



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO *****

DEMANDANTE: *****

DEMANDADO: *****

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a ocho de agosto de dos mil dieciocho.

Sentencia que, por una parte, **sobresee** el juicio contencioso administrativo respecto a los actos impugnados del **Instituto Registral y Catastral del Estado de Coahuila de Zaragoza y Tesorero del Municipio de Saltillo**, puesto que no tienen las características de una resolución o acto definitivo, esto es, el producto final o última voluntad de la autoridad administrativa, así como por el **Titular de la Administración Fiscal General** por inexistencia de acto; y **declara la nulidad del acto impugnado del Director General del Catastro del Municipio de Saltillo** consistente en el avalúo catastral definitivo del ***** , practicado sobre el inmueble con clave catastral ***** , por falta de fundamentación y motivación de la determinación del valor catastral, para el efecto de que emita uno nuevo en el que subsane ese vicio formal.

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de la demanda. El dos de marzo de dos mil dieciocho¹ ***** promovió ante este tribunal juicio contencioso administrativo en contra del Gobernador, Secretario de Finanzas, Instituto Registral y Catastral y Congreso, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza; así como del Director General del Catastro y Tesorero, ambos del Municipio de Saltillo.

SEGUNDO. Integración del expediente y turno a Sala. El día seis siguiente² la Magistrada Presidenta del tribunal ordenó integrar el expediente con el número estadístico

¹ Fojas 3 a 21.

² Foja 2.

*****y turnarlo a esta Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa.

TERCERO. Radicación del expediente en Sala y prevención. El siete de marzo de la anualidad³ se radicó el expediente en la Sala y se previno a la demandante para que en un plazo de cinco días señalara: (i) el o los actos administrativos impugnados al Gobernador, Secretario de Finanzas, Instituto Registral y Catastral, y Congreso, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza; (ii) como autoridad demandada al Titular de la Administración Fiscal General; (iii) bajo protesta de decir verdad, la fecha en que fue notificada o tuvo conocimiento de los actos administrativos impugnados.

CUARTO. Primer desahogo de la prevención y subsistencia de esta. El dieciséis de marzo del año en curso⁴ se recibió escrito signado por *****, apoderado de la demandante, a través del cual dijo dar cumplimiento a la prevención.

Así, el veintidós de marzo siguiente⁵ se tuvo cumplida la prevención únicamente respecto al señalamiento como autoridad demandada del Titular de la Administración Fiscal General y a la presentación de una copia de traslado del escrito de demanda y anexos.

Empero, respecto a la precisión de los actos impugnados del Gobernador, Secretario de Finanzas, Instituto Registral y Catastral y Congreso, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en lo relativo a la manifestación, bajo protesta de decir verdad, de la fecha de notificación o conocimiento de los actos controvertidos, no se acordó de conformidad debido a que el promovente -en

³ Fojas 65 a 67.

⁴ Fojas 70 a 73.

⁵ Fojas 74 a 77.

su condición de apoderado- carecía de legitimación para desahogar ese parte de la prevención por tratarse de actos personalísimos que debían ser satisfechos por quien suscribió la demanda, esto es, *****.

No obstante, como el escrito aclaratorio se presentó en el cuarto día del plazo de cinco otorgado mediante acuerdo del siete de marzo del año en curso, se tuvo interrumpido aquel y dejó subsistente la prevención para que antes del vencimiento del plazo original -en la inteligencia de que restaba un día hábil que sería computado a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del nuevo auto-, la propia accionante aclarara la demanda.

QUINTO. Segundo desahogo de la prevención y subsistencia de esta. El veintitrés de marzo del año en curso⁶ se recibió un escrito signado por ***** mediante el cual señaló dar cumplimiento a la prevención subsistente.

Luego, el mismo veintitrés de marzo⁷ se tuvo cumplida la prevención relativa a la precisión de los actos impugnados de del Gobernador, Secretario de Finanzas, Instituto Registral y Catastral y Congreso, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como lo relativo a la manifestación, bajo protesta de decir verdad, de la fecha de notificación o conocimiento de los actos controvertidos.

