



SALA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NÚMERO: 0112/2020
SENTENCIA DEFINITIVA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
NÚMERO: 0112/2020

ACTOR: ***

AUTORIDAD DEMANDADA: SECRETARÍA
DE FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO
DE AGUASCALIENTES.

Aguascalientes, Aguascalientes, **veintinueve de enero de dos mil veintiuno.**

V I S T O S, para resolver, los autos del juicio de nulidad número **0112/2020.**

R E S U L T A N D O:

I. Mediante escrito presentado el **veintiuno de enero de dos mil veinte**, en la Oficialía de Partes del Poder Judicial del Estado, remitido a esta Sala al día hábil siguiente, la ciudadana ***, demandó de la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes, la nulidad de los actos administrativos que precisó en los siguientes términos:

“Que por medio del presente escrito y con fundamento en el artículo 2º fracción I, 28, 29, 30, 31, 40 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, VENGO A DEMANDAR LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, recaída a las solicitudes de devolución por parte de lo indebido por la cantidad de \$8,165.51, \$7,279.66, \$9,018.81, \$6,366.15 por concepto de derecho de alumbrado público, presentada ante la Secretaría de Finanzas del Municipio de Aguascalientes, todas en fechas 26 de junio de 2019.

Así mismo, se demanda simultáneamente la devolución de la cantidad de \$8,165.51, \$7,279.66, \$9,018.81, \$6,366.15 por concepto de derecho de alumbrado público pagado indebidamente.”

II. Previo requerimiento, el **quince de julio de dos mil veinte**, se admitió a trámite la demanda, se recibieron las pruebas ofrecidas y se ordenó emplazar a la autoridad demandada.

III. Por auto de **diecisiete de agosto de dos mil veinte**, se tuvo a la autoridad demandada contestando la

demanda, se admitieron las pruebas que ofreció, y se ordenó correr traslado a la actora para formulación de ampliación de demanda.

IV. Mediante proveído del **nueve de octubre de dos mil veinte**, se declaró perdido el derecho de la parte actora para formular ampliación de su demanda; y, por auto del **dieciocho de enero de dos mil veintiuno**, se reprogramó la fecha para la celebración de la audiencia de juicio.

V. En audiencia de juicio celebrada el **veintiséis de enero de dos mil veintiuno**, se desahogaron las pruebas admitidas a juicio, se agotó el periodo de alegatos, y se citó el asunto para dictar sentencia definitiva.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Esta Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, es **competente** para conocer y resolver el presente juicio, conforme a los artículos 51, párrafo segundo, y 52, último párrafo, de la Constitución Local; 33 A y 33 fracciones II y V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; 1º, primer párrafo, 2, fracciones II y V, y 59 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, dado que se impugna la determinación de un crédito fiscal, así como la **negativa ficta** por parte de la **Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes para ordenar la devolución de cantidades** que dice la parte accionante pagó de manera indebida.

SEGUNDO. Precisión de los actos impugnados. Con fundamento en el artículo 60, fracción I, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes¹, y a fin de fijar con exactitud la cuestión a resolver, se precisa que los actos impugnados en el presente juicio lo son:

¹ **“ARTICULO 60.-** Las sentencias que dicte la Sala no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

I.- **La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos**, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;...”



1. Las determinaciones del Derecho de Alumbrado Público correspondientes a los siguientes periodos: del **VEINTIOCHO DE FEBRERO AL TREINTA Y UNO DE MARZO**, del **TREINTA DE ABRIL AL TREINTA Y UNO DE MAYO**, del **TREINTA Y UNO DE MAYO, AL TREINTA DE JUNIO**, y del **TREINTA DE JUNIO AL TREINTA Y UNO DE JULIO**, todos del año **DOS MIL DIECINUEVE**, por un total de **\$30,830.13 (TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA PESOS 13/100 M.N.)**.

Se llega a esa conclusión, porque la devolución del pago que solicitó la actora a la autoridad demandada tiene su origen en dichas determinaciones y por ello, se encuentran vinculadas a la validez de aquéllas²; de manera que las determinaciones del derecho es el acto principal del que deriva la devolución solicitada y así habrá de abordarse el estudio de los conceptos de nulidad para decidir sobre su validez.

