



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/148/2018

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

EXPEDIENTE: FA/148/2018
ACTOR: *****
**AUTORIDADES
DEMANDADAS:** ADMINISTRACIÓN GENERAL
JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN
FISCAL GENERAL Y DIRECCIÓN
GENERAL DEL REGISTRO PÚBLICO
DE LA PROPIEDAD, TODAS DEL
ESTADO DE COAHUILA DE
ZARAGOZA
MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

**SENTENCIA
No. 010/2019**

Saltillo, Coahuila, a cinco (05) de abril de dos mil diecinueve (2019).

La Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, pronuncia:

SENTENCIA DEFINITIVA

Que **RECONOCE LA VALIDEZ** de la negativa ficta debido a la inactaulización del derecho subjetivo a la devolución del pago indebido, por la cantidad de ***** **EN MONEDA NACIONAL (\$*****)** en concepto de actualizaciones y recargos por servicios registrales; silencio impugnado en el **juicio contencioso administrativo** del expediente al rubro indicado, promovido por ***** por su propio derecho, en virtud de resultar infundados los conceptos de anulación; por los motivos razones y fundamentos siguientes:

GLOSARIO

**Actora o
promovente:** *****
**Acto o resolución
impugnada (o),
recurrida:** Negativa Ficta a la solicitud de pago de lo
indebido

Autoridades Demandada:	Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General y la Dirección General del Registro Público de la Propiedad, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza.
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Ley del Procedimiento o ley de la materia	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Hacienda	Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Fiscal de Coahuila	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 Sala Unitaria	Suprema Corte de Justicia de la Nación 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:

1º SOLICITUD DE PAGO DE LO INDEBIDO. En fecha dos **(02) de julio de dos mil quince (2015)**, el accionante presenta solicitud de pago de lo indebido ante la autoridad demandada por la cantidad de ******* EN MONEDA NACIONAL (\$*****)** por concepto de **actualizaciones y recargos de servicios registrales.**

2º. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido por buzón jurisdiccional de este Tribunal a las diecisiete horas con treinta y tres minutos (17:33) el día **cuatro (04) de octubre del dos mil dieciocho (2018)** diecisiete horas con treinta y tres minutos (17:33) el día **cuatro (04) de octubre del dos mil dieciocho (2018)**

compareció, ********* por su propio derecho interpuso Juicio Contencioso Administrativo en contra de la falta de contestación de la autoridad demandada por un plazo mayor a tres meses.

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/148/2018**, y su turno a esta Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa.

3º. ACUERDO DE ADMISIÓN y EMPLAZAMIENTO. En auto de fecha **ocho (08) de octubre de dos mil dieciocho (2018) se admite la demanda** girándose el oficio correspondiente del acuerdo, así como el traslado de las copias del escrito de demanda a las partes demandadas para que rindieran su contestación de conformidad con el artículo 52 de la Ley de la Materia.

4º. AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS. El **veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019)** a las once (11) horas con quince (15) minutos, tuvo verificativo la audiencia para desahogo probatorio.

5º. CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Mediante acuerdo de fecha **siete (07) de marzo de dos mil diecinueve (2019)**, 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 y se citó a oír sentencia, que es la que ahora se pronuncia de conformidad a las consideraciones, razones, motivos y fundamentos siguientes:

II. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN. Esta Tercera Sala 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 XII, 11, 12 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica, 83, 85, 87 y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

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

Por cuestión de método, es necesario conceptualizar, en primer lugar, la figura legal: “*Negativa Ficta*” en materia administrativa; y, posteriormente determinar la legalidad o no del acto en este juicio. En general, se reconoce que la resolución negativa ficta es una especie de silencio administrativo que, en la práctica, se traduce en la desestimación tacita de una petición, solicitud o resolución de recursos. Así, la negativa ficta es la respuesta negativa a la solicitud, petición o instancia accionada por el interesado, al buscar conocer de una situación particular, o solicitar una petición a la autoridad; y posteriormente, determinar la legalidad o no del acto impugnado en este juicio.

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

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

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

- Que un particular formule una petición por escrito de manera pacífica y respetuosa a una autoridad perteneciente a la administración.
- Que la autoridad perteneciente a la administración pública reciba esa petición escrita y omita darle respuesta en el término legal otorgado para tal efecto, o en su defecto dentro del término constitucional o jurisprudencial (según la interpretación 'del artículo 8 constitucional, dentro del término de tres meses).

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

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

Tal y como lo señaló la demandante del juicio en su escrito de demanda, con fecha dos (02) de julio de dos mil quince (2015), realizó una petición por escrito a la autoridad demandada; según consta al margen inferior derecho el sello de acuse de recibido de la misma, que obra a foja 006 de los autos del juicio en que se actúa. Con lo cual queda plenamente acreditado que la petición contenida en el multicitado escrito efectivamente fue recibida por una de las autoridades demandadas; situación que se corrobora con los autos que obran en el expediente, de los cuáles no se desprende que haya existido una contestación por parte de alguna de ellas.

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

Administración General Jurídica la hizo en su contestación de la demanda, misma que resultó ser extemporánea, por haber excedido el plazo legal señalado por la Ley del Procedimiento para dar respuesta a la demanda.

En ese contexto, de conformidad con el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 fracción III de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículos 23 y 37 del Código Fiscal; lo procedente es decretar que en el presente asunto, **opera la negativa ficta** respecto de la petición formulada por la actora a la autoridad demandada.

• VALORACIÓN DE MEDIOS DE CONVICCIÓN

Respecto a la **valoración de las pruebas referidas por la demandante en su demanda**, documentales que quedaron desahogadas dada su naturaleza y perfeccionadas, en virtud de que las mismas no fueron objetadas por la parte contraria, así como, que están relacionadas con los hechos que se pretendan probar, adquieren eficacia demostrativa plena en cuanto a su contenido intrínseco, por su reconocimiento tácito. De conformidad lo dispuesto por los artículos 55 y 78 de la Ley del Procedimiento¹ y en lo conducente los artículos 243,

¹ **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

385, 386, 396, 417, 421, 423, 425, 427 fracción IV, VIII y IX, 428, 454, 455, 456, 457, 459, 461, 462, 463, 490, 496, 497, 498, 499, 500, 513, 514 y demás relativos del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza de aplicación supletoria en materia contencioso administrativa, según el artículo 1° de la Ley de la Materia.

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

“VALOR Y ALCANCE PROBATORIOS. DISTINCION CONCEPTUAL. AUNQUE UN ELEMENTO DE CONVICCION TENGA PLENO VALOR PROBATORIO, NO NECESARIAMENTE TENDRA EL ALCANCE DE ACREDITAR LOS HECHOS QUE A TRAVES SUYO PRETENDA DEMOSTRAR EL INTERESADO. La valoración de los medios de prueba es una actividad que el juzgador puede realizar a partir de cuando menos dos enfoques; uno relacionado con el continente y el otro con el contenido, el primero de los cuales tiene como propósito definir qué autoridad formal tiene el respectivo elemento de juicio para la demostración de hechos en general. Esto se logrará al conocerse qué tipo de prueba está valorándose, pues la ley asigna a los objetos demostrativos un valor probatorio pleno o relativo, previa su clasificación en diversas especies (documentos públicos, privados, testimoniales, dictámenes periciales, etcétera. Código Federal de Procedimientos Civiles, Libro Primero, Título Cuarto), derivada de aspectos adjetivos de aquéllos, tales como su procedimiento y condiciones de elaboración, su autor y en general lo atinente a su génesis. El segundo de los enfoques en alusión está vinculado con la capacidad de la correspondiente probanza, como medio para acreditar la realización de hechos particulares, concretamente los afirmados por las partes. A través de aquél el juzgador buscará establecer cuáles hechos quedan demostrados mediante la prueba de que se trate, lo que se conseguirá al examinar el contenido de la misma, reconociéndose así su alcance probatorio. De todo lo anterior se deduce que el valor probatorio es un concepto concerniente a la autoridad formal de la probanza que corresponda, para la demostración de hechos en general, derivada de sus características de elaboración; a diferencia del alcance probatorio, que únicamente se relaciona con el contenido del elemento demostrativo correspondiente, a fin de corroborar la realización de los hechos que a través suyo han quedado plasmados. Ante la referida distinción conceptual, debe decirse que la circunstancia de que un medio de convicción tenga pleno valor probatorio no necesariamente conducirá a concluir que demuestra los hechos afirmados por su oferente, pues aquél resultará ineficaz en la misma medida en que lo sea su contenido; de ahí que si éste es completamente ilegible, entonces nada demuestra, sin importar a quién sea imputable tal deficiencia o aquélla de que se trate.”

