



SENTENCIA DEFINITIVA

CERTIFICACIÓN: Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 108 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, se hace del conocimiento de las partes que a partir del día **ocho de enero de dos mil diecinueve**, la Licenciada **Juana Laura de Luna Lomelí**, funge como Secretaria General de Acuerdos de esta Sala.- Conste.

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL NÚMERO: 0712/2018

ACTORAS: **

AUTORIDADES DEMANDADAS: 1) SECRETARÍA DE FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES y 2) INSTITUTO CATASTRAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (AHORA SECRETARÍA DE GESTIÓN URBANÍSTICA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL, REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO)

Aguascalientes, Aguascalientes, treinta y uno de enero de dos mil diecinueve

V I S T O S, para resolver, los autos del juicio de nulidad número **0712/2018**, y;

RESULTANDO

I. Mediante escrito presentado en la Oficina de Partes del Poder Judicial del Estado el *dos de abril de dos mil dieciocho*, remitido a esta Sala al día hábil siguiente, *******, demanda de las autoridades al rubro indicadas, la **indemnización** derivada de la *responsabilidad patrimonial* que les atribuye, la que formula en los siguientes términos:

“RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE IMPUGNA Y AUTORIDAD DEMANDADA

A) La resolución emitida por la H. Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, contenida en el oficio número *******, de fecha **05 de marzo de 2018**, por la que remite a un precepto legal inaplicable al caso y **niega** (de manera tácita) el pago de la indemnización solicitada (mediante reclamación presentada en la vía administrativa), con motivo de la **actividad**

administrativa irregular de recaudación del impuesto predial de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

B) La resolución atribuida al H. Instituto Catastral del Estado de Aguascalientes (hoy Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral del Estado de Aguascalientes), por la que niega (*de manera ficta*), el pago de la indemnización solicitada (mediante reclamación presentada en la vía administrativa) con motivo de la actividad administrativa irregular de determinación de los valores catastrales de los inmuebles propiedad de la hoy actora, en 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.”

II. El diecinueve de julio de dos mil dieciocho, previo requerimiento, se admitió a trámite la demanda, se recibieron las pruebas ofrecidas y ordenó emplazar a las autoridades demandadas.

III. Por auto de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se recibió la contestación de las autoridades demandadas, pronunciándose esta Sala en relación a las pruebas ofrecidas y se corrió traslado a la parte actora para ampliación de su demanda.

IV. Mediante proveído de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, se tuvo al actor ampliando la demanda en contra de la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes y por otra parte, se le tuvo por desistido de ampliar demanda en relación a la contestación formulada por el Instituto Catastral del Estado de Aguascalientes (Ahora Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral del Estado de Aguascalientes).

V. Por acuerdo del veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, se tuvo a la demandada Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, contestando la ampliación de demanda y se señaló fecha para la celebración de la audiencia de juicio.

VI. En audiencia de juicio que fue celebrada el once de diciembre de dos mil dieciocho, se desahogaron las pruebas admitidas a las partes, se agotó el periodo de alegatos y se citó el asunto para dictar sentencia definitiva, que hoy se pronuncia:



CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Administrativa es competente para resolver el presente asunto, de conformidad con lo previsto en los artículos 51, párrafo segundo, y 52, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; 33 A, y 33 F, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 1, primer párrafo, y 2, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación al artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que se reclama el pago de una indemnización por la responsabilidad patrimonial que se atribuye a una autoridad del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO. Causal de improcedencia estudiada de oficio.

Con fundamento en el artículo 27, último párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, se procede al estudio de la causal de improcedencia según la fracción VI del artículo 26, de la Ley en cita, que esta Sala advierte de oficio, la que de resultar procedente, provocaría el sobreseimiento del presente juicio, impidiendo el análisis de los conceptos de nulidad expresados por la demandante.

