



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/187/2019

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

**EXPEDIENTE:** FA/187/2019  
**ACTOR:** \*\*\*\*\*  
**AUTORIDADES  
DEMANDADAS:** ADMINISTRACIÓN GENERAL  
JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN  
FISCAL GENERAL DE COAHUILA DE  
ZARAGOZA Y OTRO<sup>1</sup>  
**MAGISTRADA:** MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES  
**SECRETARIO:** JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

**SENTENCIA  
No. 0006/2021**

Saltillo, Coahuila, a ocho (08) de febrero de dos mil  
veintiuno (2021).

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 y 89 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila; 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/462 pronuncia y emite la siguiente:

<sup>1</sup> Dirección del Registro Público de Coahuila de Zaragoza

<sup>2</sup> **“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*

## SENTENCIA DEFINITIVA

Que **RECONOCE LA VALIDEZ** de la resolución NEGATIVA FICTA, respecto a la solicitud de devolución de pago de lo indebido de fecha siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019) presentada ante la Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General del Estado de Coahuila de Zaragoza, mediante la cual se resuelve la **negativa a la solicitud de devolución por pago de lo indebido**, erogación realizada en fecha cinco (05) de octubre de dos mil dieciocho (2018) por concepto de pago de derechos por servicios de Registro Público; resolución ficta impugnada en el **juicio contencioso administrativo** del expediente al rubro indicado, promovido por **\*\*\*\*\*** por su propio derecho, en virtud de resultar inoperantes los conceptos de anulación; por los motivos razones y fundamentos siguientes:

### GLOSARIO

<b>Actor o promovente:</b>	<b>*****</b>
<b>Acto o resolución impugnada (o), recurrida:</b>	Resolución negativa ficta a la petición de devolución de pago de lo indebido de fecha siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019)
<b>Autoridades Demandada:</b>	Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General y la Dirección del Registro Público de la Propiedad, ambas de Coahuila de Zaragoza
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Ley Orgánica</b>	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley del Procedimiento o ley de la materia</b>	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley de Hacienda</b>	Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza

---

*Registro: 174161. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, septiembre de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/46. Página: 1383*

**Código Fiscal :** Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**Código Procesal Civil:** Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza

**Alto Tribunal o SCJN:** Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sala Unitaria:** Tercera Sala Unitaria 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. FORMATO DE RECIBO DE PAGO CON NÚMERO DE REFERENCIA \*\*\*\*\***. De fecha cinco (05) de octubre de dos mil dieciocho (2018), se expide el formato de recibo de pago.

**2. SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE PAGO DE LO INDEBIDO.** En fecha siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019), el actor presenta solicitud de devolución de pago de lo indebido ante la autoridad demandada reclamando la cantidad contemplada en el formato de recibo de pago con número de referencia \*\*\*\*\* por un monto de \*\*\*\*\* pesos en moneda nacional (\$\*\*\*\*\*).

**3. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO.** Por escrito recibido por buzón jurisdiccional de este Tribunal a las quince horas con ocho minutos (15:08) el día seis (06) de septiembre del dos mil diecinueve (2019) compareció, \*\*\*\*\* por su propio derecho e interpuso Juicio Contencioso Administrativo en contra de la resolución negativa ficta

recaída a su solicitud de fecha de siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019).

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/187/2019**, y su turnó a esta Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa.

**4. ACUERDO DE ADMISIÓN y EMPLAZAMIENTO.** En auto de fecha **diez (10) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) se admite la demanda** girándose el oficio correspondiente del acuerdo, 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 de la Materia.

**5. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.** Mediante escrito recibido en el buzón jurisdiccional de este Tribunal en fecha **siete (07) de octubre de dos mil diecinueve (2019)** a las dieciséis horas con dos minutos (16:02), la demandada Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General de Coahuila de Zaragoza, contesta en tiempo y forma la demanda, de conformidad con el artículo 57 segundo párrafo de la Ley del Procedimiento expone el hecho y derecho de su resolución negativa ficta.

**6. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA. REGISTRO PÚBLICO DE COAHUILA DE ZARAGOZA** En auto de fecha **diecisiete (17) de octubre de dos mil diecinueve (2019) se tiene contestando en tiempo y forma a la parte demandada, dándosele vista a la parte demandante por un plazo de tres (03) días con el escrito y anexos de cuenta, sin que la accionante presentara manifestaciones de su intención.**

**7. AMPLIACIÓN DE DEMANDA** Mediante auto de fecha **diez de marzo (10) de marzo de dos mil veinte (2020)** se tiene ampliando la demanda a la parte demandante en el juicio contencioso administrativo, corriendo traslado a las demandadas para que formulen manifestaciones de su intención si a su interés conviene.

**8. CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ADMINISTRACIÓN GENERAL JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL GENERAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA** En auto de fecha **dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)** se tiene contestando la ampliación de demanda a la parte demandada.

**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 seis (06) de noviembre de dos mil veinte (2020) a las once horas (11:00), tuvo verificativo la audiencia para desahogo probatorio.

**14. CIERRE DE INSTRUCCIÓN. SIN ALEGATOS.**

Mediante acuerdo de fecha uno (01) de diciembre de dos mil veinte (2020), se declara cerrada la etapa de instrucción, de acuerdo a lo ordenado en los artículos 82 último párrafo y 83 de la Ley del Procedimiento, sin que las partes presentaran alegatos de su intención y en consecuencia 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 Unitaria 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; 3° fracción III, 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. EXISTENCIA JURÍDICA DEL ACTO MATERIA DE ESTA CONTROVERSIA y VALORACIÓN PROBATORIA de medios de convicción admitidos y desahogados**, en relación con los hechos narrados por las partes, según prudente arbitrio de este órgano jurisdiccional se desprende: La existencia del acto impugnado se encuentra acreditado en términos de los artículos 47 fracción III y 78 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo y los artículos 427, 456, 457, 460, y 498 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria, ya que el actor exhibió en copia simple el documento en donde consta el acuse de recibo de la solicitud de pago de lo indebido y el silencio administrativo por el término legal mayor a tres (3) meses para configurar la resolución ficta negativa, acto impugnado; y al respecto a la autoridad demandada no objeto ninguno de los medios de convicción.