2. La resolución negativa ficta que se configuró con el silencio de la autoridad, respecto a las solicitudes realizadas por la actora mediante escritos presentados el **veintiséis de junio y diez de octubre**, ambos de **dos mil diecinueve** —según sellos de recepción puesto por la demandada— que obran a fojas **cinco, doce, dieciséis y veintiocho** de los autos.

Resolución que se analizará conforme a los hechos y el derecho expresados por la demandada en su contestación, en términos del párrafo tercero del artículo 37 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

² Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 40/2000, de la novena época, localizable con número de registro electrónico: 192097, sustentada por el Alto Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro y texto indica: **"DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.** Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo."

Apoya a la anterior conclusión la tesis —que esta Sala comparte— sustentada por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XXXIII, Mayo de 2011, cuyo rubro y texto señalan:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA AUTORIDAD RESPECTO DE UNA NEGATIVA FICTA NO CREA UN NUEVO ACTO, SINO QUE A TRAVÉS DE ELLA SE DAN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA. De conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada expresará los hechos y el derecho en que aquélla se apoya y contra éstos el actor está facultado para ampliar su demanda, de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la citada ley; en razón de ello, no resulta factible concluir que dicha actuación procesal genera un nuevo acto de autoridad que pueda ser considerado como respuesta expresa, pues se trata de la misma negativa impugnada, reforzada con fundamentos y motivos en los que la autoridad apoya el sentido de afectación al particular.”

TERCERO. Estudio de la procedencia de la negativa ficta, en relación a las solicitudes de devolución de las cantidades enteradas por concepto de derecho de alumbrado público.

Se tiene por acreditada al tiempo de la demanda, la existencia de la **negativa ficta** por haber transcurrido más de *tres meses* en términos del artículo 14 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes³; desde que se formularon las peticiones de devolución de pago de lo indebido por la actora el *veintiséis de junio y diez de octubre, ambos de dos mil diecinueve*, al *veintiuno de enero de dos mil veinte*, en que se presentó la demanda.

Lo que se corrobora con los acuses de recibido exhibidos por la actora, que obran a fojas *cinco, doce, dieciséis y veintiocho* de los autos, que al ser documentales públicas, y,

³ “ARTÍCULO 14.- Salvo que las leyes específicas establezcan un plazo menor, no podrá exceder de **tres meses** el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, transcurrido el cual sin que se notifique la resolución, a menos que la ley que rija la materia establezca lo contrario, 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.”



PODER JUDICIAL

ESTADO DE AGUASCALIENTES

**SALA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NÚMERO: 0112/2020
SENTENCIA DEFINITIVA**

por provenir de las partes sin que exista objeción alguna, merecen pleno valor probatorio para tener por acreditado la existencia del mencionado acto impugnado, de conformidad con lo previsto en los artículos 335, 341 y 352 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, según su numeral 47.

CUARTO. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se estudian las causales de improcedencia invocadas por la autoridad demandada.

En el escrito de contestación a la demanda, señala la **Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes**, que es improcedente el juicio en términos del artículo 27, fracción I de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes porque no existe una afectación como tal a los intereses legítimos de la actora, debido a que únicamente cumplió con el pago de un derecho de alumbrado público, sin que deba de traducirse como un cobro ilegal, en exceso o por error, y que por tanto no se materializa ni un error de hecho o de derecho que condicione la devolución del supuesto pago de lo indebido.

Agrega, que el juicio de nulidad es improcedente, en términos del artículo 26, fracción IV de la ley de la materia, porque desde su perspectiva existe consentimiento tácito, ello, porque no se promovió medio de defensa en el plazo establecido para ello y conforme a las leyes respectivas en relación al pago indebido que la actora dice realizó.

Dichas causales de improcedencia deben desestimarse en virtud de que involucran cuestiones de fondo, pues el tema relativo al análisis del pago de lo indebido, es el tópico toral que impugna la demandante en el presente juicio contencioso administrativo, por lo que su estudio se realizará en el apartado correspondiente al análisis de los conceptos de

nulidad.

Apoya, sobre el particular la jurisprudencia 135/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.”