Se configura la citada causal de improcedencia respecto a la demandada Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral del Estado (antes Instituto Catastral del Estado), porque en relación a ella, **no existe reclamación de responsabilidad alguna.**

Es así porque al contestar la demanda, la mencionada Secretaría dio a conocer a la parte actora la resolución a la solicitud de responsabilidad patrimonial ante ella planteada por parte de las demandantes, determinando que la parte actora **no acreditó su acción de responsabilidad patrimonial por parte del Instituto Catastral del Estado**, y por tanto, **declaró improcedente la acción de indemnización.**

Como consecuencia de lo anterior, la parte actora, en escrito de ampliación de demanda, en relación a la contestación de demanda de la Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral del Estado (antes Instituto Catastral del Estado), textualmente manifestó (**ver foja 737 de los autos**):

*“En atención al auto de fecha 28 de agosto de 2018, (en el que se tiene por contestada la demanda y se otorgan 15 días para formular ampliación de demanda), los actores **no promoveremos ampliación de demanda en este juicio, en contra del Instituto Catastral del Estado de Aguascalientes, en virtud de que en este juicio no existe acto que pueda imputársele a la autoridad catastral**”.*

Confesión expresa que hace prueba plena en su contra, en términos de lo establecido por los artículos 247 y 337 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de aplicación supletoria a la presente materia, conforme lo disponen los artículos 7 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial en relación con los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

Luego, es el propio demandante quien **expresamente reconoce que no existe reclamación alguna en contra de la referida** Secretaría de Gestión Urbanística Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral del Estado (antes Instituto Catastral del Estado), por lo que, respecto a ella, se actualiza la causal de improcedencia establecida por el artículo 26, fracción VI de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, que textualmente dispone:

ARTICULO 26.- Es improcedente el juicio ante la Sala, contra los actos:

*...
VI.- De cuyas constancias de autos apareciera, de manera clara, que **no existe** la resolución o el acto impugnado;
...”*

En consecuencia, al configurarse la citada causal de improcedencia, lo que procede es decretar el sobreseimiento del presente juicio por lo que hace a la demandada, Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral



del Estado (antes Instituto Catastral del Estado), en términos de lo dispuesto por el artículo 27, fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, que textualmente establece:

*“ARTICULO 27.- Procede el **sobreseimiento** del juicio:*

...

II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguno (sic) de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior;

...

El sobreseimiento se podrá decretar en cualquiera de los casos antes señalados de oficio o a petición de parte.”

TERCERO Estudio de las causales de improcedencia invocadas por la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 27, último párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, se procede al estudio de las causales de improcedencia según las fracciones II y IV del artículo 26, de la Ley en cita, invocadas por la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes; ya que de resultar procedentes, provocarían el sobreseimiento del juicio, impidiendo el análisis de los conceptos de nulidad expresados por la demandante.

Aduce la referida demandada que se configuran las citadas causales de improcedencia, porque lo reclamado fue materia de sentencia de fondo, dado que tiene relación con el juicio ***, radicado ante esta Sala Administrativa, sobre el cual recayó resolución definitiva publicada en fecha 28 de noviembre de 2016, y que por auto del 23 de marzo de 2017, se declaró que dicha sentencia ha causado[sic].

Agrega además que, existe consentimiento de la parte actora al no haberse promovido medio de defensa alguna ante esta Sala.

Las causales de improcedencia invocadas son **INFUNDADAS**, toda vez que lo que la parte actora intenta en el presente juicio es **una acción indemnizatoria por Responsabilidad Patrimonial** de la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes, la cual, en sus artículos 1, 25 y 26, disponen textualmente lo siguiente:

“Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general, y reglamentaria del Artículo 73 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Su objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran un menoscabo en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos, así como de las personas físicas o morales que sean concesionarias o prestadoras de servicios públicos.

La responsabilidad patrimonial es objetiva y directa; la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las disposiciones legales a que la misma hace referencia.

En el caso de la responsabilidad señalada en el Título Octavo de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, la misma se tramitará conforme a las reglas previstas en dicha normatividad, sin que sea aplicable la presente Ley.

Artículo 25.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado por la vía contenciosa, se substanciará de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Artículo 26.- Los actos administrativos afectados de nulidad por sí mismos no presuponen indemnización.”

De lo anteriormente transcrito, se obtiene que el objeto de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado es fijar las bases y procedimientos **para reconocer el derecho a la indemnización** de las personas que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran un menoscabo en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos **como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos**, así como de las personas físicas o morales que sean concesionarias o prestadoras de servicios públicos, y que dicha responsabilidad **es**



independiente de los actos administrativos que puedan ser afectados de nulidad.

En consecuencia la parte actora puede ejercer de manera independiente y separada una **acción de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado**, si considera que conforme a la Ley de la Materia, le asiste el derecho para hacerlo, siendo que los argumentos en relación a la procedencia o no del ejercicio de la acción, será la cuestión de fondo de la que esta Sala habrá de examinar al estudiar los conceptos de reclamación que la parte actora hace valer, por lo que en el caso de estudio no se configuran las causales invocadas por la referida demandada.