Sin embargo, ante la falta de presentación de copias de traslado del escrito aclaratorio, pero considerando que la promovente no había sido notificada ni se había ostentado sabedora del auto del veintidós de marzo del año en curso, se le previno para que exhibiera las copias necesarias para cada una de las partes.

SEXTO. Tercer desahogo de la prevención y

⁶ Fojas 79 a 82.

⁷ Foja 83.

cumplimiento; desechamiento y admisión parcial de la demanda. El cuatro de abril del año en curso⁸ se recibió una nueva promoción suscrita por *****a través del cual manifestó dar cumplimiento a la prevención relativa a la presentación de copias de traslado.

Luego, mediante acuerdo del seis de abril siguiente⁹ se tuvo cumplida la prevención; asimismo, se desechó parcialmente la demanda respecto a los actos impugnados al Gobernador, Secretario de Finanzas y Congreso, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Finalmente, se admitió la demanda en contra del Director General del Catastro y Tesorero, ambos del municipio de Saltillo, Coahuila, e Instituto Registral y Catastral del Estado de Coahuila de Zaragoza; se admitieron las pruebas ofrecidas por la demandante, señaló fecha para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y ordenó el emplazamiento de las autoridades demandadas, así como del Titular de la Administración Fiscal General.

SÉPTIMO. Recepción de las contestaciones y vista a la demandante. En fechas veinticinco y treinta de abril y tres de mayo de la anualidad¹⁰ se recibieron las contestaciones del Titular de la Administración Fiscal General, del Titular de la Dirección del Catastro y Tesorero, ambos del municipio de Saltillo, así como del Instituto Registral y Catastral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, mediante sendos acuerdos de los días veintiséis de abril y dos y cuatro de mayo¹¹ se tuvieron presentadas en tiempo y forma las contestaciones de referencia y ordenó dar vista a la demandante, por el término de tres días, a fin de que manifestara lo que a su interés conviniera.

⁸ Fojas 89 a 93.

⁹ Fojas 94 a 100.

¹⁰ Fojas 107 a 112, 115 a 122 y 126 a 132.

¹¹ Fojas 113 a 114, 125 y 184.

OCTAVO. Celebración de la audiencia de desahogo de pruebas. Después de un diferimiento¹², el uno de junio de dos mil dieciocho¹³ se celebró la audiencia de desahogo de pruebas, sin la asistencia de las partes, en la que se desahogaron las pruebas ofrecidas por estas y se les concedió un plazo de cinco días, contado a partir del siguiente al de la conclusión de la audiencia, para presentar alegatos por escrito.

NOVENO. Certificación de la conclusión del plazo para formular alegatos y citación para sentencia. Por auto del once de junio de dos mil dieciocho¹⁴ se certificó la conclusión del plazo para la presentación de alegatos y se citó a las partes para sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza es legalmente competente para conocer y resolver el juicio con fundamento 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; 1 y 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 1, 3, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Causales de improcedencia. Por ser un aspecto de orden público, aun cuando no hayan sido alegadas por las partes, de oficio se analizan las causales de improcedencia que se actualizan en el juicio.

¹² Foja 184.

¹³ Fojas 191 a 192.

¹⁴ Foja 193.

I. Respecto a los actos impugnados del Instituto Registral y Catastral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

De esta autoridad se impugnaron:

a) la omisión de emitir las políticas, lineamientos y normas técnicas generales a que se sujetará la función catastral en la entidad;

b) la omisión de formular y publicar instructivos de procedimientos valuatorios, y

c) la formulación y envío al Congreso de tablas de valores catastrales del municipio de Saltillo para el año 2018.

En cuanto a los actos anteriores se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 79, fracción X, en relación con el diverso numeral 2, ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, a contrario sensu, pues no tienen las características de una resolución o acto definitivo, esto es, el producto final o última voluntad de la autoridad administrativa.

En efecto, el artículo 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establece lo siguiente:

“Artículo 79. El juicio contencioso administrativo es improcedente:

[...]

X. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.”

Para justificar lo anterior, es necesario atender al contenido de los referidos artículos 2 de la ley del procedimiento contencioso administrativo de la entidad y 3



de la ley orgánica de este tribunal, que a la letra dicen:

“Artículo 2. Procede el juicio contencioso administrativo previsto por la presente Ley **contra las resoluciones administrativas definitivas** que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Las autoridades de la Administración Pública, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.”

“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:

I. Los decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

II. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y organismos fiscales autónomos estatales y municipales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

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;

IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales;

V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Dirección de Pensiones para los

Trabajadores de la Educación o los organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones de los servidores públicos municipales o a la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación;

VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales;

VIII. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor del Estado o de sus municipios, así como de sus entidades paraestatales o paramunicipales;

X. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables;

XI. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

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;

XIII. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos estatales, municipales y de los organismos públicos autónomos, en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos;

XIV. Las resoluciones de la Contraloría Interna del Instituto Electoral de Coahuila que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza;

XVI. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."

De la interpretación de los numerales insertos se desprende la posibilidad de que el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza conozca de los

juicios promovidos contra las resoluciones administrativas definitivas, entendidas estas como aquellas que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Asimismo, la definitividad de las resoluciones controvertibles mediante el juicio de nulidad depende también de la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual **debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública**, que suele ser de dos formas: (i) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento y (ii) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

Lo anterior se respalda en la tesis 2a. X/2003 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, febrero de 2003, materia administrativa, página 336, de rubro y texto siguientes:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA

DE DICHO TRIBUNAL. *La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán*



carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados."

En ese contexto, si para la procedencia del juicio contencioso administrativo se requiere que las resoluciones que se pretendan impugnar tengan el carácter de definitivas y que, por lo mismo, sean el producto final o última voluntad de la autoridad, es evidente que las omisiones atribuidas al Instituto Registral y Catastral del Estado de Coahuila de Zaragoza —de emitir las políticas, lineamientos y normas técnicas generales a que se sujetará la función catastral en la entidad, y de formular y publicar instructivos de procedimientos valuatorios—, así como la formulación y

envío al Congreso de las tablas de valores catastrales del Municipio de Saltillo para el año 2018, no satisfacen las características de definitividad previamente destacadas, pues no es factible afirmar que una conducta omisiva implique un actuar —hacer— por parte de la autoridad, ni tampoco que pueda reputarse como una negativa ficta; en tanto que la simple formulación de las tablas de valores tampoco goza del carácter de acto definitivo puesto que la aprobación compete a un órgano legislativo, esto es, al Congreso del Estado.

II. En cuanto al acto impugnado al Tesorero del Municipio de Saltillo.

De esta autoridad se impugnó el cobro y correspondiente pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, realizado el *****, acreditado con el recibo de pago oficial de folio ***** por un monto de \$*****.

En el caso, también se actualiza el motivo de improcedencia que deriva de los artículos 79, fracción X, en relación con el diverso numeral 2, ambos de la ley contenciosa de la entidad, y 3 de la ley orgánica de este tribunal, debido a que tampoco constituye una resolución definitiva impugnable —conforme a lo expuesto con antelación— sino únicamente el cumplimiento de la obligación tributaria a cargo del contribuyente.

Lo anterior, pues el cobro y pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, materializado en el recibo de pago con folio *****, simplemente avala el cumplimiento de la contribución; es decir, aquel documento que expide la autoridad solo justifica la observancia de la obligación a cargo del contribuyente, sin que constituya una determinación, acto o resolución propios de la autoridad respecto de la existencia de una obligación.

Por consiguiente, no refleja la voluntad definitiva de la administración como última resolución emitida para poner fin a un procedimiento, o bien, como manifestación aislada que no requiera de un procedimiento que le anteceda pues, inclusive, la autoridad conserva las atribuciones para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales y, en su caso, determinar la responsabilidad resultante.