QUINTO. En virtud de que no se actualizó causal de improcedencia ni esta Sala advierta que se configure alguna de oficio, procede el estudio de los conceptos de nulidad expresados por la actora; mismos que no se reproducen en obvio de repeticiones; sin que se haga necesaria su transcripción por no ser un requisito formal de las sentencias⁴.

Del mismo modo, se tienen por reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias, las defensas opuestas por la demandada; sin que puedan ser tomados en cuenta los motivos y fundamentos legales para la emisión del acto impugnado que no hayan sido invocados en éste, lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

SEXTO. Previo al estudio de los conceptos de anulación, precisa destacar los antecedentes del presente juicio de nulidad.

1. En fechas *veintiséis de junio y diez de octubre, ambas de dos mil diecinueve, ****, solicitó a la Secretaría de Finanzas del Municipio de Aguascalientes, **la devolución de las cantidades pagadas** por concepto de

⁴ Al respecto véase la Tesis: 2a./J. 58/2010, de la Novena Época, 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, XXXI, Mayo de 2010, Materia Común, Página: 830, cuyo rubro dice: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.”**



Derecho de Alumbrado Público, correspondiente a los periodos comprendidos **del VEINTIOCHO DE FEBRERO AL TREINTA Y UNO DE MARZO, del TREINTA DE ABRIL AL TREINTA Y UNO DE MAYO, del TREINTA Y UNO DE MAYO, AL TREINTA DE JUNIO, y del TREINTA DE JUNIO AL TREINTA Y UNO DE JULIO, todos del año DOS MIL DIECINUEVE.**⁵

Basando su pretensión, en el hecho de que el derecho en cuestión está basado en una norma declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que dice, fue indebidamente determinado y, por ende, indebidamente cobrado y pagado.

2. A dichas solicitudes de devolución, no recayó respuesta alguna, por lo que al transcurrir el término de **tres meses** establecido en el artículo 14 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes, se configuró **negativa ficta**, por lo que la accionante demandó dicha configuración mediante el juicio contencioso administrativo que se resuelve.

3. Al contestar la demanda, la autoridad fiscal demandada expuso los hechos y el derecho en que apoyó su negativa.

4. La parte actora no formuló ampliación a su demandada, por lo que no hizo valer nuevos conceptos de nulidad.

Ahora, por principio, la autoridad exactora en su escrito de contestación a la demanda establece **en cuanto al fondo**, por qué la contribuyente no acreditó su derecho subjetivo a la devolución.

Asimismo, de la interpretación a la demanda, se obtiene que la parte accionante no sólo reclama la nulidad de la resolución recaída a las solicitudes de devolución por pago de lo indebido, **sino el reconocimiento del derecho subjetivo a**

⁵ Fojas 5 a 8, y 12 a 37 de los autos.

la devolución, de manera que esta Sala no solo debe ocuparse de una simple declaración de nulidad por la violación apuntada, sino que debe decidir respecto a la **procedencia o reconocimiento de ese derecho subjetivo**, toda vez que en tratándose de la negativa de devolución de lo pagado indebidamente, esta Sala está facultada, por regla general, además de anular el acto, para decidir si la contribuyente tiene derecho o no a la devolución solicitada.⁶

Lo anterior se justifica, en principio, porque en el presente caso existen los elementos jurídicos necesarios para emitir un pronunciamiento completo relativo al problema planteado, por lo que a fin de evitar la promoción interminable de juicios de nulidad respecto de un mismo asunto, es válido que la Sala decida si el contribuyente tiene derecho o no a la devolución.

En segundo lugar, porque la resolución administrativa impugnada no proviene del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, sino que se dictó a instancia del particular, por lo que necesariamente deberá darse una respuesta a su petición.

⁶ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 67/2008, de la novena época, con número de registro: 169851, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro y texto indica: **“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.”



En tercer lugar, porque cuando se reclama el reconocimiento de un derecho, como ya se dijo, la Sala cuenta con facultades no sólo para anular la resolución impugnada, cuando ello sea procedente claro, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación de la violación cometida por la autoridad demandada, dado que en estos casos actúa como órgano de anulación y de plena jurisdicción.