Respecto a la **valoración de las pruebas referidas por ambas partes en su demanda y contestación respectivamente**, documentales que quedaron desahogadas dada su naturaleza, y 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 Procedimiento<sup>3</sup> 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.** Al respecto resulta pertinente aplicar por analogía el criterio siguiente:

**“VALOR Y ALCANCE PROBATORIOS. DISTINCIÓN CONCEPTUAL. AUNQUE UN ELEMENTO DE CONVICCIÓN TENGA PLENO VALOR PROBATORIO, NO NECESARIAMENTE TENDRÁ EL ALCANCE DE ACRÉDITAR LOS HECHOS QUE A TRAVÉS 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 autor y en general lo atinente a su génesis. El segundo de los enfoques en alusión está vinculado con la capacidad de la correspondiente

---

<sup>3</sup> **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.



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 FOTOSTÁTICAS 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.11o.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 negarseles 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.11o.C.1 K. Página: 1269

- **Valoración Probatoria de Documentales Pertinentes.**

Medios de convicción, que obran en autos del expediente en que se actúa: - - - - -

**1. Documental privada.** Consistente en copia con sello original de la solicitud de pago de lo indebido, de fecha siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019), con lo cual el demandante acredita solicitar la devolución de lo pagado, dándosele valor probatorio pleno de conformidad con los

artículos 78 de la Ley del Procedimiento; 457 y 461 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - - -

Por lo que respecta a la **autoridad demandada Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General de Coahuila de Zaragoza**, no presentó pruebas de su intención.

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

**TERCERA. PROCEDENCIA. Requisitos de la demanda y presupuestos procesales.** En el presente caso se encuentran satisfechos los requisitos esenciales y los especiales de procedibilidad del presente juicio contencioso administrativo, señalados en los artículos 4, 5, 35, 46 y 47, e implícitamente los contenidos en los artículos 79 y 80 de la Ley del Procedimiento; de acuerdo con lo siguiente.

**a) Oportunidad.** El juicio contencioso fue interpuesto oportunamente, toda vez que la petición fue hecha en fecha siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019) sin que la autoridad demandada emitiera respuesta expresa a dicha solicitud, por lo que de conformidad con el artículo 37 del Código Fiscal<sup>4</sup>, las peticiones de los particulares deberán de resolverse en un plazo de tres meses, de lo contrario se

<sup>4</sup> **ARTICULO 37.** Las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

entenderá que fue en sentido negativo, misma resolución resuelta de manera ficta que puede ser impugnada en cualquier momento mientras no se dicte la expresa, circunstancia que se presenta en el juicio de mérito, por lo tanto, se encuentra en tiempo para la interposición del juicio contencioso administrativo<sup>5</sup>.

**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 y los conceptos de violación en que basa la impugnación; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa de la representante legal de la actora.

**c) Legitimación.** El presente juicio es promovido por **\*\*\*\*\***, por sus propios derechos, teniendo interés legítimo, siendo que basta que le sea adversa una resolución a una de las partes en un procedimiento, para considerar que se

---

<sup>5</sup> **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. Registro digital: 173736 Instancia: Segunda Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 164/2006 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Diciembre de 2006, página 204 Tipo: Jurisprudencia

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

**“INTERÉS JURÍDICO. 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.” Época: Octava Época. Registro: 394813. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo VI, ParteTCC. Materia(s): Común Tesis: 857. Página: 585.

**d) Definitividad.** En contra de la resolución que ahora se combate de manera optativa el demandante podría proceder a la interposición del recurso de revocación o bien acudir a este Tribunal de lo Contencioso Administrativo de conformidad con el artículo 102 del Código Fiscal.<sup>6</sup>

En la especie, en la presente causa administrativa, las autoridades demandadas **no hicieron** valer causales de improcedencia o sobreseimiento de las previstas en los artículos 79 y 80 de la ley del procedimiento; en tanto que de oficio, este órgano jurisdiccional, no encuentra causa de improcedencia que impida el estudio de fondo de la presente causa; por lo que resulta procedente su análisis en cuanto a la resolución ficta a la petición formulada por la actora.

Al respecto resulta aplicable por analogía, en lo conducente, la Jurisprudencia 2a./J.165/2006, sentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterio contenido en la tesis cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**“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

<sup>6</sup> **ARTICULO 102.** La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.



*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.”* **Registro digital: 173738** Instancia: Segunda Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: **2a./J. 165/2006** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Diciembre de 2006, página 202 Tipo: **Jurisprudencia.**

**CUARTA. FIJACIÓN DE CONTROVERSIA - PLANTEAMIENTO DE LA “LITIS”:** Problemática jurídica que resolver: Como primer punto de la “*Litis*”, debe determinarse si se configura o no la negativa ficta que se impugna, a fin de verificar la procedencia del juicio en que se actúa, y en caso de configurarse, con ello resolver si la resolución “**Negativa Ficta**” recaída al escrito de solicitud de devolución de pago de lo indebido de fecha siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019), se encuentra apegada a derecho o no, para tal efecto se analizará la existencia o no del derecho subjetivo del actor a la devolución de lo indebidamente pagado.

**QUINTA: ESTUDIO DE FONDO 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**<sup>7</sup> al planteado por las partes y que no sean transcritos, no les causa lesión o afectación jurídica<sup>8</sup>, dado que lo trascendente es que se analicen jurídicamente.