Por las razones que contiene es aplicable la jurisprudencia PC.IV.A. J/6 A (10a.) sustentada por el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, visible en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 14, enero de 2015, tomo II, materia administrativa, página 1415, de rubro y texto siguientes:

“IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL RECIBO DE PAGO DE AQUEL 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.”

También, la jurisprudencia 2a./J. 193/2004 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, diciembre de 2004, materia administrativa, página 554, de título y contenido

siguientes:

“TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS Y DERECHOS POR SERVICIOS DE CONTROL VEHICULAR. EL RECIBO QUE ACREDITA SU ENTERO NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa prevé que este órgano conocerá de los juicios promovidos contra resoluciones definitivas que, entre otras cuestiones, determinen la existencia de una obligación fiscal; fijen en cantidad líquida o den las bases para una liquidación; nieguen la devolución de un ingreso regulado por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o causen un agravio en materia fiscal distinto a los anteriores. Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. X/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 336, con el rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.", sostuvo que el concepto "resoluciones definitivas" a que hace referencia el mencionado artículo 11 abarca no sólo aquellas resoluciones que no admitan recurso o admitiéndolo éste sea optativo, sino también las que reflejen el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento; o bien, como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la

última voluntad oficial. En tal virtud, si el artículo 4o. de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos sólo establece que los contribuyentes del impuesto comprobarán su pago con la copia de la forma mediante la cual lo efectuaron, se pone de manifiesto que el recibo de pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y derechos por servicios de control vehicular no constituye una resolución definitiva impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino simplemente es el cumplimiento de la obligación tributaria a cargo del contribuyente, cuyo monto puede o no coincidir con el contenido de la propuesta de declaración que al efecto emita la autoridad hacendaria, pues siempre existe la posibilidad de que se pague una cantidad mayor o menor a ese monto, o bien, que en los casos en que no se cuente con dicha propuesta se autodetermine el monto del impuesto a pagar, supuestos en los cuales se evidencia que la autoridad no ha manifestado su última voluntad en relación con el cumplimiento de esas obligaciones tributarias, por lo que cuando el juicio contencioso administrativo se promueva contra el recibo de pago que contiene esas contribuciones resulta improcedente y debe sobreseerse de conformidad con la fracción II del artículo 202, en relación con la fracción II del diverso numeral 203, ambos del Código Fiscal de la Federación."

III. Por lo que hace al Titular de la Administración Fiscal General.

Por último, se actualiza la causal de improcedencia del artículo 79, fracción VII, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza que a la letra dice:

"Artículo 79. El juicio contencioso administrativo es

improcedente:

[...]

VII. Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;

[...].”

Del numeral y fracción anteriores se advierte el supuesto de improcedencia del juicio por inexistencia del acto que se pretende impugnar.

Así, en su contestación a la demanda el Titular de la Administración Fiscal General expuso que no emitió los actos impugnados, lo que no fue desvirtuado por la demandante; de ahí que proceda sobreseer el juicio respecto a dicha autoridad por inexistencia de acto.

Por tanto, con fundamento en los artículos 79, fracciones VII y X, y 80, fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **se sobresee el juicio contencioso administrativo respecto a los actos impugnados del Instituto Registral y Catastral del Estado de Coahuila de Zaragoza y Tesorero del Municipio de Saltillo, así como por el Titular de la Administración Fiscal General.**

TERCERO. Existencia del acto impugnado. La existencia de la resolución impugnada consistente en el avalúo catastral definitivo del *********, sobre el inmueble con clave catastral *********, se encuentra acreditada en autos en términos de lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de la entidad, en relación con el numeral 395, fracción IV del Código Procesal Civil de la entidad, de aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, con la copia simple aportada

por la demandante¹⁵, adminiculada con el reconocimiento que en su contestación formuló el Titular de la Dirección del Catastro del Municipio de Saltillo¹⁶, a quien se atribuyó expresamente su emisión.