Esto último es así, porque conforme a la interpretación del artículo 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación⁷ (vigente hasta el 31 de diciembre de 2005) — cuya **redacción es similar** a la del artículo 62, fracción III, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes⁸—, que al respecto hizo el **Pleno** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **contradicción de tesis 2/97**, que dio origen a la tesis de jurisprudencia número P./J. 44/98 [localizable con número de registro: 195531], que al rubro y texto indica:

“SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DICTARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Lo dispuesto en la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación puede emitir una sentencia de nulidad para efectos, es decir, indicándole a la autoridad administrativa los lineamientos que debe seguir, resulta, en términos generales, congruente con la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente ese tribunal, que se matiza, en relación con ciertos actos, como de mera anulación y, en cuanto a otros, de plena jurisdicción, por lo cual debe contar con facultades no sólo para anular las resoluciones definitivas impugnadas, cuando esto sea procedente, sino

⁷ “Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

...
III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
...”

⁸ “ARTÍCULO 62.- La sentencia definitiva podrá:

...
III.- Decretar la nulidad de la resolución o acto, para determinarlo (sic) efecto, debiendo precisar, con claridad, la forma y términos en que la autoridad deba cumplir.”

también para determinar, en ciertos casos, la forma de reparación de la violación cometida por la autoridad administrativa. Además, se identifica que esa disposición legal tiene como propósito fundamental preservar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, brindando certeza a los fallos dictados en ese procedimiento contencioso al informar a la autoridad, cuando tenga que emitir un acto en sustitución del impugnado, el sentido en que debe respetar los derechos del demandante, lo que también evita la promoción interminable de juicios de nulidad respecto de una misma materia pues, estando vinculada la autoridad a proceder en determinada forma, no podrá seguir otro camino que le lleve a una nueva violación a los derechos del gobernado.”

Por identidad de razón, se llega a la conclusión de que, esta Sala Administrativa es un órgano de carácter jurisdiccional que, conforme a sus funciones, está facultado para actuar de dos modos diversos, a saber:

- a. Como órgano de simple anulación.
- b. Como órgano de plena jurisdicción.

Actuará como un órgano de simple anulación, cuando lo que se solicite sea únicamente la declaratoria de nulidad del acto impugnado; por otro lado, actuará como órgano de plena jurisdicción, cuando lo que se solicite por el actor sea, además de la nulidad del acto, el reconocimiento de un derecho subjetivo.

La circunstancia de que la Sala actúe de un modo o de otro [como órgano de mera anulación o de plena jurisdicción] dependerá de lo que se solicite por el promovente del juicio de nulidad, para lo cual debe atenderse a la pretensión que se deduzca de la demanda.

Cabe precisar que la principal diferencia de que el tribunal actúe como órgano de plena jurisdicción, a que lo haga como órgano de simple anulación, radica en que, cuando lo hace del segundo modo, para resolver únicamente puede analizar el acto impugnado en los términos en que fue emitido, en tanto que, cuando actúa como órgano de plena jurisdicción, su función es pronunciarse directamente sobre la procedencia



del reconocimiento que se solicita, con independencia de lo que, en su momento, la autoridad administrativa haya resuelto al respecto.

Así, cuando actúa como órgano de mera anulación que es en la generalidad de los actos administrativos no fiscales, su función se limita a verificar si el acto de la autoridad administrativa fue emitido en cumplimiento a las disposiciones legales y, en su caso, reconocer su validez o declarar su nulidad, por lo que para resolver es necesario que se ajuste estrictamente al fundamento y motivos que la autoridad haya expresado en el acto, sin que exista la posibilidad de que tales aspectos puedan ser mejorados por el tribunal porque, como se dijo, la pretensión de la actora en ese supuesto es la declaración de nulidad del acto impugnado por parte del tribunal, por lo que la litis en ese tipo de asuntos se constriñe a resolver si la autoridad actuó conforme a derecho al emitir la resolución que se impugna.

En cambio, cuando la pretensión principal de la actora es el reconocimiento de un *derecho subjetivo para la procedencia de la devolución de un pago fiscal*, el tribunal al actuar como órgano de plena jurisdicción, cuenta con total libertad para resolver lo que considere que jurídicamente corresponda.