Máxime que la sentencia dictada dentro del expediente *** del índice de esta Sala, invocada por la citada demandada para comprobar la existencia de la causal de cosa juzgada, fue emitida para resolver conceptos de violación planteados en relación al cobro de diversos créditos fiscales por concepto de impuesto predial; **y no en contra de la responsabilidad patrimonial** que se atribuye a la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, en relación a la **supuesta actividad administrativa irregular** de recaudación del impuesto predial, de los ejercicios fiscales 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, que es el objeto de la presente demanda.

De ahí que no se actualicen las causales de improcedencia invocadas.

CUARTO. En virtud de que no se actualiza causal de improcedencia alguna, esta Sala procede al estudio de la acción de indemnización ejercida en contra de la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, conforme a los hechos planteados por la accionante en su demanda y pruebas aportadas para su acreditación; mismos que por economía procesal no se

transcriben, aunado a que no es un requisito formal de las sentencias.¹

Del mismo modo, se tienen por reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias, las defensas opuestas por la demandada.

QUINTO Análisis de la acción indemnizatoria.

La parte actora hace valer diversos argumentos encaminados a combatir la resolución administrativa contenida en el oficio número *******, emitida por la demandada Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, el *cinco de marzo de dos mil dieciocho*, mediante la cual **niega el pago de la indemnización solicitada**, simultáneamente **expresa** diversos razonamientos mediante los cuales **reitera la reclamación de indemnización**.

Por cuestión de orden y atendiendo la causa de pedir, esta Sala se avocará en primer término, al estudio de **la acción ejercida por la parte actora para sustentar la reclamación de indemnización solicitada**.

Así, La parte actora formula reclamación de indemnización, **derivada de una supuesta actividad administrativa irregular en la recaudación del impuesto predial de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016**, que dice haberle causado un daño por la cantidad de **\$911,898.00 (novecientos once mil ochocientos noventa y ocho pesos 00/100 M.N.)**, así como los perjuicios derivados de la ganancia que dice haber dejado de percibir al no poder reinvertir dichos fondos.

Afirma que la responsabilidad patrimonial se comprueba porque la actividad administrativa de la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, fue irregular, al ejercer su función pública de recaudación, tomando en cuenta una base gravable determinada con valores carentes de validez jurídica.

Agrega, que lo anterior está dado en función de que la

¹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 58/2010, de la novena época, localizable con número de registro: 164618, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro señala: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.”**



base gravable del Impuesto Predial es el valor de avalúo de los bienes inmuebles determinado por el Instituto Catastral del Estado, el cual se obtiene de multiplicar los valores unitarios contenidos en la Tabla de Valores Unitarios que cada año aprueba el H. Congreso del Estado, por el número de metros cuadrados del Terreno y/o Construcción de los inmuebles ubicados en el Municipio de Aguascalientes

Añade que la Tabla de Valores Unitarios **no fue aprobada por el órgano legislativo y que por tanto es ilegal la base gravable** y por tanto es ilegal el cobro del impuesto predial; ello porque la referida tabla no fue autorizada por el Cabildo ni aprobada por el Congreso del estado en diciembre de 2010, sino con posterioridad a la publicación de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes para 2011, siendo que dicha tabla estuvo vigente para los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Y que lo anterior fue reconocido por el Ayuntamiento de Aguascalientes, en sesión de cabildo 80/2016 aprobada el 29 de diciembre de 2016, donde de manera expresa señala que existió un vicio legislativo consistente en la carencia de vigencia y valor de la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcción.

Concluye por tanto que el impuesto es fruto de una **actividad administrativa irregular**, por cobrar un tributo ilegalmente configurado, ya que la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes determinó (calculó), cobro y recibió el impuesto predial de los años 2011 a 2016 sin contar con todos los elementos esenciales de la obligación tributaria, siendo que la recaudación no pudo ni debió llevarse a cabo, ante la invalidez jurídica de la base gravable y que la realización del pago indebido del Impuesto a la Propiedad raíz se constituye como **una lesión patrimonial, en forma de daño**, existiendo una **relación causal** entre la actividad estatal irregular y la **lesión patrimonial**, al existir por parte del H. Ayuntamiento del Municipio de Aguascalientes, un **reconocimiento de la ilegalidad de la Tabla de Valores Unitarios**

de Suelo y/o Construcción en la Ley de Ingresos, por lo que se estuvo operando con vicios del proceso legislativo.