CUARTO. Hechos relevantes y legitimación de la promovente. Conforme a los hechos narrados en la demanda y los escritos aclaratorios, la promovente del juicio expuso que:

a) El ***** adquirió a través de un contrato de compraventa formalizado en escritura pública, el lote de terreno marcado con el número ***** de la manzana ***** , ubicado en el ***** de esta ciudad; con una superficie de ***** metros cuadrados, y con las siguientes medidas y colindancias: al norte mide ***** metros y colinda con *****; al sur mide ***** metros y colinda con el lote ***** de la manzana *****; al oriente mide ***** metros y colinda con los lotes ***** y *****; y al poniente mide ***** metros y colinda con *****.

b) El dos de febrero de la anualidad, como trámite de la escritura correspondiente al referido contrato de compraventa, se emitió el avalúo catastral definitivo sobre el inmueble con clave catastral *****, que arrojó al predio de referencia un valor de \$*****¹⁷.

c) El nueve de febrero siguiente realizó el pago por concepto de impuesto sobre adquisición de inmuebles, recargos, certificados catastrales de plano de predios urbanos y rústicos, avalúo definitivo, registro catastral de revisión cálculo y apertura de registro por declaración traslación de dominio de propiedad, por la cantidad total de \$*****.

¹⁵ Foja 34

¹⁶ Fojas 115 a 118.

¹⁷ Respecto al acto impugnado, la demandante manifestó bajo protesta de decir verdad que tuvo conocimiento de él el **nueve de febrero de dos mil dieciocho**.

Ahora, es importante destacar que al dar contestación a la demanda el Titular de la Dirección del Catastro del Municipio de Saltillo **fue omiso en referirse concretamente a cada uno de los hechos que la demandante le imputó de manera expresa**, tal como lo exige el artículo 54, fracción III de la ley contenciosa administrativa; de ahí que, conforme al numeral 395, fracción IV del Código Procesal Civil de la entidad, de aplicación supletoria, su silencio provoca que se tengan admitidos aquellos sobre los que no suscitó controversia.

Bajo esa premisa, si la demandante atribuyó al Director General del Catastro del Municipio de Saltillo la emisión del avalúo sobre el inmueble con clave catastral *********, como parte del trámite de la escritura correspondiente a la adquisición del bien mediante compraventa del *********; y la citada autoridad fue omisa en referirse a esos hechos, entonces es dable afirmar que implícitamente los admitió.

Lo anterior es relevante porque como adquiriente del inmueble con clave catastral *********, la accionante tiene entonces el interés suficiente para controvertir el avalúo debido a que, por disposición del numeral 38 de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila de Zaragoza, este tiene por objeto asignar un valor determinado a los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Estado y sirve de base para todos los fines fiscales en relación a la propiedad raíz.

En contexto, la elaboración del avalúo genera un perjuicio inmediato al particular, pues si aquél se elabora en forma incorrecta o ilegal, impactará negativamente en las obligaciones fiscales relacionadas con la propiedad.

Por las razones que contiene es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 22/94 de la Segunda Sala de la Suprema

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, julio de 2010, materia administrativa, página 267, con rubro y contenido siguientes:

“AVALÚO CATASTRAL. SU ELABORACIÓN Y NOTIFICACIÓN AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL GOBERNADO POR LO QUE ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 22/94). El avalúo catastral es el acto mediante el cual se determina el valor fiscal de los predios y construcciones adheridas a éstos. Dicho valor fiscal generalmente sirve de sustento para establecer la base gravable del impuesto predial y, en consecuencia, para fijar la obligación tributaria a cargo del particular. Así, la valuación del predio constituye un requisito indispensable para que la autoridad administrativa pueda emitir la liquidación correspondiente. En este orden de ideas, es claro que la simple elaboración y, en su caso, notificación del avalúo genera un perjuicio inmediato al particular, pues si aquél se elabora en forma incorrecta o ilegal, tendrá como consecuencia la determinación, también incorrecta o ilegal, de un crédito por concepto de impuesto predial. De aquí la importancia de que se reconozca que tal acto administrativo afecta de modo cierto e inmediato el interés jurídico del particular, quien puede acudir al juicio de garantías en términos del artículo 114, fracción II, primer párrafo, de la Ley de Amparo. Es importante apuntar que el hecho de que se reconozca que el avalúo catastral afecta de modo cierto e inmediato el interés jurídico del particular, no significa que cuando se reclame en un juicio de amparo indirecto, éste indefectiblemente será procedente, pues el juzgador deberá verificar, en cada caso, que no se actualice alguna causa de improcedencia concreta. Así por