El actor expresa tres agravios principales contra la resolución impugnada, los que en síntesis<sup>9</sup> son:

<sup>7</sup> **“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 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*

<sup>8</sup> **“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*

<sup>9</sup> Apoya lo anterior, por analogía la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, sustentada por la Segunda Sala de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 50/2010, localizable en la página 830, Tomo XXXI, mayo de 2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro y texto siguientes: **“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

- No es sujeto al pago de dichas contribuciones, porque no existe precepto legal en la Ley de Hacienda que incluya las contribuciones de “Apertura de crédito”, “Impuesto adicional”, “Fomento a la educación y seguridad”
- La autoridad fiscal realizó un cobro ilegal.
- Incumplimiento a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria

La autoridad demandada **Registro Público** por su parte señala lo siguiente:

- No son hechos propios
- La solicitud fue presentada a una autoridad distinta.

La autoridad demandada **Administración General Jurídica** señala lo siguiente:

- Los agravios del demandante refieren sobre aspectos de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda que no son competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa.
- No se configura el pago indebido.
- No se violan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

---

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."

Asimismo, resulta aplicable también de manera análoga la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, cuyo criterio se comparte, visible en la página 2115 del Tomo XXIII, marzo de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice: "**SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AL EMITIRLAS NO SE ENCUENTRAN OBLIGADOS A TRANSCRIBIR LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.** El hecho de que en las sentencias que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito no se transcriba la resolución recurrida, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual quedan sujetas sus actuaciones, 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, dicha omisión no deja en estado de indefensión al recurrente, puesto que ese fallo obra en los autos y se toma en cuenta al resolver."

En la especie, previo al estudio de las consideraciones vertidas, resulta necesario estudiar la contestación de demanda del Registro Público, ya que de su escrito de contestación se advierte lo siguiente:

*“PRIMERO. En cuanto al capítulo de las pretensiones demandadas a la Dirección del Registro Público del Estado de Coahuila, son inatendibles por estar motivados en hechos ajenos a esta autoridad, toda vez que el sello de acuse que se plasma en la solicitud motivo del presente medio de defensa, se desprende que la misma se presentó en las oficinas de la Administración General Jurídica de la Administración General del Estado de Coahuila (sic) el día 07 de enero de 2019 a las 11:17 horas y no así ante esta Dirección del Registro Público”*

De lo anteriormente transcrito, es de advertirse que los argumentos expresados por la demandada resultan fundados, ya que de autos se advierte la documental, la cual fue presentada y recibida ante una autoridad distinta a la Dirección del Registro Público, por lo tanto, los hechos le resultan ajenos a dicha autoridad.

Así mismo, el acto impugnado es decir la negativa ficta de la devolución de un pago de lo indebido por contribuciones erogadas por los contribuyentes, no es una atribución que le corresponda a la Dirección del Registro Público, sino de la Administración Fiscal General de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con su artículo 6º fracción XXXVIII de la Ley de la Administración Fiscal General del Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>10</sup>

En consecuencia, de lo anterior, se **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo respecto a la parte demandada Dirección de Registro Público de Coahuila de Zaragoza, por los razonamientos expuestos líneas atrás.

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 6.-** La Administración Fiscal General tendrá las atribuciones siguientes: [...]

**XXXVIII** Autorizar o negar conforme a las disposiciones aplicables la devolución de cantidades pagadas indebidamente por el contribuyente;

Ahora bien, para el conocimiento del presente asunto, la competencia en primera instancia de este órgano jurisdiccional se surte a partir de que se impugna una resolución negativa ficta de conformidad con el artículo 3 fracción XII de la Ley del Procedimiento, sin embargo, resulta pertinente realizar unas primeras precisiones sobre dicha ficción legal para poder determinar si se encuentra configurada o no la negativa ficta.

En razón de lo anterior, se considera doctrinariamente “*silencio administrativo*” en referencia a la falta de actividad de la autoridad a la que compete la resolución de un recurso administrativo o la contestación a una promoción o escrito presentados por el administrado.

Así mismo, de manera doctrinal se puede entender al silencio administrativo según el profesor Julio Massip Acevedo como: “*Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa*”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, “Derecho Administrativo. Acto y Procedimiento”, editorial Porrúa, México, 2017, p. 261. Cit. Massip Acevedo, Julio, “El silencio en el derecho administrativo español”, Universidad de Oviedo.

**DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.** En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”; mientras que en su párrafo tercero dispone que “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”. Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que

En términos generales el *silencio administrativo* se refiere a aquella intención del legislador, según la cual, dentro de la normativa legal le da un valor concreto a la pasividad o inactividad de la administración fiscal frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa o fiscal de manera ficta o presunta, dependiendo de la naturaleza de lo solicitado algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo.

Cuando la ley prescribe que se emita una respuesta cuando el interesado presenta legítimamente una petición o recurso para obtener una determinación, la autoridad competente debe proveer dentro del plazo señalado en la propia legislación aplicable, resaltando que no todas las peticiones son iguales o tienen los mismos efectos. Lo anterior se ilustra de mejor manera con la tesis jurisprudencial I.1o.A. J/2 de la novena época, que cita:

**“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*

*en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen. Registro digital: 189723 Aislada Materias(s): Común Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo XIII, Mayo de 2001 Tesis: 2a. LXIII/2001 Página: 448*



*petionario 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.”* Registro digital: 197538 Jurisprudencia Materias(s): Administrativa Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo VI, Octubre de 1997 Tesis: I.1o.A. J/2 Página: 663

La figura jurídica de la “**Negativa Ficta**”, constituye una institución jurídica de presunción creada por el legislador a fin de impedir que las peticiones, promociones o solicitudes de los particulares queden sin contestación, de manera tal que transcurrido el plazo que la ley relativa fije para que conteste alguna solicitud relacionada con el ejercicio de facultades regladas, **debe presumirse que la administración ha resuelto de forma adversa a los intereses del gobernado.**

En ese sentido, la resolución “*Negativa Ficta*” constituye técnicamente una **presunción legal**, es decir, el creador normativo acudió a una **ficción jurídica para entender que ahí donde no existe resolución expresa, existe una resolución implícita de rechazo negativo a lo pedido**, por seguridad jurídica.