Previamente al estudio de los elementos que integran la acción ejercida por la parte actora, se hace necesario partir del marco teórico y jurídico que da cabida a la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Al respecto, los artículos 113, según párrafo, de la Constitución Federal; 73, último párrafo, de la Constitución Local; 1, 2 y 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, disponen:

**“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Art. 113.-...**

La responsabilidad del Estado por los daños que, **con motivo de su actividad administrativa irregular**, cause en los bienes o derechos de los particulares, **será objetiva y directa**. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

**“Constitución Política del Estado de Aguascalientes
Artículo 73.-...**

...

La responsabilidad del Estado por los daños que, **con motivo de su actividad administrativa irregular**, cause en los bienes o derechos de los particulares, **será objetiva y directa**. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

“Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general, y reglamentaria del Artículo 73 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Su objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran un menoscabo en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos.

La responsabilidad patrimonial es objetiva y directa; la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las disposiciones legales a que la misma hace referencia.

En el caso de la responsabilidad señalada en el Título Octavo de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, la misma se tramitará conforme a las reglas previstas en dicha normatividad, sin que sea aplicable la presente Ley.

“Artículo 2º.- Para la debida interpretación y aplicación de este ordenamiento se entenderá por:

I. **Actividad administrativa irregular:** aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate;

II. **Actividad administrativa del Estado:** la que desarrollan los entes públicos;

III. **Entes públicos:** salvo mención expresa en contrario, los poderes judicial, legislativo y ejecutivo, las entidades paraestatales y



dependencias de la administración pública estatal, los gobiernos municipales, las entidades y dependencias de la administración pública municipal, los organismos constitucionalmente autónomos y cualquier otro ente público de carácter local;

IV. Salario: al salario mínimo general vigente en el Estado de Aguascalientes.”

“Artículo 16.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.”

De una interpretación sistemática de los citados numerales se obtiene, que los particulares tienen derecho a una indemnización —conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes— por parte del Estado; cuando con motivo de su **actividad administrativa irregular** [aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate], se les cause algún daño en sus bienes, posesiones o derechos.

Excepto, cuando los daños y perjuicios no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño, además, de los casos fortuitos y de fuerza mayor.

Responsabilidad patrimonial del Estado, que será *objetiva y directa*.

Objetiva, porque el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales **causados por una actividad irregular del Estado**, entendida esta como los actos de la

administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración; y,

Directa, porque cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino **únicamente la irregularidad de su actuación**, y sin tener que demandar previamente al citado servidor.

Lo anterior, se sustenta en las tesis de jurisprudencias números P./J. 42/2008 [con número de registro electrónico: 169424] y P./J. 43/2008 [localizable con número de registro electrónico: 169428], ambas de la novena época, emitidas por el Alto Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro y texto indican:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la **"responsabilidad directa"** significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, **sino únicamente la irregularidad de su actuación**, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la **"responsabilidad objetiva"** es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.”

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en



los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de **directa** y **objetiva**. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración."

En la inteligencia de que, no toda actividad del Estado es susceptible de generar una responsabilidad patrimonial; sino sólo aquella que corresponda al ejercicio de su función administrativa en un sentido material, quedando excluidas las funciones eminentemente legislativas y jurisdiccionales.

Tampoco se trata de un derecho subjetivo absoluto, pues para que proceda el pago indemnizatorio por la actividad irregular del Estado, deben concurrir los siguientes requisitos²:

² Al respecto, véase la tesis aislada número 1a. CLXXI/2014 (10a.) , de la décima época, con número de registro electrónico: 2006255, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro y texto indica:

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA. Toda vez que el término "responsabilidad objetiva" que prevé la Constitución, no puede ser entendido en el sentido que se le atribuye a la responsabilidad objetiva civil, sino que refiere a una responsabilidad derivada de un acto irregular del Estado, deben trasladarse los requisitos propios de la responsabilidad civil al esquema de responsabilidad patrimonial del Estado, sin ser necesario probar la culpa de un agente del Estado en particular, sino la actuación irregular de la dependencia demandada. Así, **para que proceda el pago indemnizatorio por la actividad irregular del Estado, deben concurrir los siguientes requisitos: 1) La existencia de un daño. Dicho daño debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas. 2) Que el daño sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad**

1) La existencia de un daño. Dicho daño debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas.