ejemplo, podría darse el supuesto de que en contra del avalúo existiera un medio ordinario de defensa que tuviera que agotarse previamente a acudir al juicio de amparo, o que la demanda se hubiera presentado fuera del plazo que establece el artículo 21 de la Ley de Amparo."

QUINTO. Síntesis de los conceptos de anulación. Aun cuando para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad resulte innecesaria la transcripción de los conceptos de anulación, acorde al sentido de la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸, se estima prudente desarrollar una síntesis de aquellos.

Esencialmente, la demandante sostiene que:

- a) el avalúo no establece las bases con las cuales el área especializada del catastro pueda realizarlo;
- b) el avalúo carece de fundamentación y motivación que permita determinar la ley y el procedimiento aplicado para su realización;
- c) la ilegalidad del avalúo afecta la legalidad del tributo, pues la falta de certeza provoca indefinición para determinación la base del impuesto, entre el avalúo o el valor de la operación;
- d) la ilegalidad del avalúo deriva de dos vicios legislativos

¹⁸ Época: Novena Época. Registro: 164618. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Mayo de 2010. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 58/2010. Página: 830 "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila: la ausencia de firmas para efecto de su promulgación, así como de lineamientos objetivos para la elaboración de avalúos;

e) la remisión de la Ley de Ingresos (sic) y del Código Financiero (sic) a la legislación catastral es válida solo en cuanto a la forma, pero no respecto al fondo, y que no establece un mecanismo que dé certeza a la función catastral;

f) la publicación de tabla de valores catastrales no suple la obligación de la ley de establecer políticas, lineamientos y normas para la valuación de los predios;

g) la base y sujeto del impuesto se ven comprometidos por el mecanismo de remisión a la ley catastral;

h) la definición de la tasa del impuesto, fija del 3 %, desfasa la capacidad contributiva de los particulares;

i) los elementos de la contribución deben cumplir con el principio de legalidad del artículo 31, fracción de la constitución federal;

j) el legislador violentó las garantías de proporcionalidad, equidad y legalidad al establecer que el impuesto sobre adquisición de inmuebles tendrá como base el valor más alto entre el valor de la operación y el avalúo catastral, sin considerar la capacidad del contribuyente.

SEXO. Estudio de fondo. De los conceptos de anulación es de estudio preferente el relativo a la ausencia de fundamentación y motivación del acto, vicios estos de carácter formal, previo a las cuestiones de fondo, pues de resultar fundado esta Sala dejaría de estudiar estos últimos aspectos dado que serían objeto, en su caso, de una nueva resolución por parte de la autoridad administrativa.

Para justificar lo anterior cobra aplicación la tesis con número de registro 238647 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, volumen 56, tercera

parte, materia administrativa, página 27, de rubro y texto siguientes:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTOS DE ANULACION REFERENTES A LA FALTA DE SU PROCEDENCIA EXCLUYE EL EXAMEN DE LAS DEMAS CUESTIONES DE FONDO. Si en el juicio de nulidad se impugnó la resolución dictada por la autoridad administrativa, primordialmente, por carecer de fundamentación y motivación, vicios éstos que, por ser de carácter formal, deben ser examinados de modo preferente y la Sala Fiscal responsable estima fundados tales conceptos de anulación de carácter formal, la propia Sala obra legalmente al dejar de estudiar las demás cuestiones de fondo que se le propusieron, dado que las mismas serán objeto, en su caso, de la nueva resolución que emita la autoridad administrativa, a la que no puede impedírsele que dicte un nuevo acto en que purgue los vicios formales del anterior, aunque tampoco puede constreñírsele a reiterarlo.”