Época: Octava Época. Registro: 210315. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario

sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

*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:

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

“COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS MISMAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de las **copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador.** Por lo tanto, en ejercicio de dicho arbitrio cabe considerar que las **copias de esa naturaleza, que se presentan en el juicio de amparo, carecen por sí mismas de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran adminiculados con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho que se pretende demostrar.** La anterior apreciación se sustenta en la circunstancia de que como las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.” *Época: Octava Época. Registro: 394149. Instancia: Tercera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo VI, Parte SCJN. Materia(s): Común. Tesis: 193. Página: 132*

Así mismo, la tesis I.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 negárseles el valor indiciario que arrojan cuando los hechos que con ellas se pretende probar se encuentran corroborados o adminiculados con otros medios de prueba que obren en autos, pues de esta manera es claro que el juzgador puede formarse un juicio u opinión respecto de la veracidad de su contenido, sin embargo, esto sólo ocurre cuando no son objetados por la parte contraria, mas no cuando sí son objetados, ya que en este caso, si la oferente de las copias fotostáticas no logra el perfeccionamiento de las mismas mediante su reconocimiento a cargo de quien las suscribió, ni siquiera pueden constituir un indicio que pueda adminicularse con otras probanzas.” *Época: Novena Época. Registro: 186304. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, agosto de 2002. Materia(s): Común. Tesis: I.11o.C.1 K. Página: 1269*

VALORACIÓN DE DOCUMENTALES. 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 trece (02) de julio de dos mil quince (2015), con lo cual la demandante acredita el acto impugnado, dándosele valor probatorio de conformidad con los artículos 457 y 461 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - - -

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

TERCERA. MARCO JURÍDICO Y FUNDAMENTOS LEGALES PERTINENTES

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

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

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

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

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive la causa legal del procedimiento.** En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. (...).”

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

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

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

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

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

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.*

(...)

“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.”*

ARTICULO 39. *Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos: (...)III. **Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate;** (...)*

“ARTICULO 113.” *La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. **El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. (...)**”*

- **LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL 2015)**

“ARTICULO 79.- *Los servicios prestados por el Registro Público, relativos a la propiedad, causarán derechos conforme a la siguiente: (...)*

II. *La inscripción o registro de documentos públicos o privados, de resoluciones judiciales, administrativas o de cualquier clase de títulos, por virtud de los cuales se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión de bienes inmuebles:*

1. *Hasta con valor de \$10,000.00 (DIEZ MIL PESOS 00/100 M.N.), se pagarán \$1,534.00 (MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS 00/100 M.N.);*

2. *Si el valor excede de \$10,000.00 (DIEZ MIL PESOS 00/100 M.N.), se pagará por los primeros \$10,000.00, conforme al inciso anterior y por lo que exceda de dicha cantidad hasta*

\$50,000.00 (CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), el 15 al millar.

3. Si el valor excede de \$50,000.00 (CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), se pagará por los primeros \$50,000.00, conforme a los incisos anteriores y por lo que exceda de dicha cantidad hasta \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.), el 12 al millar.

4. Si el valor excede de \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100), se pagará por los primeros \$100,000.00, conforme a los incisos anteriores y por lo que exceda de dicha cantidad hasta \$150,000.00 (CIENTO CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), el 8 al millar.

5. Si el valor excede de \$150,000.00 (CIENTO CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), se pagará por los primeros \$150,000.00, conforme a los incisos anteriores y por lo que exceda de dicha cantidad, el 6 al millar.

6. Si el valor es indeterminado, se pagarán \$1,534.00 (MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS 00/100 M.N.).

Cuando una parte del valor sea determinada y la otra indeterminada se pagará por cada parte lo que corresponde, con arreglo a lo dispuesto en esta fracción.

Para efectos del primer párrafo de esta fracción, se considera como un documento mediante el cual se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión de bienes inmuebles, el otorgamiento ante Notario Público de poderes para actos de dominio sobre bienes inmuebles, cuando se otorguen con el carácter de irrevocable.

(...) V. La inscripción de gravámenes sobre bienes inmuebles, sea por contrato, por resolución judicial o por disposición testamentaria; la de los títulos por virtud de los cuales se adquieran, transmitan, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles, distintos del dominio; los que limiten el dominio del vendedor, del embargo, así como de cédulas hipotecarias, de servidumbres y de fianzas, se pagarán conforme a la fracción II, de este artículo; (...)"

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

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

Artículo 71. Los Magistrados podrán ordenar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario. Los hechos notorios no requerirán prueba.

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

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

(...) **III.** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; (...)
XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias

señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa; (...)"

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

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

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

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

. (...)

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

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

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

QUINTA. PROCEDENCIA: OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN. Requisitos de la demanda y

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

a) Oportunidad. El juicio contencioso fue interpuesto oportunamente, toda vez que la solicitud de devolución del pago de lo indebido fue presentada el día dos (02) de julio de dos mil quince (2015) y sobre la cual no hubo una respuesta por parte de la demandada, por lo que resulta oportuna su presentación según lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley del Procedimiento cuyo tenor literal es el siguiente:

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

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: ubicado en *********². En el referido recurso se identifican también el acto impugnado y el órgano responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa de quien suscribe la demanda.

c) Legitimación. El presente juicio es promovido por ********* por su propio derecho con capacidad jurídica,

² Según escrito inicial de demanda recibido a las diecisiete (17) horas con treinta y tres (33) minutos del día cuatro (04) de octubre del dos mil dieciocho (2018).

teniendo interés legítimo, por su afectación al recibir respuesta negativa. Siendo que basta que le sea adversa una resolución a una de las partes, para considerar que se afecta su interés jurídico; cobrando aplicación la Jurisprudencia que se transcribe:

“INTERES JURIDICO. PARTES EN UN PROCEDIMIENTO.
Basta con que una persona intervenga como parte en un procedimiento, para estimar que tiene interés jurídico para impugnar las resoluciones que le sean adversas.” SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO³.

d) Definitividad. En contra de la resolución que ahora se combate aun que procede otro medio de impugnación administrativo, este resulta optativo, por lo tanto no debe agotarse antes de acudir al presente juicio, según lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica y los artículos 100 y 101 del Código Fiscal.⁴

³ Amparo directo 512/92.—General Tire de México, S.A. de C.V.—12 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez.—Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada. Amparo directo 312/92.—Galadón, S.A. de C.V.—14 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Carlos Amado Yáñez.—Secretario: Mario de Jesús Sosa Escudero. Amparo directo 802/92.—Ingenieros, Licenciados, Contadores y Oficinistas Profesionales, S.C.—20 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Amparo directo 892/92.—Materiales Plásticos, S.A. de C.V.—21 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Carlos Amado Yáñez.—Secretaria: Alejandra de León González. Amparo directo 1222/92.—Termoplásticos de México, S.A. de C.V.—10 de junio de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 37, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.2o.A. J/36; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, agosto de 1993, página 200. Apéndice 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, Jurisprudencia, Tribunales Colegiados de Circuito, página 464, tesis 525.. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada. 1003800. 1921. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento, Pág. 2165.