2) **Que el daño sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.**

3) **El nexo causal entre el daño y la actividad de la Administración Pública.**

En congruencia con lo anterior, se concluye que el derecho a una indemnización surge con motivo de los daños causados a los particulares por la actividad **administrativa irregular, característica que no guarda identidad con la ilegalidad de un acto**, en tanto que **la primera acontece en un contexto totalmente ajeno a las facultades de las autoridades**, mientras que **la segunda se refiere a los actos emitidos al amparo del marco normativo que rige a la autoridad, aunque de manera defectuosa**, es decir, **el concepto de irregularidad es más restringido que el de ilegalidad.**

De este modo, aun cuando toda actividad irregular del Estado es ilegal, no todo acto declarado inválido constituye actividad irregular, ni toda actuación legal excluye dicha responsabilidad, pues la legalidad o ilegalidad no forma parte de los parámetros de evaluación para determinar la responsabilidad patrimonial, sino lo sustancial es determinar **lo normal o anormal de la actuación administrativa y que el particular no tenga el deber jurídico de soportar.**

Habiendo precisado las disposiciones legales y criterios aplicables, resulta **IMPROCEDENTE LA ACCIÓN INDEMNIZATORIA** ejercida por la parte actora.

Ello, porque después de analizar los argumentos y las diversas constancias que conforman el presente expediente, esta Sala concluye que la **Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes**, en relación a la determinación,

administrativa irregular, la cual puede consistir en la prestación deficiente del servicio público de salud. 3) El nexo causal entre el daño y la actividad de la Administración Pública.



cobro y recaudación del impuesto a la propiedad raíz para los ejercicios fiscales **2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 no actuó de manera irregular.**

Es así, porque el artículo 2, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes, en relación a la actividad administrativa irregular establece lo siguiente:

“Artículo 2º.- Para la debida interpretación y aplicación de este ordenamiento se entenderá por:

*I. **Actividad administrativa irregular:** aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que **no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate;***
...”

De lo transcrito se obtiene que existe Actividad irregular del Estado, cuando esta cause un daño a los bienes y derechos de los particulares que:

- a) No tengan obligación de soportar;
- b) Que en la actuación de la autoridad **no exista fundamento legal o causa jurídica de justificación** para legitimar el daño de que se trate.

Siendo que en el caso de estudio **no se configuran** los dos elementos antes referidos, para considerar que la recaudación por parte de la Secretaría de Finanzas Públicas Municipales del impuesto a la propiedad raíz para los referidos ejercicios fiscales sea irregular; por el contrario, queda comprobado que la recaudación del mencionado impuesto, se realizó atendiendo las obligaciones establecidas en Ley.

Es así porque la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, al realizar el cobro del impuesto a la propiedad raíz para los referidos ejercicios, **actuó en cumplimiento a la facultad y obligación constitucional y legal** de recaudar contribuciones, en tanto que la parte actora, al realizar el pago reclamado, actuó en cumplimiento de su obligación constitucional y

legal de contribuir al gasto público, con lo cual, **está obligada a soportar dicha carga contributiva.**

Lo anterior, en virtud de que los artículos 31, fracción IV y 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen textualmente lo siguiente:

“Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

...

*IV.- **Contribuir para los gastos públicos**, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y **del Municipio en que residan**, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

...

Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

...

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

*a).- **Percibirán las contribuciones**, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados **sobre la propiedad inmobiliaria**, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

...

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. **Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.** Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, **propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo** y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán



Incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.”

De lo transcrito se obtiene por una parte, la obligación de los mexicanos para contribuir al gasto público **de los municipios**, es decir, **la obligación de soportar la carga contributiva**; así como la obligación del Municipio de **percibir las contribuciones a la propiedad inmobiliaria**, como lo es el impuesto a la propiedad raíz, también conocido como impuesto predial.

Ahora bien, en consonancia con lo anterior, los artículos 41, 42, fracción I, 44, 48, 49 y 54 de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, textualmente disponen lo siguiente:

“
...
TITULO SEGUNDO
DE LOS IMPUESTOS
CAPITULO I
Del Impuesto a la Propiedad Raíz
SECCIÓN PRIMERA
Del Objeto

*ARTICULO 41.- Es objeto de este impuesto; según sea el caso, **la propiedad, la copropiedad, la posesión y el usufructo de predios**, así como las construcciones edificadas sobre los mismos.*

SECCION SEGUNDA

De los Sujetos

ARTICULO 42.- Son sujetos de este impuesto:

I.- Los propietarios, copropietarios y condóminos de predios;

...