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 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.

Resulta aplicable a lo anterior la tesis con número de registro digital 912617 de la Octava Época publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

**“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

Ahora bien, para que la "Negativa Ficta" se materialice, es menester que concurren una **serie de requisitos**<sup>12</sup> que tanto la doctrina como el Código Fiscal han establecido, que son a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública, 2) La ausencia de respuesta o su notificación por la Administración, 3) El

<sup>12</sup> Lo anterior se encuentra acogido en la jurisprudencia 2a./J. 164/2006, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 204, que establece: "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).

transcurso del plazo previsto en la ley respectiva; 4) La presunción legalmente establecida de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la negación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; 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 notifique el dictado del acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley. Esto según lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal, norma legal la cual, es del tenor literal siguiente:

**“ARTICULO 37.** *Las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.”*

En nuestro régimen fiscal, la “*doctrina jurídica del silencio de la administración*” ha encontrado su principal aplicación en la figura de la “***Negativa Ficta***” aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades administrativas que no hayan sido resueltas en el plazo que para tal efecto establece la ley.

En el caso de mérito, a juicio de este órgano jurisdiccional, se configura la resolución negativa ficta respecto de la solicitud elevada por el demandante, en tanto que no se acredita la emisión de una resolución expresa que debió recaer a la solicitud planteada, ni mucho menos la notificación de la misma.

Es decir, la petición del particular fue presentada en fecha siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019) sin

que al momento de la presentación de la demanda, la autoridad demandada Administración General Jurídica de Coahuila de Zaragoza, haya exhibido las constancias correspondientes para acreditar haber emitido respuesta al demandante y notificarla en el plazo de tres meses contemplados en el artículo 37 del Código Fiscal, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“ARTICULO 37. Las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.”*

En tal tenor, por una parte se advierte que no se exhibe documento alguno emitido por la autoridad demandada Administración General Jurídica de Coahuila de Zaragoza, dirigido y notificado al ahora actor, mediante el cual se le informara de la atención recibida a su solicitud y de la procedencia o no de su petición, ni mucho menos la notificación de la misma, requisitos indispensables para acreditar la no configuración de la negativa ficta.

No debe perderse de vista que a fin de dar legal respuesta a las solicitudes de los particulares, la autoridad está constreñida no solo a la emisión de una resolución apegada a derecho, sino también a hacer del conocimiento de los interesados tales determinaciones, mediante la notificación legal que de las mismas efectúe, de donde se tiene que, ante la falta de acreditación por parte por la autoridad demandada Administración General Jurídica de Coahuila de Zaragoza, respecto de la notificación de la respuesta recaída al escrito presentado por el actor el siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019), se configura sin lugar a dudas la negativa ficta de que se duele el actor.

Visto lo anterior, no puede menos que tenerse por configurada la negativa ficta recaída al escrito de solicitud del actor presentado en fecha siete (07) de enero de dos mil diecinueve (2019). Es evidente e incuestionable que en la especie se dieron los siguientes presupuestos:

- Petición dirigida a una autoridad de la Administración Pública.
- La autoridad demandada no dio respuesta a la petición en el término que le ordena el artículo 37 del Código Fiscal.
- El surgimiento del derecho que los artículos 3 fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el 1 de la Ley del Procedimiento y el 37 del Código Fiscal, le otorgan al actor para acudir a este órgano jurisdiccional demandando la nulidad de la resolución "*Negativa Ficta*".

En esta sintonía, nos avocaremos al estudio de la negativa expresa emitida al momento de formular la contestación a la demanda, al haberse acreditado la existencia del silencio de la autoridad y la configuración de la "*Negativa Ficta*", para el efecto de analizar la existencia o no del derecho sustantivo a la devolución del pago de lo indebido.

Lo anterior es así, pues a consecuencia del silencio de la autoridad administrativa, esta Sala no debe limitarse a declarar la nulidad de la resolución negativa ficta para el efecto de que la demandada pronuncie una resolución expresa, sino que se encuentra obligada a decidir la controversia efectivamente planteada.

En esta sintonía, queda claro que cuando se impugna una negativa ficta conforme al artículo 57 de la Ley del Procedimiento, será al contestar la demanda cuando la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo peticionado.



Sirve de apoyo a lo anterior el contenido de la tesis aislada número I.17o.A.27 A, emitida por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, mayo de 2011, Novena Época, página: 1205 cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**«JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA AUTORIDAD RESPECTO DE UNA NEGATIVA FICTA NO CREA UN NUEVO ACTO, SINO QUE A TRAVÉS DE ELLA SE DAN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA.** De conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de resolución negativa ficta, **la autoridad demandada expresará los hechos y el derecho en que aquélla se apoya y contra éstos el actor está facultado para ampliar su demanda, de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la citada ley; en razón de ello, no resulta factible concluir que dicha actuación procesal genera un nuevo acto de autoridad que pueda ser considerado como respuesta expresa, pues se trata de la misma negativa impugnada, reforzada con fundamentos y motivos en los que la autoridad apoya el sentido de afectación al particular»** DÉCIMO SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 21/2010. Grupo Tampico, S.A. de C.V. 18 de febrero de 2010. Mayoría de votos. Disidente y Ponente: Amanda Roberta García González. Encargado del engrose: Germán Eduardo Baltazar Robles. Secretarios: Fernanda María Adela Talavera Díaz y Ricardo Antonio Silva Díaz. **Registro digital:** 162102, **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito, **Novena Época,** **Materia(s):** Administrativa, **Tesis:** I.17o.A.27 A, **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Mayo de 2011, **página** 1205, **Tipo:** Aislada.