Lo anterior encuentra justificación en que lo demandado en la hipótesis citada es el reconocimiento del derecho que, en su momento, le fue negado por la autoridad fiscal a favor del particular; por ello, en este supuesto la función de dicho tribunal no es propiamente verificar la legalidad de un acto de la autoridad, sino resolver sobre la procedencia del derecho que la actora pretende se reconozca a su favor, por lo que, en tal caso, con independencia de las razones que haya expuesto o no la autoridad al negar lo solicitado por la actora, el tribunal, actuando como órgano de plena jurisdicción, debe

decidir directamente respecto de la titularidad de ese derecho a favor de la actora , en razón de que precisamente la pretensión de ésta es que sea el tribunal quien resuelva sobre la procedencia del reconocimiento del derecho.

En congruencia con lo anterior, cuando la pretensión de la actora en el juicio de nulidad es el reconocimiento de un derecho, no es a la autoridad demandada, sino al propio actora, a quien le corresponde demostrar la procedencia del reconocimiento que se pretende, conforme a lo dispuesto por el artículo 235 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, aplicado supletoriamente, que señala que la actora debe probar los hechos constitutivos de su acción.

Precisado lo anterior, se tiene que, en el caso que se analiza, de la pretensión que se deduce de la demanda se aprecia que se solicitó la nulidad de la resolución que niega la devolución por pago de lo indebido, por concepto de Derecho de Alumbrado Público, correspondiente a los siguientes periodos: **VEINTIOCHO DE FEBRERO AL TREINTA Y UNO DE MARZO, del TREINTA DE ABRIL AL TREINTA Y UNO DE MAYO, del TREINTA Y UNO DE MAYO, AL TREINTA DE JUNIO, y del TREINTA DE JUNIO AL TREINTA Y UNO DE JULIO, todos del año DOS MIL DIECINUEVE.**

De manera que, lo que se pretende no es solamente la declaración de nulidad de la resolución recaída a las solicitudes de devolución, sino también el reconocimiento del derecho a la devolución solicitada a la autoridad municipal demandada.

Cabe mencionar que, al haber demandado la actora el reconocimiento del derecho al pago de lo indebido, para que tal reconocimiento sea procedente no basta con que se solicite la devolución ante la autoridad competente, sino que



se debe demostrar que tiene derecho a esa devolución, por lo que está obligado a probar:

1. *Que efectivamente enteró el impuesto, y*
2. *La causa eficiente sobre la cual exige la devolución, es decir, que se encuentra justificada legalmente la razón en la que se basa la procedencia de la devolución.*

Elementos que **no fueron probados en su totalidad** por la parte actora, como continuación se verá.

En relación al primero de los elementos –*el entero del impuesto respecto del cual se solicita su devolución*- el mismo **se encuentra acreditado en autos**, pues como fue señalado en el presente fallo, **se actualizó el silencio administrativo aducido por la actora**; al margen de que la autoridad al contestar la demanda entablada en su contra, no contravino el pago del impuesto por Derecho de Alumbrado Público que dijo la accionante realizó, y respecto del cual solicitó su devolución al considerarlo un pago de lo indebido, sino que se limitó a señalar las razones por las que considera improcedente su devolución, lo que presupone el entero de dicho impuesto.

Además, con los documentos que acompañó la accionante a su demanda –*fojas 5 a 8 y 12 a 37, consistentes en los acuses de recibo de los documentos por los cuales solicitó a la autoridad demandada, la devolución de las cantidades pagadas indebidamente, enteradas al Municipio de Aguascalientes, por concepto de Derecho de Alumbrado Público correspondientes a los periodos del **VEINTIOCHO DE FEBRERO AL TREINTA Y UNO DE MARZO, del TREINTA DE ABRIL AL TREINTA Y UNO DE MAYO, del TREINTA Y UNO DE MAYO, AL TREINTA DE JUNIO, y del TREINTA DE JUNIO AL TREINTA Y UNO DE JULIO, todos del año DOS MIL DIECINUEVE**, y copias simples de los recibos y pagos efectuados por servicio de energía eléctrica*- justifica el entero

del impuesto respecto del cual reclama su devolución; pues aún y cuando no fueron exhibidos en autos los originales de los comprobantes de dichos pagos, ello solo puede ser imputable a la autoridad demandada, pues al haberse justificado con los documentos descritos, que se le exhibieron los mismos, era esta quien tenía la carga probatoria de demostrar en su caso, que contrario a lo argumentado por la actora, dicho pago no le fue justificado, lo que no hizo al contestar la demanda, se insiste, limitando su contestación a señalar las razones por las que considera improcedente la devolución solicitada por la accionante.