De la Base

*ARTICULO 44.- Será base para el pago de este impuesto, **el***

valor catastral de los predios o de las construcciones, en su costo

En cuanto a los predios o construcciones que no tengan valores catastrales, servirá de base al valor con que se encuentren fiscalmente empadronadas o el valor de operación del traslado de dominio que se registre, aún tratándose de ventas con reservas de dominio, si este es mayor que aquellos.

...

Del Pago

ARTICULO 48.- Este impuesto se liquidará de conformidad con las cuotas y tasas, que al efecto señale la Ley de Ingresos del Municipio.

ARTICULO 49.- Este impuesto se pagará en forma anual dentro del periodo comprendido del mes de enero al último día hábil del mes de marzo.

...

ARTICULO 54.- La Secretaría de Finanzas deberá determinar el monto del impuesto, de conformidad con las respectivas bases, tasa o cuotas que al efecto establezca esta Ley, y la Ley de Ingresos del Municipio.”

De las disposiciones transcritas, se obtiene que los **propietarios de bienes inmuebles** ubicados en el municipio de Aguascalientes, están **obligados al pago del impuesto a la Propiedad Raíz** y que la **competente para determinar el impuesto**, es precisamente la **Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes**, en términos de las transcritas disposiciones de la Ley de Hacienda y conforme a la tasa o cuotas que al efecto establezca la Ley de Ingresos del Municipio.

Quedando también acreditada la existencia de las Leyes de ingresos del Municipio de Aguascalientes, para los ejercicios fiscales 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016³, de la manera siguiente:

| <i>Ejercicio</i> | <i>Fecha de Publicación en el Periódico Oficial del Estado</i> |
|------------------|--|
| <i>2011</i> | <i>31 de diciembre de 2010, Décima Primera Sección</i> |
| <i>2012</i> | <i>31 de diciembre de 2011, Segunda Sección</i> |

³ <http://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/PeriodicoOficial/>



| | |
|------|--|
| 2013 | 31 de diciembre de 2012, Segunda Sección |
| 2014 | 31 de diciembre de 2013, Tercera Sección |
| 2015 | 31 de diciembre de 2014, Cuarta Sección |
| 2016 | 31 de diciembre de 2015, Cuarta Sección |

Periódicos Oficiales que en Original, fueron ofrecidos por la parte actora y que obran de la foja 178 a la foja 473 bis de los autos.

Con lo cual, queda acreditada la existencia del marco jurídico, que dotó a la autoridad actuante del fundamento legal y causa jurídica que legitima el cobro de los impuestos.

Por otra parte, en relación a la obligación jurídica para soportar la carga de los impuestos por parte de las demandantes, ello queda acreditado toda vez que la parte actora es **sujeto del impuesto a la propiedad raíz**, lo que se comprueba con la **confesión expresa de la parte actora**, pues en el hecho narrado como número 1 del escrito inicial de demanda, **se manifiesta ser propietarios de los bienes ubicados dentro del municipio de Aguascalientes y que estaban obligados al pago del impuesto predial**, previa determinación que efectuara la Secretaría de Finanzas del Municipio de Aguascalientes, en términos del artículo 54 de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes **-foja 3 de autos-**.

Confesión expresa que hace prueba plena en su contra, en términos de lo establecido por los artículos 247 y 337 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de aplicación supletoria a la presente materia, conforme lo disponen los artículos 7 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial en relación con los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

De todo lo anterior, se concluye:

1. Que la autoridad demandada, Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes no sólo tenía la

facultad, sino también la obligación de recaudar el Impuesto a la Propiedad raíz, de los bienes inmuebles ubicados en su territorio;

2. Que la parte actora es propietaria de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del municipio de Aguascalientes, cuya devolución, vía indemnización, solicita;

3. Que en consecuencia, para el cobro del Impuesto a la Propiedad Raíz, la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, aplicó la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes y las Leyes de Ingresos correspondientes a los ejercicios 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 que se reclaman;

