampliación de la demanda inicial, o la misma es extemporánea, no podrá desvirtuar lo argumentado en la contestación de la demanda y por tanto deberá reconocerse la validez de la resolución impugnada.** Época: Octava Época Registro: 218250 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo X, Octubre de 1992 Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 381. (El énfasis es nuestro).

“NEGATIVA FICTA. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEL JUICIO DE NULIDAD.

Toda vez que la negativa ficta es una ficción legal que nace del silencio de la autoridad administrativa, únicamente como substitución del acto expreso cuya emisión le fue solicitada; resulta evidente que los motivos y fundamentos que a este último correspondan, quedan expuestos hasta que la autoridad conteste la demanda del juicio de nulidad en el que se reclama la producción de dicha negativa; y para tales casos el artículo 60 de la Ley de Justicia Administrativa, otorga el derecho a la parte actora de ampliar su escrito de demanda, dentro del término de quince días, precisamente con la finalidad de que esté en aptitud de combatir las razones y fundamentos esgrimidos por la autoridad demandada. Sin embargo, aun cuando es potestativo para el interesado ampliar la demanda o abstenerse de hacerlo, las consecuencias que una y otra actitud traen consigo, ya no dependen de su voluntad, sino de las reglas legales que rigen el juicio de nulidad, por cuya virtud, **si decidió no impugnar lo argumentado en la contestación de la demanda, deberá reconocerse la validez de la resolución reclamada.** Época: Octava Época Registro: 213536 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo XIII, Febrero de 1994 Materia(s): Administrativa Tesis: II.2o.70 A Página: 381. (El énfasis es nuestro).

“NEGATIVA FICTA. AUN CUANDO EL ACTOR HAYA OMITIDO AMPLIAR SU DEMANDA EN EL JUICIO EN EL QUE SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE TIPO, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN EXAMINAR LA LITIS EN LOS TÉRMINOS EN QUE SE CONFIGURÓ.

Conforme al artículo 208, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 y su correlativo 14, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la demanda de nulidad deben expresarse los conceptos de impugnación. Asimismo, los preceptos 210, fracción I, del indicado código y 17, fracción I, de la mencionada

ley establecen la procedencia de la ampliación de la demanda en la hipótesis de que sea controvertida una resolución negativa ficta. Por su parte, los numerales 213, primer párrafo, fracciones III y IV, del código consultado y 20, fracciones III y IV, de la misma ley prevén que en la contestación de la demanda y su ampliación deberán exponerse los argumentos concretos relativos a cada uno de los hechos que el accionante impute de manera expresa en la demanda, afirmándolos o negándolos, y precisando además, aquellos que ignore por no ser propios o bien, exponiendo cómo ocurrieron, según corresponda y expresar los argumentos a través de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de nulidad. **En ese orden de ideas, el hecho de que en el juicio en el que se impugna una resolución negativa ficta el actor omita ampliar su demanda, no obstante haber tenido la oportunidad para hacerlo, no exime a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** de la obligación prevista en los artículos 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 237, párrafo segundo, del aludido código y 50 de la comentada ley, en cuanto al derecho fundamental de todo gobernado a la tutela jurisdiccional, ya que independientemente de que la controversia no se haya integrado con la demanda, su ampliación y las respuestas dadas a ambas, lo cierto es que en el supuesto descrito **resulta indispensable que las referidas Salas examinen la litis en los términos en que se configuró, es decir, con la demanda y su contestación, para verificar si se expresaron los fundamentos y motivos de la resolución impugnada y, partiendo de ese análisis, emitir la sentencia que resuelva el conflicto sometido a su consideración.**” Época: Novena Época Registro: 168091 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Enero de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: I.7o.A.597 A Página: 2773. (El énfasis es nuestro).

“NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN. La negativa ficta consiste en que transcurrido el plazo que la ley concede a una autoridad para resolver una petición formulada por un particular, aquélla no la hace y, así, se entiende que ha emitido resolución en sentido adverso a los intereses del particular, generándose el derecho de éste para impugnar la resolución negativa mediante el juicio correspondiente. Ahora, cuando la autoridad, al contestar, no propone temas diferentes a los abordados en la demanda, ni aduce motivos o razonamientos diversos de los que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, es claro que resulta innecesaria la ampliación, dado que ésta no haría otra cosa que reiterar lo dicho en la demanda; en cambio, si la contestación trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial, o bien, esgrime argumentaciones que no podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda, porque ésta no se refirió directamente a ellas, es innegable que el actor debe, en estos casos, producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones, en atención a que se encuentra ya en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada y aun cuando sea cierto que pesa sobre el órgano público el deber de

justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular, de modo específico y concreto, rebatir cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación. **De manera que, si en el caso, la autoridad administrativa demandada, al contestar la demanda, expuso, entre otras cosas, que el derecho de los actores en el juicio se encontraba prescrito y, al efecto, la parte quejosa fue omisa en atacar esta afirmación en vía de ampliación,** en la que sólo se concretó a evidenciar el proceder, en su opinión equivocado, de dicha autoridad a la luz de la negativa ficta reclamada, pero sin que de tales argumentos pudiera desprenderse dato alguno que demuestre que no ha operado la prescripción alegada por la propia autoridad, **no cabe entonces otra conclusión que la de estimar, por falta de impugnación, apegado a derecho el proceder del tribunal responsable, en cuanto al reconocimiento de la validez de la resolución impugnada.** Época: Novena Época Registro: 187758 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, Febrero de 2002 Materia(s): Administrativa Tesis: XVI.5o.3 A Página: 875. (El énfasis es nuestro)

“NEGATIVA FICTA. CASOS EN QUE ES NECESARIO AMPLIAR LA DEMANDA DE NULIDAD. Con arreglo al criterio que inspiran los artículos 89, 193, fracción IV, y 220 del Código Fiscal de la Federación, para poder alcanzar una sentencia favorable, el actor debe combatir y desvirtuar los motivos y los fundamentos sobre los que se apoya la resolución impugnada, y esos motivos y fundamentos, en caso de negativa ficta, no quedan expuestos sino en la contestación a la demanda, conforme al artículo 204, párrafo segundo, del citado ordenamiento; por tanto resulta incontrovertible que, en tales situaciones, el particular tiene interés en atacar las consideraciones que la autoridad esgrime al contestar la demanda, y precisamente por ello el artículo 194 del Código Tributario otorga al actor el derecho de ampliar su demanda dentro del término de quince días. Consecuentemente, **cuando la autoridad, al contestar, no propone temas diferentes a los abordados en la demanda, ni aduce motivos o razonamientos diversos de los que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, es claro que resulta innecesaria la ampliación, dado que ésta no haría otra cosa que reiterar lo dicho en la demanda,** en cambio, **si la contestación trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial, o bien esgrime argumentaciones que no podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda,** porque ésta no se refirió directamente a ellas, **es innegable que el actor debe producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones,** en atención a que, cuando en su contestación la autoridad expone los motivos y fundamentos de la resolución, el actor se encuentra ya en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada, y en la necesidad de hacerlo, pues aunque es cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular, de modo específico y concreto, rebatir cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación.” Época: Octava Época

Registro: 223972 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la
Federación Tomo VII, Enero de 1991 Materia(s): Administrativa
Tesis: Página: 319. (El énfasis es nuestro).

“LITIS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL HECHO DE QUE EL ACTOR NO AMPLÍE SU DEMANDA PARA CONTROVERTIR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS HECHOS VALER POR LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN, EN LOS CASOS EN QUE IMPUGNE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, NO IMPLICA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracción VI, 17, fracción I, y 20, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte que en el juicio de nulidad la litis se integra con los conceptos de impugnación hechos valer en la demanda, los argumentos defensivos que proponga la autoridad en su contestación y las explicaciones dadas en la resolución administrativa impugnada, con independencia de si se trata de una resolución expresa o ficta. Por tanto, en los casos en que se impugne una resolución negativa ficta y la parte actora no amplíe su demanda para controvertir los fundamentos y motivos que, en su caso, hiciera valer la autoridad en la contestación, no es posible concluir que exista ausencia de litis, simplemente porque ésta se integra con los argumentos que eventualmente se hubieran planteado en la demanda y los expuestos en la contestación en relación con la resolución administrativa impugnada. **En todo caso, la omisión de ampliar la demanda puede tener como consecuencia que los conceptos de nulidad se consideren no aptos para demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada, pero no que se le considere conforme con su contenido, pues aceptar esa consecuencia, implicaría una violación al derecho a la tutela judicial efectiva.**” Época: Décima Época Registro: 2012345 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 33, Agosto de 2016, Tomo IV Materia(s): Administrativa Tesis: I.1o.A.130 A (10a.) Página: 2649. (El énfasis es nuestro).

En virtud de lo anterior, resultan infundados unos e **inoperantes** otros de los agravios esgrimidos por el demandante **para anular la negativa ficta recaída a su solicitud de devolución de pago indebido** por los fundamentos, razonamientos y motivos jurídicos expresados.

Por lo tanto, debe reconocerse la validez de la negativa ficta de la **Tesorería Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza**, cuyos motivos y fundamentos

fueron expuestos por la autoridad demandada en su contestación ampliada, respecto de la solicitud de devolución de pago de lo indebido presentada por la actora el tres (03) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Lo anterior, porque la pretensión de la actora consistía en obtener una nulidad que abarcara la un juicio constitucional con efectos restitutorios y retroactivos; sin acreditar plenamente su acción, lo cual, excede los límites legales de los efectos del juicio contencioso.