A su vez, es en la ampliación de demanda en que la parte actora, controvierte los fundamentos y motivos expuestos por la demandada en su contestación, apoya el razonamiento anterior la tesis cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**“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.” Registro digital: 187758 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: XVI.5o.3 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Febrero de 2002, página 875 Tipo: Aislada*

Así pues, al haberse vertido por parte de la autoridad demandada los motivos por los cuales se negó fictamente lo petitionado, este órgano jurisdiccional se encuentra facultado para el análisis de tales argumentos a efecto de verificar si lo pretendido por el actor resulta procedente. Lo anterior, pues este órgano jurisdiccional no debe limitarse a decretar la nulidad de la resolución ficta para efecto de que emita otra debidamente fundada y motivada, en tanto que eso ocasionaría que continuara la afectación al particular respecto del silencio de la autoridad, sino que se encuentra obligada a decidir la controversia efectivamente planteada,

como consecuencia precisamente del silencio de la autoridad administrativa.

Sirviendo como apoyo a la anterior conclusión, las siguientes tesis aisladas cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**“NEGATIVA FICTA, SU EVENTUAL NULIDAD NO PUEDE SUSTENTARSE EN UNA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN LEGAL.** En concordancia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página treinta dos del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, correspondiente al mes de noviembre de dos mil uno, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", cuando en el juicio contencioso administrativo se combate una resolución de negativa ficta, al momento de formular su contestación de demanda, la autoridad debe dar la fundamentación y motivación en que se apoya esa negativa, convirtiéndose entonces en una negativa expresa, y así, el actor estará en condiciones de combatirla en ampliación de la propia demanda, lo que permitirá la integración de la litis, misma que siempre deberá ser resuelta de fondo, precisamente en atención a la legalidad de las razones expresadas para sostenerla; de lo contrario, es decir, de admitir que una vez razonada la negativa ficta a través de la contestación de la demanda pudiera declararse su nulidad por falta de fundamentación y motivación, no sólo desvirtuaría el espíritu de la ley que busca combatir eficazmente dentro del procedimiento contencioso administrativo la incertidumbre del gobernado a quien no le ha dado respuesta la administración, sino también propiciaría una serie interminable de juicios, por vicios enteramente formales, sin resolver en forma definitiva la instancia formulada por el interesado.” Registro digital: 176230 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: I.7o.A.437 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Enero de 2006, página 2418 Tipo: Aislada.

**“RESOLUCION NEGATIVA FICTA. SI SE CONFIGURA, Y SE INTERPONE EL JUICIO FISCAL, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA DEBE EXAMINAR Y DECIDIR EL FONDO DEL NEGOCIO.** Cuando se entabla demanda de nulidad contra una negativa ficta, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe limitarse a anular aquella negativa para el efecto de que la autoridad demandada pronuncie una resolución expresa, sino que está obligado a decidir la controversia, tomando en consideración las argumentaciones aducidas en la instancia a la que no se dio respuesta, los fundamentos que esgrima la autoridad en su contestación (los cuales habrán de referirse al fondo del problema) y, en su caso, lo que se alegue en la ampliación de la demanda.” TERCER TRIBUNAL COLEGIADO

EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 2553/94. Creaciones Glamour, S.A. 20 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco. Amparo en revisión 620/76. Laminadora Foto Zinc, S.A. 13 de enero de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Toral Moreno. Nota: Esta tesis contendió en la **contradicción 91/2006-SS** resuelta por la Segunda Sala, de la que derivaron las tesis 2a./J. 165/2006 y 2a./J. 166/2006, que aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, páginas 202 y 203, con los rubros: "**NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.**" y "**NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.**", respectivamente. Registro digital: 205098, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.3o.A.3 A, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Junio de 1995, página 531, Tipo: Aislada.

Ahora bien, para analizar la existencia o no del derecho sustantivo a la devolución del pago de lo indebido, de conformidad a lo previsto en el siguiente criterio:

*"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.**"*

Se tiene que analizar la contestación de demanda en la que exponen los fundamentos y motivos de la negativa

ficta configurada respecto de lo solicitado por el actor, la autoridad indicó en términos esenciales:

- Los agravios del demandante refieren sobre aspectos de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda que no son competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa.
- **No se configura el pago indebido.**
- No se violan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

Se procede a continuación al estudio y resolución conjunta de los conceptos de impugnación que hace valer el actor en su escrito de ampliación de demanda, en virtud de su íntima relación, en los cuales refiere que la resolución controvertida es ilegal ya que dicho cobro no se encuentra sustentado. En síntesis sostuvo, al momento de formular su ampliación de demanda, la actora lo siguiente:

- No es sujeto al pago de dichas contribuciones, porque no existe precepto legal en la Ley de Hacienda que incluya las contribuciones de “*Apertura de crédito*”, “*Impuesto adicional*”, “*Fomento a la educación y seguridad*”
- La autoridad fiscal realizó un cobro ilegal.
- Incumplimiento a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria

Argumentos que resultan **inoperantes** para determinar la nulidad del acto, en virtud de las siguientes consideraciones.