⁴ **ARTÍCULO 100.** Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal Estatal, se podrá interponer el recurso de revocación.

ARTICULO 101. El recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales estatales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

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, no se advierte por este órgano jurisdiccional, alguna otra causa de improcedencia o sobreseimiento que impida el estudio de fondo de la presente causa administrativa; por lo que resulta procedente su análisis en cuanto a la negativa ficta a la petición formulada por la actora.

En este tenor, a este órgano jurisdiccional considera aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia, pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵, resulta obligatoria la observancia de la misma para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de nuestro Estado que a letra indica:

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

SEXTA. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS. A continuación, se sintetizan los

c) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refiere el artículo 38 de este Código.

⁵ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*”, México, Novena Época, tesis 2a./J. 165/2006, p.202

argumentos concernientes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a juicio.

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

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

- 1. Negativa ficta a su solicitud de fecha dos (02) de julio de dos mil quince (2015).**
- 2. Pago de lo indebido del impuesto sobre adquisición de inmuebles.**

Respecto al primero señala que en fecha dos (02) de julio de dos mil quince (2015) presentó a la autoridad demandada la solicitud de devolución del pago de lo indebido, y hasta la fecha de la interposición del juicio contencioso no recibió respuesta alguna sobre lo solicitado.

Sobre el segundo la accionante en su escrito de demanda no especifica porque debe considerarse un pago de lo indebido, así como, las circunstancias de tiempo modo lugar y particularidades específicas del caso en concreto, sobre la fecha en que realizó el supuesto pago de lo indebido y los motivos por los que considera que el pago fue indebido, en que supuesto normativo de la Ley de Hacienda se sitúa para poder advertir que efectivamente existió alguna adquisición, sin embargo, de la solicitud presentada a la autoridad demandada se puede advertir que la impetrante se adolece de que no existe obligación de cubrir los derechos de “inscripción de documento”, “fomento a la educación” e “impuesto adicional”, ya que no se encuentran regulados por la Ley de Hacienda.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER “LITIS”: Una vez acreditada la Negativa Ficta, en términos del artículo 37 del Código Fiscal, la *Litis* del presente juicio, se circunscribe en **determinar la validez o invalidez de la Resolución de Negativa Ficta recaída a la solicitud de fecha dos (02) de julio de dos mil quince (2015)**, presentada por el actor.

Así mismo, con fundamento en la situación fáctica, analizando los agravios planteados en el juicio interpuesto, resolver si fueron o no suficientes los medios probatorios aportados para determinar la devolución del pago de lo indebido.

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

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

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

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

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

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

Ello, en el entendido que el hecho que los motivos de disenso sean examinados en un **orden diverso**⁶ al planteado por las partes y que no sean transcritos, no les causa lesión o afectación jurídica⁷, dado que lo trascendente es que se analicen jurídicamente.

⁶ **“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)20. J/5 (10a.). Página: 2018*

⁷ **“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

Primero resulta pertinente precisar que la ficción jurídica de la negativa ficta, se basa en el silencio de la autoridad administrativa para resolver la petición formulada por el particular en un plazo determinado que especifique la misma ley o bien como lo indica el artículo 8° Constitucional tendrá que ser en breve término.

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.

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

“NEGATIVA FICTA. INTEGRACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, PARA LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- De conformidad con el indicado precepto legal "Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado". Así las

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*

cosas, se advierte que la litis a resolver en los juicios promovidos ante el mencionado tribunal necesariamente debe versar sobre el acto que sea objeto de impugnación. Ahora bien, en tales juicios, por regla general el acto impugnado suele ser un oficio en el cual se contiene una determinada resolución emitida por autoridad administrativa; expresándose en aquél el sentido de dicha resolución; así como los elementos de forma y de fondo que la autoridad emisora invoque sobre el particular: En esos casos no existe problema alguno para conocer el sentido y los términos en que ha sido emitido un determinado acto de autoridad que llegue a ser materia de impugnación ante el indicado Tribunal Fiscal; sin embargo, tratándose de juicios contencioso administrativos promovidos contra resoluciones cuyo sentido negativo deriva de una disposición legal, ante la ausencia de una resolución expresa que deba ser emitida por alguna autoridad, el acto impugnado debe ser integrado una vez configurada la respectiva resolución negativa ficta, por no existir un documento en que aquél esté contenido y pueda ser apreciado. A fin de demostrar la configuración de la negativa ficta, el particular interesado, debe exhibir, junto con su demanda de nulidad, una copia de la instancia cuya resolución haya omitido notificarle la autoridad de que se trata (artículo 209, fracción III, del Código Fiscal de la Federación); por su parte, la autoridad a quien se atribuye la omisión de resolver una instancia o petición formulada por un particular, dando así lugar a que surja la negativa ficta, una vez que ésta queda configurada, sólo puede expresar "los hechos y el derecho en que se apoya la misma", en atención a que, por ficción de la ley, el sentido de tal resolución es de carácter negativo (artículo 215), hecho lo cual, la parte demandante tiene derecho de ampliar su demanda, una vez que la autoridad demandada expresa su contestación a la demanda original; y dicha ampliación hará las veces de demanda, pues hasta el momento en que la misma se formula es cuando se pueden conocer y, por ende objetarse, los hechos y el derecho en que se apoye la emisión de la negativa ficta, expresados en la citada contestación. En tal orden de ideas, puede decirse que tratándose de juicios de nulidad promovidos contra resoluciones negativas fictas, el acto impugnado se integra de la manera siguiente: **A. Contenido material:** consistente en la instancia o petición formuladas por el particular, y no resueltas por la autoridad correspondiente, en tanto que, el sentido negativo que por ficción de la ley recae a tal instancia o petición, necesariamente está vinculado con el punto o puntos concretos contenidos en el ocurso respectivo; **B. Contenido formal:** constituido por: "Los hechos y el derecho en que se apoya" la resolución negativa ficta de que se trate, los cuales deben ser expresados por la autoridad demandada desde el momento mismo en que formule su contestación a la demanda original, no siendo posible que en la contestación a la ampliación de la demanda cambie los fundamentos de derecho expresados originalmente, ante la prohibición establecida al respecto en el artículo 215, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, aplicable por analogía, ya que según se vio, en la contestación a la ampliación de la demanda en estos casos hace las veces de contestación de demanda en los juicios promovidos contra resoluciones expresas; y **C. Parte abstracta:** constituida por la ficción establecida legalmente, en el sentido de considerar resuelto en sentido negativo toda petición o instancia que un particular formule ante la autoridad competente, sin que ésta pronuncie la resolución correspondiente, dentro del plazo de

cuatro meses (artículo 37). La trascendencia jurídica de lo antes considerado, para efectos de integración y resolución de la litis, consiste en que una resolución expresa notificada con posterioridad a la configuración de la resolución negativa ficta, no puede tener el carácter de acto impugnado y, por ende, tampoco puede propiamente hablarse en el respectivo juicio de nulidad, de puntos controvertidos relativos a tal resolución expresa, de ahí que, en estricta observancia de lo establecido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, los únicos puntos controvertidos del acto impugnado en el juicio cuya sentencia se reclama, son los que están relacionados con la resolución negativa ficta ya configurada." *Época: Octava Época. Registro: 912617 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Apéndice 2000. Tomo III, Administrativa, P.R. TCC. Materia(s): Fiscal (ADM). Tesis: 1052. Página: 912*

En virtud de lo anterior, el elemento formal de la petición se acredita su existencia con el acuse de recibido en copia con sello original que obra en los autos del expediente en que se actúa a fojas seis (006) a quince (015), documento al que en la valoración de las pruebas se le dio pleno valor probatorio, del cual se desprende específicamente que: El escrito se encuentra suscrito *********, dirigido a la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Coahuila. En dicho escrito obra impreso un sello original de recepción de una de las autoridades demandadas en fecha dos (02) de julio de dos mil quince (2015).