En efecto, la actora no demostró haber realizado el pago que afirma indebido ni tampoco haber promovido juicio constitucional en contra de los ordenamientos legales que regulan el tributo relativo, por lo cual no obtuvo una determinación de inconstitucionalidad; de ahí que en el momento en que presuntamente efectuó el pago de las contribuciones, conforme lo dispone el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza (artículos 33 a 48) le resultaba vinculatoria, situación que como anteriormente se mencionó, se consintió porque no interpuso algún medio de defensa; esto además de que no pueden considerarse indebidos los pagos realizados en cumplimiento de una disposición de observancia obligatoria, ya que, en el momento de presuntamente realizarse el pago, era vigente y gozaba de plena eficacia jurídica.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 87 fracción I y 89 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, es de resolverse y se resuelve:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se reconoce la validez de la negativa ficta impugnada en el juicio contencioso contenido en los autos del expediente al rubro indicado; por los razonamientos,

fundamentos y motivos expuestos en las consideraciones de esta sentencia.

SEGUNDO. No se reconoce el derecho subjetivo a la devolución de lo indebido, en el juicio contencioso contenido de los autos del expediente al rubro indicado; por los razonamientos, fundamentos y motivos expuestos en las consideraciones de esta sentencia.

TERCERO. Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refieren los artículos 5º fracción XIII, 8 y 10 apartado B fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza citada al pie¹⁶,

¹⁶ P.JJI/2019 (1ra.) **“IMPEDIMENTO. FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y FUNCIONAL DEL.** De conformidad con la integración del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal, que dispone “la Sala Superior se integrará al menos por cinco magistrados, y funcionará en Pleno y en Salas”; y el artículo 11 del mismo ordenamiento establece “La Sala Superior contará, por lo menos, con tres Salas en materia Fiscal y Administrativa, integradas por un magistrado”, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa se compone de la Sala Superior únicamente, cuyo funcionamiento se realiza en Pleno o en Salas Unitarias, sin que ello constituya un órgano jurisdiccional diferente a la referida Sala Superior, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, como único en su orden y en tanto que es un órgano constitucional de naturaleza jurisdiccional no integrado en el Poder Judicial, este Tribunal no ejerce sus funciones en instancias; **sino que la jurisdicción la ejerce en instancia única.** En efecto, **el recurso de apelación no constituye otra instancia, porque no se encuentra instituido como tal en el Título Cuarto Capítulo II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza ni tampoco en Capítulo XII Sección II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza;** lo que resulta lógico pues en la apelación no se aportan nuevos elementos fácticos o jurídicos que determinen que la Sala Superior actuando en Pleno deba enjuiciar mediante una nueva valoración del fondo del asunto con base en el pronunciamiento impugnado, por lo cual únicamente se revisa la valoración de fondo o de procedencia realizada en Sala Unitaria con los mismas pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los

conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria de la Sala Superior y de la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza integrara Pleno de Sala Superior para la resolución del recurso de apelación que en su caso se interponga contra la presente sentencia.

En su oportunidad, archívese este expediente, como asunto totalmente concluido y dese de baja en el Libro de Registros que se lleva para tal efecto esta Sala.

En su oportunidad, devuélvanse a las partes los documentos atinentes, previa copia certificada que se deje en autos y archívese el expediente como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE CONFORME A DERECHO. Así lo resolvió la TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA y firma la Magistrada MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES ante la Secretaria DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO, quien da fe.-----

*razonamientos jurídicos que realice la parte apelante en sus agravios, es decir, solo es un debate de lo resuelto en la sala de origen por lo que no constituye una instancia nueva u otra distinta. Por otro lado, el término “en otra instancia” previsto en la fracción XIII del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se refiere al supuesto normativo de cuando un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en razón de un cargo anterior que ocupó de juez o magistrado en un órgano jurisdiccional distinto a este, que tienen o en otros casos tenían competencia en materia administrativa; además de lo anterior, se establece que los Magistrados se pueden excusar del conocimiento de los juicios, **pero no se establece que se pueda excusar de conocer y resolver del recurso de apelación**, lo que se desprende de la redacción e interpretación sistemática y funcional de los artículos 42, 43 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 5 fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VIII, 11, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”*

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

Magistrada

DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO

Secretaria

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA SENTENCIA DEFINITIVA 022/2020 DEL EXPEDIENTE NÚMERO FA/194/2019 RADICADO ANTE LA SALA TERCERA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

Dania Guadalupe Lara Arredondo, Secretaria de Acuerdo y Trámite de la Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, hago constar y certifico: que en términos de lo previsto en los artículos 34 fracción VIII, 58 y 68 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en esta versión publica se suprime la información considerada como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado y en las disposiciones aplicables. Conste. -----