En la especie, de la petición del demandante a la autoridad demandada se advierte que se solicita la devolución del pago de lo indebido por ciertas contribuciones que el actor aduce no se encuentran fundamentadas en un precepto legal de la Ley de Hacienda, en consecuencia, no es sujeto a dicha contribución, al respecto se señala lo siguiente en el escrito del siete (07) de septiembre de dos mil diecinueve (2019):

*“Que con fundamento en los (sic) dispuestos por los artículos 8, 14, 16 y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados*



Unidos Mexicanos, artículos 3, 19, 20, 22, 23 del código Fiscal del Estado de Coahuila de Zaragoza y 5 de la Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, solicito la **DEVOLUCIÓN DE PAGO DE LO INDEBIDO** de la siguiente cantidad:

1.- La cantidad de \$ \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.) **cantidad enterada mediante recibo oficial número \*\*\*\*\*** por concepto de apertura de crédito, artículo 82-A LHE, CEPROFIN, INSCRIPCIÓN DE CRÉDITOS ARTÍCULO 21, fomento a la educación y seguridad e impuesto adicional, la cual se solicita se (sic) devuelta con sus respectivos intereses o recargos

[...]

“La devolución del pago de lo indebido es procedente, en virtud de que mi representada **no es sujeto del tributo, ya que no existe precepto legal alguno en la Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza**, en el que se establezca el cobro de derechos mencionados denominados “compraventa, fomento a la educación y seguridad e impuesto adicional” [Véase a fojas 006 y 007 de autos]

Por su parte la autoridad demandada opone sus excepciones argumentando que el agravio del demandante resulta inoperante ya que parte de premisas equivocadas sobre el pago de lo indebido, argumentando lo siguiente:

“De lo anterior cabe señalar que el C. \*\*\*\*\* , respecto de los recibos de pago antes mencionados pagó la cantidad de \$ \*\*\*\*\* , ya que el resto es la cantidad de \$ \*\*\*\*\* corresponden a Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFI) otorgados a favor de la parte quejosa por esta autoridad, por medio del cual se le otorgó un subsidio respecto de los Derechos de Registro Público a cargo de la parte quejosa, por la inscripción de documentos de acuerdo a el Decreto por el que se crea un Fondo para Otorgar Subsidios a través de la Expedición de Certificados Fiscales en Materia de Contribuciones Estatales, para el ejercicio fiscal 2018

[...]

Lo anterior permite concluir que los argumentos propuestos por el contribuyente son inoperantes pues parten de la premisa equivocada de que el entero realizado el día 05 de Octubre de 2018, por concepto de derechos registrales establecidos en los artículos 82, fracción IV de la Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza, constituye un pago indebido; pues es cierto que tales pagos fueron obligados por una norma declarada inconstitucional (de manera temática); sin embargo no constituyen un pago indebido, pues la jurisprudencia que hizo tal declaración no puede beneficiarlos.” [Véase a foja 037 de autos]

Al respecto, es importante señalar que el Tribunal de Justicia Administrativa carece de facultades para resolver controversias que se susciten sobre la constitucionalidad de

leyes, esto es así, debido a que dicha competencia le es propia a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo anterior se robustece con las tesis con número de registro digital 211241 y 209190 publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra citan:

**“COMPETENCIA. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CARECE DE ELLA PARA RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, REGLAMENTOS O DECRETOS.** Conforme a lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo los Tribunales del Poder Judicial Federal pueden analizar y resolver las controversias sobre la constitucionalidad de leyes o reglamentos, razón por la cual el Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para ello.” Registro digital: 211241 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Octava Época Materias(s): Administrativa Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV, Julio de 1994, página 496 Tipo: Aislada.

**“TRIBUNAL FISCAL CARECE DE COMPETENCIA PARA JUZGAR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.** El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.” Registro digital: 209190 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época Materias(s): Administrativa Tesis: VI.2o. 314 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV-1, Febrero de 1995, página 280 Tipo: Aislada.

Esto es así, ya que para advertir un pago indebido este órgano jurisdiccional de legalidad tendría que realizar un estudio de constitucionalidad sobre la aplicación de dichos preceptos legales, en base a las tarifas expuestas en el propio ordenamiento jurídico para poder determinar si existió un pago en exceso o que el pago que se hizo no es conforme al servicio que se presta, es decir, someter al escrutinio el artículo de la Ley de Hacienda en base a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, sería estudiar la constitucionalidad de los artículos, lo que como ya se comentó no es competencia de este Tribunal. Por lo tanto, resulta inoperante el estudio sobre dicha contribución establecida en la ley.

Ahora bien, respecto al resto de las contribuciones de las que se adolece el demandante **“APERTURA DE**



*CRÉDITO*”, *“FOMENTO A LA EDUCACIÓN Y SEGURIDAD”* e *“IMPUESTO ADICIONAL”*, cabe precisar que el propio accionante solicita la devolución de una cantidad de **\*\*\*\*\* pesos en moneda nacional (\$\*\*\*\*\*)** por el total de las contribuciones erogadas. Por su parte la autoridad demandada señala en su defensa que es incorrecto lo aludido por el demandante, ya que solo se pagó la cantidad de **\*\*\*\*\* pesos en moneda nacional (\$\*\*\*\*\*)**, ya que el resto se otorgó como subsidio a través del *CEPROFI*.

En razón de lo anterior, es de probado derecho que quien afirma, se encuentra obligado a probar, en el caso de mérito, el actor exhibe como prueba de su intención un “Formato de recibo de pago” donde se indican ciertas cantidades, **pero de la cual no se advierte la cantidad final que liquidó**, es decir, **no aportó el comprobante, ficha, transferencia u operación de pago donde reflejara la cantidad final erogada**, ya que el derecho subjetivo de la devolución de pago de lo indebido, precisamente **nace de la comprobación de ese pago** que es considerado indebido para que el órgano jurisdiccional se encuentre en posición de precisar la cantidad a devolver, de lo contrario, se estaría a lo dispuesto que con un simple formato de pago se devuelvan cantidades que no fueron erogadas.

A efecto de determinar lo que en derecho corresponde respecto de las alegaciones de la actora, es necesario tener en consideración la naturaleza de un «pago indebido» con el objetivo de determinar si el pago que ostente haber sido realizado por el actor lo constituye y si tiene derecho a su devolución.

Al respecto, resulta aplicable la tesis I.1o.A.180 A (9a.) con número de registro digital 160103 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra 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

En segundo término importante, es preciso considerar el contenido de la tesis número 2a. XXXII/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se hace una referencia al concepto de pago de lo indebido, así como los requisitos para su configuración, misma que precisa:

**“ACTUALIZACIÓN DE CANTIDADES A DEVOLVER POR EL FISCO. EL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVE DE MANERA DISTINTA SEGÚN DERIVE DE UN SALDO A FAVOR O DE UN PAGO DE LO INDEBIDO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.** El derecho a la devolución por pago de lo indebido surge por la existencia de un error de hecho o de derecho en las etapas de nacimiento o determinación de la obligación tributaria que requiere de la concurrencia de dos elementos: el pago y la ausencia de legalidad en la obligación tributaria, requisito este último que presupone la rectificación del error, la declaración de insubsistencia del acto de autoridad si el pago se efectuó en cumplimiento de éste, o bien la revocación o nulificación total o parcial del acto administrativo de autodeterminación del contribuyente o de determinación de la autoridad en el recurso administrativo o juicio de nulidad ante

*el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dadas la presunciones de legalidad de los actos de autoridad y de certidumbre de los actos de autodeterminación del contribuyente, con lo cual cesa la apariencia de legalidad y los pagos debidos se transformarán en indebidos, total o parcialmente. En cambio, el derecho a la devolución por saldo a favor surge por la mecánica propia de tributación de las contribuciones en la etapa de determinación y liquidación de la obligación tributaria, ya sea, entre otros conceptos por deducciones legales autorizadas, por el acreditamiento de pagos provisionales efectuados o de otras contribuciones, pero sin que exista error de hecho o de derecho ni, por tanto, ilegalidad. De la anterior diferencia en la causa generadora del derecho a la devolución cuando existe un pago de lo indebido realizado mediando un error de hecho o de derecho y cuando se trata de un saldo a favor por la mecánica propia de tributación de una contribución deriva que el inicio en el periodo de actualización de la cantidad materia de devolución debe ser distinta tratándose de uno y otro, pues en el saldo a favor es hasta que se realiza la determinación y liquidación de la contribución cuando surge el derecho del contribuyente de que se le reintegre la cantidad relativa, sin que medie pago impropio alguno, a diferencia del pago de lo indebido en el cual es precisamente este pago que por error se realizó el que da lugar a su devolución. Por esas razones, el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación que prevé la justificada distinción, no viola el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el inicio del periodo de actualización de la contribución, atendiendo al fin que con ella se persigue de dar al monto de la devolución su valor real cuando se reintegra, debe diferir conforme a la causa generadora del derecho a la devolución, dando lugar a que el inicio del periodo del cómputo de actualización sea diverso, para que efectivamente la actualización cumpla el objetivo de reintegrar la cantidad a valor real en la fecha en que se realiza la devolución correspondiente, a saber mediante la previsión legal de que en la devolución por saldo a favor se actualice la cantidad desde el mes en que se presentó la declaración en que se determinó el saldo y en el pago de lo indebido desde el mes en que se efectuó éste.” Amparo directo en revisión 635/2004. Vidrio Plano, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot. Amparo directo en revisión 2930/2010. Casa de Bolsa Santander, S.A. de C.V., Grupo Financiero Santander. 2 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco., **Registro digital:** 162440, **Instancia:** Segunda Sala, **Novena Época,** **Materia(s):** Constitucional, Administrativa, **Tesis:** 2a. XXXII/2011, **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Abril de 2011, página 669, **Tipo:** Aislada.*

De la tesis transcrita se desprende que el concepto de “pago de lo indebido” deriva de la existencia de un error de hecho o de derecho en las etapas de nacimiento o determinación de la obligación tributaria.

Además se advierte que se requieren dos elementos: el **pago** y la **ausencia de legalidad en la obligación tributaria**.

Para llegar al cumplimiento del último requisito, ausencia de legalidad, es necesaria la existencia de a) una rectificación del error, b) la declaración de insubsistencia del acto de autoridad si el pago se efectuó en cumplimiento de éste, o **c) la revocación o nulificación total o parcial del acto de determinación de la autoridad, sea mediante recurso administrativo o juicio de nulidad, con lo cual cesa la apariencia de legalidad y los pagos debidos se transformarán en indebidos.**

En esa tesitura, a efecto de considerar la existencia de un pago indebido, es necesario que una vez efectuado éste, se impugne la legalidad de la determinación de la que derivó la obligación de pago del interesado.

Se dice lo anterior pues a efecto de acreditar el derecho a la devolución de un **“pago de lo indebido”**, **es necesario acreditar que existe ilegalidad en la determinación del adeudo**, sea porque nunca se acreditó la existencia de la hipótesis normativa que diera origen al mismo o porque los preceptos normativos se apreciaron de manera incorrecta, de tal modo que el interesado no tuviera obligación ya sea parcial o total de efectuar el pago.

Resalta que el pago indebido guarda diferencia del saldo a favor en el sentido de que este último deriva únicamente del error en el cálculo, mas no de la inexistencia de la obligación o la existencia de alguna ilegalidad, sino únicamente de una necesidad de aplicar correctamente las

hipótesis de ley y las particularidades del asunto, a efecto de obtener el saldo real a pagar.

Sentado lo anterior, tenemos que el actor pretende la devolución de un pago indebido sin que demuestre su derecho al mismo, en tanto que no acredita que la determinación del adeudo, "*Recibo de Pago Número de Referencia \*\*\*\*\**" hubiera sido declarada nula de manera anterior a su solicitud de devolución, requisito que, resulta indispensable a efecto de considerar existente el pago cuya devolución se pretende.