Con lo anterior se acredita la existencia de la solicitud hecha por el actor y que la misma fue presentada ante la autoridad demandada; Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General de Coahuila de Zaragoza.

Con lo que se tiene por acreditada la primera parte de la negativa ficta, esto es, la presentación de la solicitud ante la autoridad demandada.

Sin embargo, una vez acreditada la existencia de la petición hecha a la autoridad, debe acreditarse que ésta

última se encuentra pendiente de resolución, o bien que no fue resuelta en el plazo señalado por la ley.

Ahora bien, la **Dirección General del Registro Público de la Propiedad de Coahuila**, al momento de contestar la demanda interpuesta en su contra señaló en la contestación en su apartado primero que no era un hecho propio, toda vez que el sello de acuse plasmado en la solicitud es de otra autoridad, al efecto señaló a la letra que:

*“**PRIMERO.** En cuanto al capítulo de las pretensiones demandadas a la Dirección General del Registro Público del Estado de Coahuila, son inatendibles por estar motivados en hechos ajenos a esta autoridad, toda vez que del sello de acuse que se plasma en la solicitud motivo del presente medio de defensa, se desprende que la misma se presentó en la oficinas de la Administración General Jurídica de la Administración General del Estado de Coahuila (sic) el día 02 de julio de dos 2015 y no así ante esta Dirección General del Registro Público.”*

Así mismo, la **Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General de Coahuila de Zaragoza**, al momento de contestar la demanda interpuesta en su contra señaló en la contestación en la refutación de los hechos señalado como segundo que se aceptaba, toda vez que no se ha dado contestación a la solicitud, sin embargo cabe hacer la aclaración que la misma resultó ser extemporánea, al efecto señaló a la letra que:

*“**SEGUNDO.** En relación al hecho correlativo a la demanda que se contesta y que la parte actora marca como 2. Esta Administración Jurídica manifiesta que se **ACEPTAN** toda vez que así se desprende de las constancias que obran en el expediente sobre el cual se actúa y que se tuvo a la vista al momento de realizar la presente contestación.”*

De la contestación de la primera autoridad antes mencionada, se desprende que efectivamente el hecho le es ajeno ya que la solicitud fue presentada ante otra autoridad la cual tenía o contaba con la obligación, además de ser la competente, para responder a la solicitud del pago de lo indebido; por otro lado si bien es cierto que la contestación de la segunda autoridad resultó ser extemporánea y por lo

tanto no debe tomarse en cuenta en la presente resolución, salvo prueba en contrario, lo cierto es que a pesar de que en su contestación hace una confesión expresa sobre la petición del particular, de los autos que obran en el expediente es claro que no existió una contestación al particular sobre su solicitud.

Una vez hecho lo anterior se advierte que el artículo 37 del Código Fiscal, establece la temporalidad en la que la autoridad debe dar contestación a las solicitudes presentadas a las autoridades fiscales, esto al referir: *“Artículo 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.”*

Y toda vez que en la presente ha quedado acreditado que la autoridad demanda no ha emitido contestación al escrito de solicitud que le fuera planteado por el actor en el presente juicio, se acredita que entre la fecha en la que la autoridad recibió la solicitud del hoy demandante y la fecha en la que él mismo interpuso el juicio de nulidad en contra de la negativa ficta, transcurrieron tres años con dos meses, plazo que supera en exceso el establecido en la legislación de la materia, (de tres meses) para que las autoridades contesten las solicitudes de los particulares; con lo que se acredita que la solicitud, no fue resuelta en el plazo correspondiente.

En virtud de lo anterior y dado que la autoridad demandada no dio contestación a la solicitud del hoy actor en la temporalidad debida es que se tiene por acreditado el

segundo elemento de la negativa ficta, con la omisión de la autoridad demandada de emitir y hacer del conocimiento del actor la respuesta a su solicitud.

En lo que respecta al elemento de la parte abstracta: constituida por la ficción establecida legalmente en el artículo 37 del Código Fiscal, en el sentido de considerar resuelto en sentido negativo, toda petición que un particular formule ante autoridad competente, sin que ésta pronuncie la resolución correspondiente, en un plazo que no puede exceder de tres meses, tiempo para que la autoridad resuelva lo que corresponda, y al no dar contestación la autoridad demandada a la petición que le hiciera el accionante, incurrió en el supuesto que establece el artículo en cita.

En consecuencia, y del análisis de los elementos que componen a la negativa ficta y del estudio del asunto de mérito queda configurada la negativa ficta, por el silencio de la autoridad, al no dar respuesta a la petición del demandante dentro del plazo legal que para el efecto dispone el artículo 37 del Código Fiscal, por lo que al no haberse ajustado la demandada en sus actos a las formalidades prescritas en ley para emitir resolución alguna y darlo a conocer al accionante en el plazo señalado, esta Sala Unitaria se encuentra obligada a declarar que efectivamente se configuró dentro de la presente causa la negativa ficta aducida por la actora.

En la especie, es dable señalar que este Órgano Jurisdiccional es un ente de protección del principio de legalidad, siendo la finalidad de ello el otorgarle seguridad jurídica a los gobernados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, que a la letra dice:

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

Del anterior artículo, en su parte final señala claramente que los actos de autoridad deberán estar fundados y motivados, por lo que en el caso de mérito es preciso señalar los requisitos de los actos fiscales se encuentran especificados en el artículo 39 del Código Fiscal, mismo que a la letra dice:

“ARTICULO 39. *Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:*

I. Constar por escrito en documento impreso, y en su caso, en digital;

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales, las Autoridades Fiscales emitirán reglas de carácter general que faciliten su aplicación.

II. Señalar la autoridad que lo emite;

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

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que se envíe. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, las Autoridades Fiscales emitirán reglas de carácter general que faciliten su aplicación.”

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

Así mismo, podemos advertir que la fundamentación se refiere a la sola precisión de los preceptos legales aplicados a la hipótesis normativa del caso concreto y por motivación a esas causas particulares fácticas que dieron origen al acto administrativo, las cuáles pueden ser expresadas de distintas maneras, pero siempre y cuando esos motivos que originaron el acto sean compatibles con los fundamentos de la normatividad aplicable, en este caso

podemos hablar de una debida fundamentación y motivación. Para robustecer lo anterior es dable citar la tesis jurisprudencia 1011558 de la séptima época, que dice:

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

Precisado lo anterior y analizadas los autos que integran el expediente, se advierte que le asiste la razón a la actora toda vez que no existe respuesta emitida por la autoridad demandada a su solicitud, porque solo se limita a manifestar; -que no son hechos propios- y la segunda autoridad resulto ser extemporánea su contestación, por lo que en este sentido no se resuelve sobre lo solicitado por la demandante, esto es no resuelve si es o no procedente la solicitud del pago de lo indebido, de ahí que resulta evidente que queda configurada la negativa ficta.