En el particular, la promovente del juicio sostiene, básicamente, que el avalúo impugnado carece de fundamentación y motivación que permita determinar la ley y el procedimiento aplicado para su realización.

Lo anterior es **fundado y suficiente para declarar la nulidad del acto.**

En primer lugar, resulta imprescindible señalar que de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar fundamentado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión; 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.

A partir de esa exigencia constitucional, el artículo 4, fracción V de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza determina que uno de los requisitos del acto administrativo es estar fundamentado y motivado; en tanto que el numeral 86, fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de la entidad sanciona con nulidad las resoluciones administrativas por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

Por otra parte, con relación a la naturaleza del avalúo catastral, es posible decir que se trata de un acto administrativo mediante el cual se asigna un valor determinado a los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Estado, de tal manera que implica una operación de tasación de bienes, con el objeto de servir de base para los fines fiscales con relación a la propiedad raíz.

Establecido lo anterior, como se anticipó, asiste la razón a la actora cuando señala que el avalúo practicado sobre el inmueble con clave catastral ***** , de fecha ***** , carece de fundamentación y motivación que permita determinar la ley y el procedimiento aplicado para su realización.

Para una mejor apreciación se inserta la imagen del avalúo cuestionado¹⁹:

SE SUPRIME IMAGEN

¹⁹ Foja 34.

En efecto, tal y como puede apreciarse de la imagen que antecede, en el apartado denominado "AVALÚO DE TERRENO" la autoridad demandada no citó los preceptos legales ni motivó la valuación del inmueble, pues ni siquiera hizo referencia alguna a cuál o cuáles fueron los procedimientos que hubiese empleado para arribar a esa determinación técnica; sin que pueda considerarse que la exigencia formal de fundamentación y motivación haya sido colmada con la simple mención de los conceptos (FRACCIÓN, ÁREA m²/Has, VALOR UNITARIO, FACTOR INC. O DEMERITO, VALOR APLICADO, VALOR DE LA FRACCIÓN) y las cuantías correspondientes, debido a que de su lectura no es posible establecer con precisión la disposición legal que les da sustento ni el método aplicado para obtener el resultado.

No pasa desapercibido para esta Sala que el avalúo hace mención a dos preceptos, uno de ellos identificado como "Ley de Ingresos, Art. 31, VII", así como el numeral 38 de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
COAHUILA DE ZARAGOZA

Sin embargo, lo cierto es que ninguno de ambos preceptos se citó para fundamentar la valuación particular del inmueble, pues el primero de los mencionados se contiene para indicar la vigencia del avalúo —dos meses— a partir de su fecha *********; en tanto que el artículo 38 de la Ley General del Catastro y la Información Territorial de la entidad, por su contenido, justifica únicamente el objeto de la valuación catastral y enuncia la obligación de las autoridades en la materia de determinar el valor de cada inmueble con la aplicación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas conforme a la propia ley y su reglamento.

En tales condiciones, debido a la falta de fundamentación y motivación en la determinación del valor

catastral, con fundamento en el artículo 86, fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **lo procedente es declarar la nulidad del avalúo catastral definitivo del ***** , practicado sobre el inmueble con clave catastral ***** .**

Por ende, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de anulación pues en ellos se involucran aspectos de fondo que, en su caso, serán objeto de una nueva resolución por parte de la autoridad administrativa, tal y como se apuntó al inicio de este considerando.

SÉPTIMO. Efectos de la nulidad. Ante la nulidad del avalúo catastral definitivo del ***** , practicado sobre el inmueble con clave catastral ***** , de conformidad con el numeral 87, fracción III de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **el Director General del Catastro del Municipio de Saltillo deberá emitir un nuevo avalúo en el que subsane el vicio formal de falta de fundamentación y motivación**, en un plazo de quince días contados a partir de que esta sentencia quede firme.