En efecto, constituye un presupuesto de procedencia de la devolución de un «pago indebido», el que se haya enterado determinada cantidad derivada de un acto de autoridad y que **el mismo sea declarado ilegal sea en sede administrativa o bien mediante la sustanciación de un procedimiento contencioso**, aspectos que **evidentemente no acredita el actor**.

Lo anterior, sin pasar desapercibido el que el actor manifieste tener derecho a la devolución de un "**pago indebido**", al indicar que no tenía obligación de pagar la cantidad respectiva y que la determinación se encontraba indebidamente fundada y motivada, que el adeudo no se encuentra soportado en la ley.

Argumentos que evidentemente tienden a controvertir la legalidad del adeudo pero que resultan extemporáneos, pues a efecto de considerar ilegal la determinación del adeudo a cargo del actor, resultaba necesaria su impugnación dentro del término establecido en el artículo 35 de la Ley del Procedimiento, siendo que a la fecha de interposición de la demanda que da origen a la esta



sentencia, ya se encontraba extemporánea la impugnación referida.

Lo anterior, tomando en consideración que el actor conoció del adeudo o de su cobro por parte de la autoridad, cuando se determinó desde el cinco **(05) de octubre de dos mil dieciocho (2018)**, día en que se le expide al actor el formato de **recibo de pago, Número de Referencia \*\*\*\*\***, sin que hubiere acreditado la impugnación de dicha determinación.

No obsta a lo anterior, el que el artículo 128 en relación con el artículo 23 ambos del Código Fiscal establecen que los créditos fiscales se extinguen por prescripción en el término de 5 años y que en el mismo término se extingue también por prescripción, la obligación del Fisco de devolver las cantidades pagadas indebidamente. Normas legales, que en lo que aquí interesa, son del tenor literal siguiente:

*“**ARTICULO 23.** Las autoridades fiscales están 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. Los retenedores podrán solicitar la devolución siempre que ésta se haga directamente a los contribuyentes. Cuando la contribución se pague mediante declaración, únicamente podrá solicitar la devolución del saldo a favor quien presentó la declaración, salvo que se trate del cumplimiento de resolución o sentencia firme de autoridad competente, en cuyo caso podrá solicitarse la devolución independientemente de la presentación de la declaración señalada.*

***Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto se anule.** Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable a la determinación de diferencias por errores aritméticos las que darán lugar a la devolución siempre que no haya prescrito la obligación en los términos del último párrafo de este artículo. (...)*

*La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal.”*

*“**ARTICULO 128.** El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años. (...)*”

De donde queda claro que el contribuyente tiene derecho a solicitar la devolución de un pago indebido durante el plazo de cinco (5) años, sin embargo, ello no exime al mismo de impugnar en el término correspondiente de quince (15) días la determinación de adeudo, en tanto que es un requisito de procedencia del reclamo del “pago indebido”; ya que así lo establece el artículo 23 del Código Fiscal, al señalar: *“Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, **el derecho a la devolución nace cuando dicho acto se anule**”*.

Ello, pues el hecho de contar con cinco años para solicitar la devolución de un pago indebido, no deja de lado el término de quince (15) días para impugnar vía administrativa o jurisdiccional, la determinación del importe cuyo pago considera indebido, mucho menos faculta al interesado para que, de manera posterior al término de impugnación controvierta la legalidad del adeudo, pues cuestiones diversas se actualizan en cada uno de los dos plazos referidos, siendo que en el término para impugnar se pretende la declaratoria de ilegalidad de una determinación, mientras que en el término de cinco años, se cuenta con la facultad de solicitar la devolución de un pago indebido cuya determinación ya fue decretada nula de manera anterior.

En tal tenor, los argumentos elevados por el actor resultan inoperantes e inatendibles, en tanto que los mismos son tendientes a controvertir la legalidad de determinación del adeudo, cuestiones que ya se dijo, resultan extemporáneas al no haberse hecho valer en el término de ley correspondiente.

Es importante precisar que aun cuando el actor describe en sus conceptos de impugnación que la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y

motivada, lo cierto es que tales argumentos se centran en controvertir la determinación del adeudo.

De ahí que resulten inoperantes los argumentos de la parte actora y por tanto, no resulten suficientes para determinar la nulidad del acto impugnado. Fundamentalmente si como ya se precisó, el actor no acreditó la actualización de la figura del «pago indebido» y en consecuencia, tampoco el derecho a la devolución, de ahí que el acto impugnado no sea susceptible de decretarse nulo.

En consecuencia, resulta procedente **RECONOCER LA VALIDEZ** de la negativa ficta a la devolución del pago indebido, en virtud de las consideraciones expuestas.

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

## **PUNTOS RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo respecto a la demandada Dirección de Registro Público de Coahuila de Zaragoza, por los razonamientos, motivos y fundamentos expuestos en las consideraciones de esta sentencia. - - - - -

**SEGUNDO.** Se **RECONOCE LA VALIDEZ** de la Negativa Ficta, en los autos del expediente al rubro indicado, de conformidad con los motivos, razones y fundamentos 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 pie<sup>13</sup>, conforme a los cuales, la Magistrada

<sup>13</sup> P./J/II/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 mismos pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los 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

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, devuélvase 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. -----

**MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES**  
Magistrada

**DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO**  
Secretaria

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA SENTENCIA DEFINITIVA NÚMERO 006/2021 DEL EXPEDIENTE FA/187/2019 RADICADO ANTE LA TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Dania Guadalupe Lara Arredondo, Secretario de Acuerdo y Trámite de la Tercera 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 publica se suprime la información considerada como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado y en las disposiciones aplicables. Conste.

---

*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.”*