En atención a lo anterior se declara la existencia de la negativa ficta que se ha configurado en el presente asunto de mérito, puesto que la negativa surgió como ficción legal.

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

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

La autoridad al contestar, debe expresar los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta, porque ésta es una cuestión de orden público.

Ahora bien, al haberse acreditado la existencia del silencio de la autoridad y la configuración de la negativa ficta, se entra al estudio del mismo, 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."⁸

⁸ PRECEDENTES:

De conformidad con el artículo 23 del Código Fiscal, señalan la obligación de las autoridades fiscales para devolver las cantidades que en su caso los contribuyentes **paguen indebidamente**, en el caso de mérito la demandante señala **que se le debe devolver** la cantidad de ******* EN MONEDA NACIONAL (\$*****)**, por concepto de Derechos del Registro Público. Porque considera que lo pagado no es congruente, preciso o exacto con el servicio prestado por considerar que el artículo 79 de la Ley de Hacienda es inconstitucional por fijar sus tarifas con base en el valor del inmueble cuya situación fáctica se pretenda inscribir. Sin embargo la actora no señala ni demuestra que haya impugnado la nulidad del tributo o su inconstitucionalidad en el momento oportuno legalmente. Por lo tanto, no puede ser considerado como indebido un tributo cubierto que legalmente **ha adquirido firmeza derivada del fenecimiento del plazo para controvertirlo** y por lo tanto fue consentido tácitamente al no haber sido impugnado, por principio de seguridad jurídica.

VII-P-2aS-202

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

VII-P-2aS-866

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

VII-P-2aS-1031

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

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

Al respecto resultan ilustrativas las siguientes tesis:

“PAGO DE LO INDEBIDO. NO SE ACTUALIZA TRATÁNDOSE DE CONTRIBUCIONES PAGADAS CON BASE EN UNA LEY QUE CON POSTERIORIDAD FUE DECLARADA INCONSTITUCIONAL. El pago de una contribución se torna indebido cuando la cantidad monetaria entregada al fisco es mayor a la exigible o no se adeuda legalmente, es decir, que la autoridad exactora no tenía derecho a recibirla conforme a la ley al momento de su cobro, de ahí que cuando esto sucede, deba reintegrarla con su actualización e intereses respectivos. Por ello, no existe pago de lo indebido ni procede pago de interés alguno, **cuando el monto se determinó y cubrió en acatamiento de una disposición legal vigente**, con absoluta independencia de que el contribuyente hubiera impugnado posteriormente la constitucionalidad del tributo en cuestión y obtenido la protección federal instada, pues queda claro que aquel **numerario se ingresó al erario, no por error o exigencia indebida de la exactora, sino en cumplimiento de un mandato general de observancia obligatoria para el afectado al momento de realizarlo.**”

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Queja 21/2005. Eduardo Montesinos Martínez y otros. 31 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Elizabeth Arrañaga Pichardo. Amparo en revisión 103/2005. Leticia López Landero. 27 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 1254, tesis XXI.3o. J/11, de rubro: "PAGO DE LO INDEBIDO. NO LO CONSTITUYE EL ENTERO DE UN IMPUESTO, CUANDO EN UN EJERCICIO POSTERIOR AL DE LA CAUSACIÓN, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, FUNCIONANDO EN PLENO O EN SALAS, DECLARA INCONSTITUCIONAL EL PRECEPTO QUE ESTABLECE LA CARGA AL CONTRIBUYENTE." y febrero de 2005, página 314, tesis 2a./J. 6/2005, de rubro: "DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS. PROCEDE CUANDO LA SOLICITUD RESPECTIVA SE REALIZA CON MOTIVO DE LA RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DETERMINÓ QUE UNA NORMA NO ES APLICABLE POR EXISTIR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD, PERO SÓLO RESPECTO DE LOS PAGOS EFECTUADOS CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE TAL CONSULTA."

Vinculado con lo anterior, cabe destacar que la SCJN ha sustentado criterio en el sentido que la proporcionalidad y equidad tratándose del cobro de derechos por servicios se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, ya que para la determinación de las cuotas a pagar por tal concepto no

se deben tomar en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado, puesto que tal sistema es aplicable únicamente a los impuestos, pero no así para el cobro de derechos, dado que la cuota relativa, como se ha mencionado, se deberá fijar atendiendo al costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y las cuotas relativas deberán ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos. Lo anterior, se sustenta en las jurisprudencias: P./J. 95/2009,(11) de rubro: "*DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.*"⁹ y P./J. 2/98,(12) de rubro: "*DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.*"¹⁰

⁹ DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Acorde con la doctrina y la legislación tributaria, los derechos son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precios por servicios de carácter administrativo prestados por los órganos del poder público a las personas que los soliciten. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dichas contribuciones satisfacen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y el servicio prestado, y cuando se da un trato igual a quienes reciben servicios análogos. En este contexto, las leyes federales o locales que regulan los derechos por la inscripción, anotación, cancelación o expedición de certificaciones de actos jurídicos o documentos en un registro público, estableciendo su cuantificación mediante un porcentaje o factor (sea por ejemplo, a la decena, a la centena o al millar), tomando en cuenta valores económicos o comerciales distintos al costo del servicio prestado por la administración pública, violan los indicados principios tributarios, pues se produce el efecto de que los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad dependiendo del monto de la operación que dé lugar a tales actos registrales, provocando que una misma función estatal, que tiene el mismo costo, cause distintas contraprestaciones en dinero. Acción de inconstitucionalidad 107/2007. Procurador General de la República. 13 de abril de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 95/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve. Registro digital: 166971. P./J. 95/2009. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Julio de 2009, Pág. 1431.

¹⁰ DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse

Sin embargo, de las documentales ofrecidas como prueba en el presente juicio contencioso, no se logra advertir en qué momento se hizo **“indebido”** el pago o porque razones el monto es excesivo al servicio prestado por el registrador, o si en la especie se le aplicó alguna de las fracciones del artículo 79 de la Ley de Hacienda o cual fue en el caso concreto el servicio solicitado a dicha autoridad para poder determinar y en qué momento lo impugno; por lo cual este Tribunal pueda constatar lo **“indebido”** del pago, ya que de la solicitud hecha a la propia autoridad administrativa tampoco se logran desprender los elementos que esta Sala Unitaria debería de contar para poder resolver si se actualiza el “pago de lo indebido”, ya que si bien como quedó precisado líneas atrás si existió un silencio de la autoridad, no quiere decir que haya quedado acreditado la devolución de lo indebido, porque el demandante tuvo que

cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos. Amparo en revisión 5238/79.—Gas Licuado, S.A.—25 de enero de 1983.—Unanimidad de dieciocho votos.—Ponente: Alfonso López Aparicio.—Secretario: José Francisco Hernández Fonseca. Amparo en revisión 1577/94.—Aída Patricia Cavazos Escobedo.—23 de mayo de 1995.—Mayoría de ocho votos.—Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza.—Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: Jorge Careño Rivas. Amparo en revisión 740/94.—Teresa Chávez del Toro.—30 de enero de 1996.—Once votos.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez. Amparo en revisión 1386/95.—Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V.—21 de noviembre de 1996.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: Jorge Careño Rivas. Amparo en revisión 1720/96.—Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V.—21 de agosto de 1997.—Once votos.—Ponente: Juan N. Silva Meza.—Secretario: Jorge H. Benítez Pimentel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 2/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. —México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y ocho. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, Pleno, tesis P./J. 2/98; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 42; y véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 259. Apéndice 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 212, Pleno, tesis 174. Registro digital: 1011861. 569. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Primera Sección - Principios de justicia tributaria, Pág. 1679.