Como resultado del anterior análisis, se concluye que **en el caso de estudio** la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes **no incurrió en actividad irregular**, al efectuar la determinación, cobro y recaudación del impuesto a la propiedad raíz, para los ejercicios fiscales 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, propiedad de la parte actora, pues al hacerlo, **se limitó a aplicar las disposiciones contenidas en la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes** así como las **Leyes de Ingresos del Municipio de Aguascalientes** para los respectivos ejercicios fiscales, es decir, se limitó a realizar la determinación, cobro y recaudación del impuesto a la propiedad raíz, **fundándose para ello en las disposiciones legales vigentes**, existiendo por tanto, **causa jurídica de justificación para hacerlo**, siendo por otra parte que las demandantes, **tenían la obligación jurídica de soportar el referido cobro del impuesto**, es decir, los actos de determinación, cobro y recaudación de los referidos impuestos, no se trata de un acto realizado de manera arbitraria, con abuso de poder o en ejercicio de atribuciones discrecionales fuera de los rangos legales establecidos.

Consecuentemente, **no se acredita la actividad irregular que se imputa y por tanto es improcedente** la acción ejercitada, por lo que debe absolverse y se absuelve a la autoridad demandada por el **PAGO DE INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**.



No es obstáculo para lo anterior, el que la parte actora haga valer diversos argumentos en relación a supuestas ilegalidades en el proceso de aprobación de las Tablas de Valores Unitarias del Suelo y Construcción.

Dichos argumentos resultan **INOPERANTES**, ya que los mismos están encaminados a combatir la **ilegalidad de dichas tablas**, lo cual es propio de una **acción de nulidad** en términos de lo dispuesto por el artículo 2, fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes y no de una acción **indemnizatoria por responsabilidad patrimonial**, acción diversa que se rige por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes.

Tampoco es obstáculo para lo anterior, el que la parte actora esgrima diversos argumentos para combatir la ilegalidad de la resolución administrativa contenida en el oficio número *******, emitida por la demandada Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, el *cinco de marzo de dos mil dieciocho*, mediante la cual, la referida demandada, le **niega el pago de la indemnización solicitada**, pues dichos argumentos resultan **INEFICACES**.

Es así, porque al haberse estudiado por esta sala los elementos que integran la acción de indemnización habiéndose pronunciado sobre el fondo del asunto; resulta irrelevante la legalidad o ilegalidad de la respuesta dada por la autoridad demandada en torno a dicha reclamación de indemnización.

Máxime que es a este tribunal a quien corresponde decidir la controversia con base en la demanda y eventual contestación, sin que la reclamación previamente formulada ante la autoridad administrativa vincule irremediabilmente a las partes; a este tribunal o incluso impida aportar las pruebas que acrediten los hechos o cuestiones relacionados con la actividad administrativa irregular constitutiva de la acción ejercida.

De ahí que, una vez analizados los hechos que se

atribuyen a la autoridad y habiendo concluido que no son aptos para considerarlos como una actividad administrativa irregular generadora de Responsabilidad Patrimonial Estatal; provoca la ineficacia de la oposición que hizo valer la demandante en contra de la respuesta denegatoria de indemnización dada por la autoridad demandada, pues en nada variaría el sentido de la presente sentencia cualquiera que fuere el resultado de su estudio.

Por las razones que se informan en el presente fallo, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, fracción VI, 27, fracción II, 59 y 60 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes; 82, primer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado⁴, de aplicación supletoria al primero de los ordenamientos citados, se resuelve:

PRIMERO. Esta Sala es **competente** para conocer la reclamación de indemnización derivada de la Responsabilidad Patrimonial que se atribuye al Estado.

SEGUNDO. Se decreta el SOBRESEIMIENTO en el presente juicio, por lo que hace a la demandada Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral del Estado (antes Instituto Catastral del Estado);

TERCERO. Resulta **IMPROCEDENTE** la **acción indemnizatoria** ejercida en contra de la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes.

CUARTO. Se **ABSUELVE** a la autoridad demandada Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes de las prestaciones reclamadas por indemnización de la responsabilidad patrimonial que se le atribuye.

QUINTO. Notifíquese personalmente.

Así lo resolvió esta Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, por unanimidad de votos de los Magistrados ENRIQUE FRANCO MUÑOZ, RIGOBERTO

⁴ **ARTÍCULO 82.-** Las sentencias deberán ser claras, precisas y congruentes con la demanda y su contestación y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hubieren sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.”



ALONSO DELGADO ALFONSO ROMÁN QUIROZ, siendo ponente el segundo de los nombrados, quienes firman en unión de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Juana Laura de Luna Lomelí, quien autoriza y da fe.

La resolución anterior se publicó en lista de acuerdos de uno de febrero de dos mil diecinueve. Conste.-