Sin embargo, en relación al **segundo** de los elementos en estudio para demostrar **el derecho de la actora a la devolución que solicita**, esta no esgrimió argumento alguno que hiciera patente **la ilegalidad de la causa sobre la cual basa su pretensión**, pues como fue señalado en el presente fallo, **por auto del nueve de octubre de dos mil veinte, se declaró perdido su derecho para formular ampliación a la demanda**; siendo, que al momento de formular su escrito inicial, se limitó a señalar lo siguiente:

“AMPLIACIÓN:

Dado el caso de que la demanda es en contra de una resolución negativa ficta, hago formal reserva de mis derechos para ampliar la presente demanda, una vez que se produzca contestación y posteriormente se corra traslado a mi mandante de la misma, para formular la ampliación respectiva.

Por lo tanto, y de conformidad con la jurisprudencia de julio de 2009 emitida por la Segunda sala de e la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hago formal reserva para formular agravios novedosos, una vez que la presente demanda sea contestada por la autoridad demandada:

[...]

AGRAVIOS

PRIMERO.- *Las resoluciones impugnadas violan en perjuicio de la suscrita las prerrogativas de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, principios tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, razón por la cual se configura una de las causales de anulación establecidas en el artículo 61 fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, por lo cual procede declare la nulidad solicitada.*



Además, se niega lisa y llanamente que las resoluciones combatidas consten por escrito, con firma autógrafa y no están en lo absoluto fundadas y motivadas, lo cual vulnera el artículo 3º de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes.”

Dichos argumentos resultan **INSUFICIENTES**.

Ello es así, pues la actora debió justificar, como quedó precisado en el presente fallo, **la procedencia de la devolución solicitada**, lo que no realizó, en atención a las siguientes razones:

La primera, porque conforme a lo previsto en el artículo 100 del Código Fiscal del Estado, las autoridades fiscales están obligadas a devolver a los contribuyentes las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales, pues establece textualmente lo siguiente:

“ARTÍCULO 100.- Las autoridades fiscales están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con este Código y demás leyes aplicables. La devolución podrá hacerse de oficio o a petición del interesado, mediante cheque nominativo para su abono en cuenta del contribuyente o depósito en su cuenta, para lo cual deberá manifestar su aprobación y proporcionar su número de cuenta en la solicitud de devolución correspondiente. Los retenedores podrán solicitar la devolución siempre que ésta se haga directamente a los contribuyentes. Para que proceda la devolución, será necesario:

I.- Que medie gestión escrita de la parte interesada.

II.- Que no haya otros créditos fiscales exigibles en cuyo caso, cualquier excedente se aplicará en cuenta.

III.- Que la acción para reclamar la devolución no se haya extinguido.

IV.- Que el (sic) Secretaría de Finanzas dicte acuerdo autorizando la devolución que proceda, o exista sentencia ejecutoria de autoridad competente.

V.- No procederá la devolución de cantidades pagadas indebidamente en los casos en que el impuesto hubiere sido retenido, repercutido o trasladado a terceros por el contribuyente que hizo el entero correspondiente. Sólo procederá la devolución, en caso de traslación, si ésta se hizo en forma expresa, mediante la indicación, en un documento requisitado del monto del crédito fiscal repercutido; en este caso, el tercero que hubiere sufrido la repercusión, tendrá derecho a la devolución, contra la negativa de autoridad competente para la devolución.

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

Empero, para poder considerar que el pago se hizo de manera indebida, **es necesario que el contribuyente acredite que las cantidades pagadas al fisco se hicieron en exceso**, es decir, que la cantidad monetaria entregada es mayor a la exigible o no se adeuda legalmente, por lo que autoridad exactora no tenía derecho a recibirla conforme a la ley al momento de su cobro.

Al respecto, es aplicable, por analogía, la tesis aislada número 1a. CCLXXX/2012 (10a.), de la décima época, con número de registro: 2002346, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la rubro y texto señala:

“PAGO DE LO INDEBIDO Y SALDO A FAVOR. CONCEPTO Y DIFERENCIAS. *De la lectura del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que las autoridades fiscales devolverán a los contribuyentes las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales, de tal forma que el derecho a la devolución que consagra dicho precepto, en concordancia con su sexto párrafo, puede derivar, ya sea de la existencia de un pago de lo indebido, o bien, de un saldo a favor. Ahora bien, el pago de lo indebido se refiere a todas aquellas cantidades que el contribuyente enteró en exceso, es decir, montos que el particular no adeudaba al Fisco Federal, pero que se dieron por haber pagado una cantidad mayor a la que le impone la ley de la materia. En cambio, el saldo a favor no deriva de un error de cálculo, aritmético o de apreciación de los elementos que constituyen la obligación tributaria a cargo del contribuyente, sino que éste resulta de la aplicación de la mecánica establecida en la ley de la materia.”*

En congruencia con lo anterior, **no existe pago de lo indebido** cuando el monto se determinó y cubrió en acatamiento de una **disposición legal vigente**, pues queda claro que aquél numerario se ingresó al erario, **no por error o exigencia indebida de la exactora** —como lo pretende evidenciar la accionante—, sino en cumplimiento de un mandato general de observancia obligatoria para el afectado al momento de realizarlo, por lo que no se actualiza el error de hecho o de derecho que condicione su devolución.



Supuesto este último que se actualiza en el presente caso, dado que al momento en que se enteró el derecho del cual se solicita su devolución, se determinó y cubrió en acatamiento de una disposición legal vigente, por lo que los pagos efectuados no pueden considerarse indebidos.

La segunda razón, es porque conforme al artículo 100 TER del Código Fiscal del Estado, el contribuyente que habiendo efectuado el pago de la contribución, para que tenga derecho a la devolución correspondiente, **está obligado a interponer los recursos o medios de defensa correspondientes dentro del término que establece la ley**, debiendo obtener además, resolución firme que le sea favorable total o parcialmente; de manera que al no **haber impugnado oportunamente la determinación del tributo**, computado a partir de que realizó el pago de forma lisa y llana, es claro que no tiene derecho a la devolución solicitada.

Al efecto, el numeral citado, a la letra dice:

“ARTICULO 100 TER.- El contribuyente que habiendo efectuado el pago de una contribución determinada por él mismo o por la autoridad, interponga oportunamente los medios de defensa que el presente Código y demás leyes establezcan y obtenga resolución firme que le sea favorable total o parcialmente, tendrá derecho a la devolución correspondiente.

Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos en los términos del artículo 46 de este Código, sobre las cantidades devueltas indebidamente, a partir de la fecha de la devolución.

La obligación de devolver las cantidades pagadas indebidamente, prescribe en el término de cinco años. Dicho término se interrumpe con cada gestión de cobro que el contribuyente realice a través de la presentación de la solicitud de devolución ante la autoridad competente.”

La tercera razón, por la que la actora no demuestra el derecho subjetivo a la devolución que solicita, es porque al haber pagado de forma **lisa y llana el impuesto**, y **no haberlo impugnado oportunamente**, implica que **consintió las razones para la determinación del derecho**.

Ello es así, pues al efecto, debió comparecer a

través del juicio de amparo o en su defecto, a través del juicio de nulidad, ante la autoridad competente a combatir respectivamente, la ley o código que determinó dichos cobros, o la resolución que establece los mismos, a fin de obtener una resolución favorable que la eximiera de efectuar su pago.

En el caso concreto, los pagos efectuados por la accionante por concepto de *derecho de alumbrado público*, se realizaron durante los periodos del **VEINTIOCHO DE FEBRERO AL TREINTA Y UNO DE MARZO, del TREINTA DE ABRIL AL TREINTA Y UNO DE MAYO, del TREINTA Y UNO DE MAYO, AL TREINTA DE JUNIO, y del TREINTA DE JUNIO AL TREINTA Y UNO DE JULIO, todos del año DOS MIL DIECINUEVE**, sin que se hubiera acreditado, la tramitación del correspondiente juicio de amparo en contravención a las leyes por la que se determinaron dichas contribuciones, en el término que para tal efecto establece la Ley de Amparo; al margen de que el juicio de nulidad que nos ocupa, fue tramitado hasta el **veintiuno de enero de dos mil veinte**, es decir, fuera del plazo que para la impugnación de dichos cobros establece la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes; por lo que se reitera, al momento en que se cubrió el entero, las leyes en que se fundó su determinación, se encontraban vigentes y eran de observancia obligatoria para **la accionante**.

Al respecto, es aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia 2a./J. 6/2005, de la novena época, localizable con número de registro electrónico: 179320, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro y texto dice:

“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



PODER JUDICIAL

ESTADO DE AGUASCALIENTES

SALA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NÚMERO: 0112/2020
SENTENCIA DEFINITIVA

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 éstos 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.”

Es importante resaltar, que es de explorado derecho que incluso cuando la norma en que se sustenta la determinación del derecho fuere declara ilegal o inconstitucional, atento a lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales, los cuales se transcribirán líneas posteriores, **no se considera pago de lo indebido las contribuciones enteradas con base a una ley que con posterioridad se hubiese declarada inconstitucional**, pues queda claro que aquél 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.**

Es aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia número I.7o.A. J/34, de la novena época, localizable con número de registro electrónico: 173530, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que al rubro y texto indica:

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

En tal sentido, al no haber justificado la actora la procedencia de la devolución solicitada, dado que la causa en que basa su **pretensión no es eficiente**, de suyo implica que no demostró su derecho subjetivo a la devolución, por lo que no procede reconocer tal derecho.

Así, al no haber justificado la accionante la causa eficiente sobre la cual exige la devolución, es decir, no justificó legalmente la razón en la que basa la procedencia de la devolución que solicita, **al margen de que los conceptos de nulidad que hizo valer en contra de la resolución emitida por la autoridad demandada al formular su demanda fueron insuficientes, y al haberse declarado perdido su derecho a formular ampliación a la demanda, y con ello, su derecho a expresar conceptos de nulidad en contra de la negativa expresa de la autoridad demandada, al formular su contestación, lo que procede es declarar la validez de la resolución impugnada.**

Por las razones que se informan en el presente fallo, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26 fracción VI, 27, 59, 60 y 62, fracción I, de la Ley del



Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, se resuelve:

PRIMERO. La actora no probó su acción de nulidad.

SEGUNDO. Al no haber demostrado la actora su derecho subjetivo a la devolución que solicita, se declara la **VALIDEZ** de las resoluciones impugnadas precisadas en el considerando *Segundo* de este fallo.

TERCERO. 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 ALONSO DELGADO y ALFONSO ROMÁN QUIROZ, siendo ponente el *segundo* de los nombrados, quienes firman en unión de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada María Hilda Salazar Magallanes, que autoriza y da fe.

La resolución anterior se publicó en lista de acuerdos de **dos de febrero de dos mil veintiuno**.- Conste.

La Licenciada María Hilda Salazar Magallanes, Secretaria General de Acuerdos de la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado, hago constar y certifico que éste documento corresponde a una versión pública de la sentencia o resolución 0112/2020 dictada en veintinueve de enero de dos mil veintiuno por el Magistrado Enrique Franco Muñoz, Rigoberto Alonso Delgado y Alfonso Román Quiroz, integrantes de la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado, constante de veintiún páginas. Versión pública elaborada de conformidad a lo previsto por los artículos 3o fracciones XII y XXV; 69 y 70 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios; 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como del trigésimo octavo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas; se suprimieron: el nombre de las partes, el de sus representantes legales, sus domicilios, y demás datos generales, información que se considera legalmente como confidencial o reservada por actualizarse lo señalado en los supuestos normativos en cita, además de lo dispuesto por los artículos 1º, 2º fracción II, 3º, 11, 12 y 99 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Conste.