haber probado su dicho, es decir, en la ampliación de la demanda la demandante tenía que haber expresado los argumentos lógico-jurídicos sobre el pago de lo indebido para que este Órgano Jurisdiccional contara con los elementos suficientes para analizar la “*devolución de lo indebido*”, ya que en la ampliación solo se limitó a expresar que la contestación de la autoridad demandada Dirección General del Registro Público de la Propiedad, al señalar que no son hechos propios, la dejaba en estado de indefensión, lo cuál deviene infundado su agravio debido a que de conformidad con el artículo 33 del Código Fiscal, señala quienes son consideradas autoridades fiscales para efectos del Código y demás leyes fiscales, la cuáles al tenor literal del texto normativo son las siguientes:

“ARTICULO 33. *Son autoridades fiscales para los efectos de este Código y demás leyes fiscales vigentes:*

I. El Gobernador del Estado.

II. El Secretario de Finanzas.

III. El Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas

IV. Los titulares de las unidades administrativas de la Secretaría de Finanzas con las facultades y atribuciones que les otorgue el Reglamento Interior de dicha Dependencia.

V. El Titular de la Administración Fiscal General, conforme a las facultades y atribuciones que le otorga la ley de la materia, su reglamento interior y demás disposiciones aplicables.

VI. Los Titulares de las Unidades Administrativas de la Administración Fiscal General, conforme a las facultades y atribuciones que le otorga la ley de la materia, su reglamento interior y las demás disposiciones aplicables. (...)”

Por otro lado, de conformidad con el artículo 2° del mismo Código en cita, se entiende por leyes fiscales las siguientes:

“ARTICULO 2. *Son leyes fiscales locales, además del presente Código:*

I. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado.

II. La Ley de Hacienda del Estado.

III. Las que autoricen ingresos extraordinarios.

IV. Las que organicen los servicios administrativos para la recaudación, distribución y control de los ingresos y egresos del Estado.

V. Los convenios de coordinación que celebre el Estado con la Federación o los Municipios; y la legislación federal o municipal de conformidad con lo que establezcan los propios convenios; y VI. Las demás leyes de carácter fiscal.”

En este sentido, como lo pretende afirmar la demandante en su ampliación de demanda, que la contestación sobre hechos ajenos realizada por la Dirección del Registro Público la deja en estado de indefensión, deviene infundada, ya que para efectos de las leyes fiscales, entre las autoridades competentes en la materia no se encuentra el Registro Público de la Propiedad, siendo lo fundado y cierto que si lo es la Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General, dentro de las Unidades Administrativas de la Administración Fiscal General.

Ahora bien, es dable señalar que no solo basta que se haya decretado y actualizado la negativa ficta para que en automático se condene a la autoridad hacer la devolución de lo indebido, sino **que es necesario que previamente se reconozca ese derecho subjetivo**¹¹, mismo que podrá

¹¹ "INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN.- El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de **derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia**, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección puede hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste

ser reconocido una vez probado en el juicio correspondiente LA NULIDAD (o inconstitucionalidad)¹² DEL PAGO DE DERECHOS REGISTRALES y el contribuyente acredite también haberlo pagado. **Es decir no se acredita en la especie el derecho subjetivo a la devolución de lo indebidamente pagado.**

La Segunda Sala de la SCJN dictó jurisprudencia por contradicción de tesis que define el momento a partir del cual un contribuyente tiene derecho a recuperar un pago indebido por sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actual: Tribunal Federal de Justicia Administrativa) en la que se aplica una jurisprudencia de la

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

¹² "DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS. PROCEDE CUANDO LA SOLICITUD RESPECTIVA SE REALIZA CON MOTIVO DE LA RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DETERMINÓ QUE UNA NORMA NO ES APLICABLE POR EXISTIR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD, **PERO SÓLO RESPECTO DE LOS PAGOS EFECTUADOS CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE TAL CONSULTA.**- Cuando el particular solicita la devolución de impuestos fundada en la respuesta emitida por la autoridad fiscal a una consulta en la que se determinó la no aplicación de la norma que prevé el impuesto relativo, por haber sido declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respuesta que se emitió en cumplimiento de una sentencia dictada en el juicio de nulidad por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en ese sentido, la mencionada devolución sólo procederá respecto de los pagos efectuados con posterioridad a la presentación de la consulta, en virtud de que es cuando se obtiene el beneficio de la aplicación de la jurisprudencia a favor del contribuyente y, por ende, que los enteros relativos deben considerarse como pago de lo indebido, **lo que no sucede con los pagos efectuados con anterioridad, pues estos fueron realizados en cumplimiento a una disposición de observancia obligatoria, al estar vigente y gozar de plena eficacia jurídica en el momento de realizarse el pago, en tanto no fue controvertida mediante amparo indirecto,** y porque en términos del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación no se actualiza el error de hecho o de derecho que condicione su devolución." Contradicción de tesis.- 52/2004-SS.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Séptimo en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.- 1º. de diciembre de 2004.- Cinco votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretaria: Constanza Tort San Román. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de enero de dos mil cinco- México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de dos mil cinco.

SCJN que determina la inconstitucionalidad de una norma. Este criterio se refiere a los casos en que el contribuyente plantea una consulta ante la autoridad fiscal y la respuesta obtenida es combatida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actual: Tribunal Federal de Justicia Administrativa) solicitando la aplicación de jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la norma aludida, fallando, sobre esta base, a favor del contribuyente. El criterio contenido en esta jurisprudencia indica que el contribuyente tiene el derecho a la devolución de los pagos efectuados con posterioridad a la presentación de la consulta, pues es a partir de ésta cuando se obtiene el beneficio de lo que la jurisprudencia dispone, y no así los pagos efectuados con anterioridad a ese momento. En la jurisprudencia se precisa que los pagos efectuados con anterioridad no gozan del beneficio de la aplicación de la misma, ya que fueron realizados en cumplimiento a una norma que al momento de hacer el pago tenía vigencia y no había sido controvertida mediante amparo indirecto. La Corte concluye que, para el caso de los pagos realizados con anterioridad a la consulta, en términos del artículo “22 del Código Fiscal de la Federación”, no se actualiza el error de hecho o de derecho que condicione su devolución. Es de observarse que este criterio jurisprudencial se refiere específicamente a las devoluciones de pago indebido que derivan de haber combatido la respuesta de la autoridad a una consulta del particular, sin que se aluda en su texto a los casos en que la devolución de un impuesto es solicitada sin haber mediado consulta.

En efecto, lo anterior es así, ya que todo acto administrativo se considera válido¹³ en tanto su pretendida

¹³ EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE EFECTIVA TUTELA JURISDICCIONAL. La

nulidad o inconstitucionalidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

Entonces, si bien el Código Fiscal no realiza ninguna prohibición expresa de solicitar la devolución de pagos indebidos originados en actos administrativos no impugnados, ello no es posible legalmente, porque no solo implicaría un desconocimiento del contenido de actos administrativos no cuestionados, **actos que han adquirido firmeza derivada del fenecimiento del plazo para controvertirlos**, sino porque implicaría un desconocer que la verdadera obligación tributaria del contribuyente ya fue determinada por la Administración a través del citado acto administrativo, el cual, al no haber sido anulado (o modificado) fija que sea esta la obligación que le corresponde cumplir y por ende que no exista, frente a la suma pagada por aquel, ***pago indebido o en exceso alguno*** respecto del cual pueda solicitar su devolución y/o compensación.