Lo anterior se sustenta además, por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 67/98 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, septiembre de 1998, materia común, página 358, de título y contenido siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO. Los efectos de una ejecutoria de amparo que otorga la protección constitucional por falta de

fundamentación y motivación de la resolución reclamada son los de constreñir a la autoridad responsable a dejarla sin efectos y a emitir una nueva subsanando la irregularidad cometida, cuando la resolución reclamada se haya emitido en respuesta al ejercicio del derecho de petición o que resuelva una instancia, recurso o juicio, ya que en estas hipótesis es preciso que el acto sin fundamentación y motivación se sustituya por otro sin esas deficiencias pues, de lo contrario, se dejaría sin resolver lo pedido.

Cabe hacer la precisión que no es factible conceder la pretensión de la actora para que se le devuelva la cantidad de \$ *****, pagada el *****, pues en esta sentencia no se emite pronunciamiento alguno con respecto a la legalidad del pago en atención al sobreseimiento decretado en el segundo considerando.

Aunado a lo anterior, la obligación de la autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia tampoco tiene el efecto de restituir las cantidades enteradas inicialmente, ya que éstas deben aplicarse para cubrir la nueva contribución, sin perjuicio del derecho de la accionante a solicitar la restitución del saldo a favor que pudiera generarse por la eventual modificación del valor catastral del inmueble.

Lo anterior se respalda en la jurisprudencia 2a./J. 76/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXI, junio de 2013, tomo 1, materia común, página 694, de rubro y texto siguientes:

“AVALÚO CATASTRAL PRACTICADO PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO EN SU CONTRA POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

(LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA). El amparo concedido contra un avalúo catastral por falta de fundamentación y motivación tanto de la competencia de la autoridad emisora como de la determinación del valor catastral del inmueble, que se hizo extensivo al establecimiento y al pago del derecho respectivo, tiene como efecto la emisión de otro avalúo, en igual o diverso sentido que el anterior, subsanando aquellas irregularidades, pues de lo contrario, se dejaría de proporcionar el servicio solicitado y pagado por el quejoso. Asimismo, la protección constitucional constriñe a la autoridad correspondiente a cuantificar el derecho por la prestación del servicio con base en el nuevo avalúo, en congruencia con el artículo 33, fracción I, punto 9, de la Ley de Ingresos del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza para el Ejercicio Fiscal del Año 2011, sin que tal obligación implique devolver las cantidades enteradas inicialmente por ese concepto, ya que éstas deben aplicarse para cubrir la nueva contribución, sin demérito del derecho del quejoso a solicitar la restitución del saldo a favor que pudiera resultar por la eventual modificación del valor catastral del inmueble. Lo anterior, en virtud de que el amparo concedido por vicios de legalidad del acto de aplicación de una norma no tiene como efecto la desincorporación de ésta de la esfera jurídica del quejoso, lo cual sólo es propio de las sentencias que declaran su inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, se resuelve:

PRIMERO. Se sobresee el juicio contencioso administrativo respecto a los actos impugnados del Instituto Registral y Catastral del Estado de Coahuila de Zaragoza y Tesorero del Municipio de Saltillo, así como por el Titular de la Administración Fiscal General, por las razones expresadas en

el considerando segundo de la presente resolución.

SEGUNDO. Se declara la nulidad del acto impugnado al Director General del Catastro del Municipio de Saltillo, consistente en el avalúo catastral definitivo del *****, practicado sobre el inmueble con clave catastral *****, por las razones y para los efectos precisados en los considerandos sexto y séptimo de la presente resolución.

TERCERO. Se requiere al Director General del Catastro del Municipio de Saltillo para que dé cumplimiento a la sentencia en un plazo de quince días contados a partir de que la misma quede firme.

Notifíquese; personalmente al demandante y mediante oficio a las autoridades demandadas.

Así y lo resolvió y firma Alfonso García Salinas, Magistrado de la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ante Alfonso Muñoz Rodríguez, Secretario de Acuerdo y Trámite que autoriza y da fe. Conste.

El suscrito Alfonso Muñoz Rodríguez, Secretario de Acuerdo y Trámite de la Segunda Sala 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 pública se suprime la información considerada como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado y en las disposiciones aplicables. Conste.