Ahora bien, para un pronunciamiento íntegro en el presente juicio contencioso el actor debió haber allegado todos los elementos de prueba disponibles para poder

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

determinar si efectivamente la autoridad demandada tiene que hacer la devolución de la cantidad correspondiente, ya que no es posible resolver sobre meras presunciones o afirmaciones que se formulen en el desarrollo del juicio, sino que como quedó precisado desde un inicio, la prueba documental o en su caso la que sea más idónea para acreditar los intereses de las partes son las que serán valoradas para determinar el fallo del juicio de mérito, lo que en el caso que nos ocupa, el actor en su demanda solo ofrece como elemento de prueba la solicitud de devolución de pago de lo indebido a la autoridad demandada, y en su ampliación de demanda, se limitó a responder que se le dejaba en estado de indefensión por la respuesta de una de las autoridades demandadas por versar sobre hechos ajenos a ésta última y no a probar que se debería de reconocer ese derecho subjetivo que reclama, por lo que no acreditó en presente juicio el haber realizado un pago **indebido** o que el mismo fue hecho por error, para robustecer lo anterior se citan unos criterios del Alto Tribunal, que a la letra dicen:

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

“DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO INDEBIDAMENTE. CUANDO SE DEMANDA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SU NEGATIVA, PARA UN PRONUNCIAMIENTO ÍNTEGRO LAS PARTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEBEN DEMOSTRAR FEHACIENTEMENTE SI EL PARTICULAR TIENE O NO DERECHO A LO SOLICITADO, POR LO QUE, DE REQUERIRSE UN ANÁLISIS CONTABLE COMPLEJO QUE INVOLUCRE CUESTIONES TÉCNICAS, SERÁ NECESARIO EL DESAHOGO DE LA PRUEBA IDÓNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). De conformidad con los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2005, en relación con la tesis 2a./J. 67/2008, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 593, de rubro: "NEGATIVA DE DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO INDEBIDAMENTE. CUANDO SE DECRETA SU NULIDAD CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN IV Y 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, ADEMÁS DE ANULAR EL ACTO, PARA

REPARAR EL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR Y CONDENAR A LA ADMINISTRACIÓN A RESTABLECERLO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).", las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligadas a conocer y decidir en toda su extensión la reparación del derecho subjetivo lesionado, fijando, en caso de contar con los elementos jurídicos necesarios, los derechos del particular y condenando a la autoridad hacendaria a su restablecimiento. En consecuencia, cuando se demanda ante dicho órgano la negativa a la devolución de lo pagado indebidamente, para un pronunciamiento íntegro las partes en el juicio contencioso administrativo deben demostrar fehacientemente si el particular tiene o no derecho a lo solicitado, lo que no puede derivar de presunciones o afirmaciones que en tal sentido formulen, por lo que, de requerirse un análisis contable complejo que involucre cuestiones técnicas, será necesario el desahogo de la prueba idónea, a fin de generar convicción en el juzgador sobre la situación tributaria del contribuyente." *Época: Novena Época. Registro: 165815. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre de 2009. Materia(s): Administrativa Tesis: III.2o.A.214 A. Página: 1518.*

"NEGATIVA DE DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO INDEBIDAMENTE. CUANDO SE DECRETA SU NULIDAD CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN IV Y 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, ADEMÁS DE ANULAR EL ACTO, PARA REPARAR EL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR Y CONDENAR A LA ADMINISTRACIÓN A RESTABLECERLO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). Cuando el indicado Tribunal declara ilegal la resolución impugnada que niega, por improcedente, la devolución de cantidades solicitadas por pago de lo indebido o saldo a favor, con base en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ello implica, en principio, que el Tribunal realizó el examen de fondo de la controversia planteada, por tanto, la nulidad que decreta de dicha resolución en términos de la fracción III del artículo 239 del mismo ordenamiento legal, lo obliga a establecer, además, si el contribuyente tiene derecho o no a la devolución solicitada y, en su caso, a decidir lo que corresponda, pero no puede ordenar que la autoridad demandada dicte otra resolución en la que resuelva de nueva cuenta sobre dicha petición, porque ello contrariaría el fin perseguido por la ley al atribuir en esos casos al Tribunal plena jurisdicción, que tiene como finalidad tutelar el derecho subjetivo del accionante, por lo que está obligado a conocer y decidir en toda su extensión la reparación de ese derecho subjetivo lesionado por el acto impugnado, por ello su alcance no sólo es el de anular el acto, sino también el de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos; lo anterior, salvo que el órgano jurisdiccional no cuente con los elementos jurídicos necesarios para emitir un pronunciamiento completo relativo al derecho subjetivo lesionado, pues de actualizarse ese supuesto de excepción debe ordenar que la autoridad demandada resuelva al respecto. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución

administrativa impugnada proviene del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, dado que si el Tribunal declara la nulidad de la resolución en términos de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación no puede, válidamente, obligar a la demandada a que dicte nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe obrar o abstenerse y para determinar cuándo y cómo debe obrar, sin que el Tribunal pueda sustituir a la demandada en la apreciación de las circunstancias y de la oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, además de que ello perjudicaría al contribuyente en vez de beneficiarlo al obligar a la autoridad a actuar cuando ésta pudiera abstenerse de hacerlo; pero tampoco puede, válidamente, impedir que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución, pues con ello le estaría coartando su poder de elección.” *Época: Novena Época Registro: 169851. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Abril de 2008. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 67/2008. Página: 593.*

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

Ahora bien, en el caso de mérito el actor era quien tenía que probar que efectivamente había hecho un pago y que el mismo era indebido, ya que con la simple solicitud que presentó ante la autoridad demandada no basta para que se condene a la autoridad hacer la devolución correspondiente, así mismo, del estudio íntegro del expediente el actor **adjuntó a su escrito de demanda una copia simple de un recibo de pago y un “ticket” recibo de pago**, que no fueron ofrecidos como prueba en el momento procesal oportuno, en consecuencia, no probó con el documento base de la acción de devolución de lo indebido es decir, que ese pago era indebido, de la misma manera, solamente señala que fue por concepto de derechos registrales, pero sin señalar cual fue la operación que realizó para llevar a cabo dicho pago y que el mismo resultara ilegal o porque tendría derecho a la devolución de lo indebido.

Para robustecer lo anterior, se cita los criterios que a la letra señalan:

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

“PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, **salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema.** Por tanto, **siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o**

no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Época: Décima Época. Registro: 2013250. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: PC.VIII. J/2 A (10a.). Página: 1364 PLENO DEL OCTAVO CIRCUITO. Contradicción de tesis 1/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 28 de junio de 2016. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Alfonso Soto Martínez, Arcelia de la Cruz Lugo, Carlos Gabriel Olvera Corral, Pedro Guillermo Siller González Pico y Guillermo Loreto Martínez. Disiente: Enrique Torres Segura. Ponente: Alfonso Soto Martínez. Secretario: Luis Fernando García González. Criterios contendientes: El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 571/2014, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 686/2015.

“MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ESTÁN OBLIGADOS A ALLEGARSE PRUEBAS NO OFRECIDAS POR LAS PARTES NI A ORDENAR EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS DEFICIENTEMENTE APORTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CON LAS QUE EVENTUALMENTE AQUÉL PUDIERA ACREDITAR LA ACCIÓN O EXCEPCIÓN DEDUCIDAS. De los artículos 14, fracciones IV y V, 15, 20, fracciones II a VII, 21, fracciones I y V, 40 y 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como de los derogados numerales 209, fracciones III y VII, 214, fracción VI y 230 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa corresponde al actor probar los hechos constitutivos de su acción y al demandado sus excepciones; esto es, la parte interesada en demostrar un punto de hecho debe aportar la prueba conducente y gestionar su preparación y desahogo, pues en ella recae tal carga procesal, sin que sea óbice a lo anterior que el último párrafo del derogado artículo 230 del Código Fiscal de la Federación y el numeral 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevean que el Magistrado Instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento relacionado con los hechos controvertidos u ordenar la práctica de cualquier diligencia, pues la facultad de practicar diligencias para mejor proveer contenida en los citados preceptos legales, debe entenderse como la potestad del Magistrado para ampliar las diligencias probatorias previamente ofrecidas por las partes y desahogadas durante la instrucción, cuando considere que existen situaciones dudosas, imprecisas o insuficientes en dichas probanzas, por lo que tales ampliaciones resulten indispensables para el conocimiento de la verdad sobre los puntos en litigio. De ahí que la facultad de ordenar la práctica

de las referidas diligencias no entraña una obligación, sino una potestad de la que el Magistrado puede hacer uso libremente, sin llegar al extremo de suplir a las partes en el ofrecimiento de pruebas, pues ello contravendría los principios de equilibrio procesal e igualdad de las partes que deben observarse en todo litigio, ya que no debe perderse de vista que en el juicio contencioso administrativo prevalece el principio de estricto derecho. Además, si bien es cierto que conforme a los numerales indicados el Magistrado Instructor tiene la potestad de acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o de ordenar la práctica de cualquier diligencia para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, también lo es que esa facultad no puede entenderse en el sentido de eximir a la parte actora de su obligación de exhibir las pruebas documentales que ofrezca a fin de demostrar su acción, ni de perfeccionar las aportadas deficientemente para ese mismo efecto, sino que tal facultad se refiere a que puede solicitar la exhibición de cualquier prueba considerada necesaria para la correcta resolución de la cuestión planteada. *Época: Novena Época. Registro: 164989. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010. Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 29/2010. Página: 1035*

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

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

A partir del análisis anterior, esta Sala Unitaria llega a la conclusión de que sí se comprobó el primer elemento para la procedencia de las pretensiones del actor, es decir, la existencia del “**pago**” mencionado por la parte actora, más

no así, que éste pago fuera indebido, toda vez que si no se probó que la demandante realizó un pago **indebido** en carácter de *Derechos Registrales*, tampoco fue así que **la determinación¹⁴ del impuesto respectivo haya quedado insubsistente mediante resolución administrativa o jurisdiccional**, mucho menos se puede conceder lo pedido, obligando a la autoridad a entregarle una cantidad de numerario relativo a un pago tributario, si el documento en el que conste el pago no fue exhibido en original o

¹⁴ **ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LA NOTA OFICIAL ELABORADA POR LOS FEDATARIOS PÚBLICOS QUE CONTIENE LA CUANTIFICACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, SE TRADUCE, AL DARSE SU ACEPTACIÓN FICTA POR LA TESORERÍA MUNICIPAL ANTE LA QUE SE PRESENTA, EN UN ACTO DE AUTORIDAD** (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Si bien es cierto que en la elaboración de la nota oficial por los fedatarios públicos en el Estado de Nuevo León, conforme al modelo autorizado, que contiene la cuantificación del impuesto sobre adquisición de inmuebles, la autoridad no tiene intervención alguna, también lo es que al presentarse ante la tesorería municipal, ésta deja de ser un simple receptor del pago, toda vez que conforme a los artículos 28 Bis 3 y 28 Bis 4 de la Ley de Hacienda para los Municipios de la citada entidad, se encuentra obligada a verificar su regularidad y, en su caso, a emitir en un plazo no mayor a diez días hábiles, a partir del siguiente al de su presentación, un rechazo, pues de lo contrario se da una aceptación ficta, que es precisamente la presunción de que la autoridad emitió una respuesta en sentido afirmativo respecto de lo que fue sometido a su potestad, **lo que es, por sí mismo, un acto de autoridad, ya que esa aceptación impacta en la esfera jurídica del gobernado, al reconocer implícitamente el fisco la regularidad de la nota y el cálculo del impuesto, la actualización y sus accesorios determinados, los cuales hace suyos;** pero además conlleva consecuencias, en tanto que a través de tal aceptación es posible registrar la operación y dar aviso para la modificación del padrón catastral, con lo que confiere al gobernado la posibilidad de acudir a inscribir el documento en que consta la operación en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio e, incluso, **sólo hasta aceptar la nota, puede consignarse el pago del impuesto ante la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado**, la que, a su vez pondrá a disposición del Municipio el monto de lo recaudado. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 294/2013. Alma Rosa Salinas Maldonado. 28 de agosto de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Secretario: Jesús Alejandro Jiménez Álvarez. Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 12/2013 del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de la que derivó la tesis jurisprudencial PC.IV.A. J/5 A (10a.) y PC.IV.A. J/6 A (10a.) de títulos y subtítulos: "IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LA AFIRMATIVA FICTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28 BIS 4 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN NO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA POR LA QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DETERMINE, CUANTIFIQUE O LIQUIDE EL MONTO A PAGAR POR DICHA CONTRIBUCIÓN.", y "IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL RECIBO DE PAGO DE AQUÉL NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN INPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).", respectivamente.

certificado, pues las copias simples carecen de eficacia demostrativa.

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23 del Código Fiscal, que a la letra dice:

“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.
(...)”

Así las cosas, la pretensión de la demandante de que se le entregue una cantidad de numerario relativo a un pago tributario incorrecto cuya existencia no quedó plenamente probada, resulta improcedente; por lo tanto, debe confirmarse la validez de la negativa ficta de la **Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General de Coahuila de Zaragoza**, que recayó a la solicitud de la actora de fecha dos (02) de julio de dos mil quince (2015).

Por tanto, se reitera que con las documentales aportadas **no se comprueba el elemento normativo: “indebido” del pago**, acto reclamado en la solicitud no resuelta por la autoridad demandada consistente en la devolución de la cantidad de ******* MONEDA NACIONAL (\$*****)** por concepto de Derechos Registrales.

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

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

¹⁵**Contradicción de tesis 12/2013.** Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Cuarto Circuito. 28 de octubre de 2014. Mayoría de dos votos de los Magistrados Luis Alfonso Hernández Núñez y Sergio Javier Coss Ramos. Disidente: Jorge Meza Pérez. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretario: Noel Israel Loera Ruelas.

Tesis y/o criterios contendientes:

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

Nota:

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

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

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

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

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

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se reconoce la validez de la negativa ficta impugnada, que recayó a la solicitud de la actora de fecha dos (02) de julio de dos mil quince (2015); por los razonamientos, fundamentos y motivos expuestos en las consideraciones de esta sentencia.

SEGUNDO. No se actualiza en el caso de mérito el derecho subjetivo a la devolución del pago indebido relativo al pago de Derechos Registrales de conformidad con lo expuesto en la consideración SEXTA de la presente sentencia.

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

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE. Así lo resolvió la TERCERA SALA UNITARIA 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 de acuerdos DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO, quien da fe.-----



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/148/2018

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
Magistrada

DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO
Secretaria de Acuerdos



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA