



Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Toca de revisión (EXP. TOCA 579/2019)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del representante legal de la persona moral
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021

TOCA: 579/2019.

EXPEDIENTE: 442/2017/3ª-II y
acumulado 524/2017/2ª-IV.

REVISIONISTAS: titulares de la
Secretaría de Finanzas y Planeación y
de la Subsecretaría de Ingresos de esa
dependencia. (Autoridades
demandadas).

MAGISTRADO PONENTE: Pedro
José María García Montañez.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA:** Lilian Marisol Domínguez
Gómez.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A
TRES DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE.**

Resolución de la Sala Superior en la que se determina **confirmar** la
sentencia del veinticinco de abril de dos mil diecinueve, en la cual se
declaró la nulidad de las negativas impugnadas y se condenó a las
autoridades demandadas a devolver a la parte actora el monto pagado
en concepto de impuesto adicional para el fomento de la educación.

GLOSARIO.

Código administrativo:	Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Código financiero:	Código número 18 Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

RESULTANDOS.

1. Antecedentes del caso.

De los juicios contenciosos administrativos. Por conducto de su
apoderada general para pleitos y cobranzas, la persona moral

“Operadora de Negocios Crucero” Sociedad Anónima de Capital Variable (S.A. de C.V.) acudió ante el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz y manifestó que el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete presentó a la Secretaría de Finanzas y Planeación una solicitud de devolución por concepto de pago indebido del impuesto adicional para el fomento a la educación.

Al considerar que había transcurrido en exceso el plazo de cuarenta y cinco días sin obtener respuesta expresa, el once de julio de dos mil diecisiete impugnó vía juicio contencioso administrativo ordinario la resolución negativa ficta y señaló como autoridad demandada a la dependencia en cita.

Durante la instrucción de dicho juicio, radicado con el número 442/2017/3^a-II, el catorce de julio de dos mil diecisiete el subsecretario de ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación notificó a la peticionaria el oficio número SI/1746/2017 emitido el cuatro del mismo mes y año, mediante el cual respondió la solicitud y negó la devolución de \$6,069,026.32 (seis millones sesenta y nueve mil veintiséis pesos con treinta y dos centavos, moneda nacional).

Así, el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete “Operadora de Negocios Crucero” S.A. de C.V., impugnó la negativa expresa recién mencionada y señaló como autoridad demandada al subsecretario de ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación, juicio que fue radicado con el número 524/2017/2^a-IV, el cual fue acumulado al diverso juicio 442/2017/3^a-II mediante acuerdo dictado el seis de noviembre de dos mil dieciocho.

Agotada la instrucción de los juicios, el veinticinco de abril de dos mil diecinueve la Tercera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa emitió sentencia en la que resolvió declarar la nulidad tanto de la negativa ficta, como de la negativa expresa contenida en el oficio número SI/1746/2017 y condenar a las autoridades demandadas a devolver a la parte actora el monto de \$6,069,026.32 (seis millones sesenta y nueve mil veintiséis pesos con treinta y dos centavos, moneda nacional) pagado en concepto de impuesto adicional para el fomento de la educación.

Lo anterior se sustentó en la consideración de que los artículos 134 y 135 del Código financiero resultan contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que, como consecuencia de su inaplicación en el caso concreto, las negativas impugnadas se encontraron indebidamente fundadas.

Del recurso de revisión. Inconformes con el fallo, los titulares de la Secretaría de Finanzas y Planeación y la Subsecretaría de Ingresos de dicha dependencia interpusieron el recurso de revisión de la sentencia mediante un escrito recibido el doce de septiembre de dos mil diecinueve, el cual fue admitido mediante acuerdo del ocho de octubre del mismo año en el que, también, se informó a las partes la integración de la Sala Superior para el conocimiento de este asunto.

El ocho de noviembre de dos mil diecinueve se recibió el escrito con el que la parte actora manifestó lo que a su interés convino en relación con el recurso interpuesto y, finalmente, el veintidós de enero de dos mil veinte se ordenó turnar los autos a la ponencia del magistrado Pedro José María García Montañez para formular el proyecto de resolución, la que una vez sometida a votación se emite en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestión planteada en el recurso de revisión.

Se sintetizan a continuación los agravios formulados por las recurrentes, en la medida necesaria para la resolución del asunto.

En su **primer** agravio expusieron que fue ilegal la desestimación que hizo la Sala Unitaria de la causal de improcedencia invocada en la contestación de demanda puesto que la promovente del juicio no cumplió con el requisito establecido en el artículo 295, fracción II del Código administrativo, es decir, no acreditó documentalmente su personalidad como representante de la persona moral "Operadora de Negocios Crucero" S.A. de C.V.

Al respecto, explicaron que la ciudadana [REDACTED] dijo acreditar su personalidad mediante el testimonio notarial

supuestamente exhibido como anexo uno y que el único instrumento notarial exhibido fue el número un mil novecientos sesenta y ocho del quince de enero de dos mil catorce, en donde no consta su personalidad.

En ese contexto, estimaron que la Sala Unitaria, cuando consideró que la promovente del juicio había acreditado su personalidad con la copia certificada del instrumento notarial número tres mil cuatrocientos noventa y siete del veintiuno de abril de dos mil diecisiete, se basó en documentos que no obraban en autos.

Aseveraron lo anterior porque, por un lado, de haberse contado con tales documentos entonces se les hubiera corrido traslado de ellos, lo cual aseguraron que no ocurrió, y, por otro lado, porque ni en el escrito inicial de demanda ni en su ampliación se advierte el señalamiento de un testimonio notarial número tres mil cuatrocientos noventa y siete del veintiuno de abril de dos mil diecisiete.

Así, concluyeron que sí se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XIII del Código administrativo en relación con el artículo 27 del mismo ordenamiento.

A propósito del artículo 289, fracción XIII del Código administrativo, también argumentaron que fue ilegal que la Sala Unitaria determinara que el artículo no guardaba relación con los motivos invocados por las autoridades, en el entendido de que este se refiere a la improcedencia del juicio cuando una o varias autoridades no haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado.

Lo anterior porque, según las autoridades recurrentes, el precepto legal en realidad se refiere a los demás casos en los que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Como **segundo** agravio hicieron valer más de un argumento. Para facilitar su comprensión, se identifica cada uno de ellos mediante incisos.

- A) Manifestaron que la Sala Unitaria se limitó a realizar un ejercicio de control de convencionalidad concentrado para el

cual no se encuentra facultada y dejó de analizar la legalidad del oficio número SI/1746/2017.

Al respecto, sostuvieron que la controversia radicaba en definir si el oficio impugnado atendió a los argumentos y motivos con los cuales la parte actora solicitó la devolución del impuesto adicional para el fomento a la educación, es decir, si las autoridades ajustaron su conducta a derecho o no. En cambio, estimaron que la Sala Unitaria solo concluyó que los preceptos legales en los cuales se fundó la negativa impugnada eran inaplicables y, por consiguiente, la negativa era ilegal.

En relación con la inaplicación de los artículos 134 y 135 del Código financiero, expresaron que incluso si resultaran contrarios a la Constitución federal ello no repercute en su actuación, en tanto que ellas se encuentran obligadas a aplicar de manera estricta las disposiciones fiscales estatales, de modo que solo pueden ser juzgadas por su actuar mas no por las irregularidades legislativas.

Además, se inconformaron de que la declaratoria de nulidad se haya sustentado en que el acto impugnado carecía de fundamentación porque, en su estimación, el oficio SI/1746/2017 contuvo los preceptos legales a través de los cuales se resolvió que el impuesto solicitado en devolución no era un pago indebido ni un exceso, sino un pago que la parte actora se encontraba obligada a realizar, sin que la determinación de inaplicar los artículos 134 y 135 del Código financiero vuelva inexistente la cita de éstos en el acto impugnado.

B) Expusieron que fue ilegal que se haya motivado la declaratoria de nulidad con el argumento de que fue incorrecto fundar la negativa de devolución en los artículos 134 y 135 del Código financiero, así como que no le fueron comunicados a la parte actora los fundamentos y motivos por los cuales se le determinó el impuesto al fomento a la educación.

En su perspectiva, la Sala Unitaria pasó por alto que de conformidad con el artículo 24 del Código financiero son de aplicación estricta las disposiciones tributarias que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las

infracciones y sanciones. Con base en ello, reiteraron que la contribuyente Operadora de Negocios Crucero S.A. de C.V., se encuentra obligada a pagar el impuesto adicional para el fomento de la educación cada vez que realiza pagos por concepto de impuestos y derechos establecidos en las disposiciones de carácter tributario.

Aunado a lo anterior, sostuvieron que no se encontraban obligadas a emitir un acto de autoridad en el que de forma independiente realizaran la determinación y cobro del impuesto adicional para el fomento a la educación puesto que no es requisito de legalidad en tanto que, de acuerdo con los artículos 134 y 135 del Código financiero, ese impuesto se cobra con la generación de un impuesto principal. En ese sentido, señalaron que la Sala Unitaria contravino el principio de aplicación estricta de la ley al exigir requisitos que no están previstos.

C) Refirieron que la condena a devolver \$6,069,026.32 (seis millones sesenta y nueve mil veintiséis pesos con treinta y dos centavos, moneda nacional) fue contraria a derecho.

Lo señalaron así al estimar que la Sala Unitaria debió analizar si la parte actora acreditó el derecho que demandó, para lo cual debía demostrar la determinación y pago de las contribuciones respectivas, así como la solicitud de devolución del pago de contribuciones.

Agregaron que no basta con que se evidencie que se realizó el pago de la contribución y que se solicitó a la autoridad fiscal su devolución, sino que acorde con el artículo 45 del Código financiero también era necesario acreditar que esa devolución provenía de una cantidad pagada de manera indebida o de un saldo a favor de determinada contribución y, en su opinión, la parte actora no lo demostró.

Asimismo, manifestaron que la Sala Unitaria se excedió en sus facultades y subrogó en sus facultades a la Secretaría de Finanzas y Planeación, quien es la única facultada para devolver las cantidades que procedan, pues dicha dependencia debe hacer una valoración profunda de los elementos aportados.

D) Por último, señalaron que se omitió analizar los argumentos expuestos en sus contestaciones de demanda.

Específicamente, los encaminados a señalar que la parte actora no controvertió los verdaderos fundamentos y motivos del acto impugnado y que no solicitó correctamente la devolución, ya que se limitó a señalar que exhibía los formatos de pago del impuesto de referencia sin acreditar el derecho que le asistía, pues no demostró que se tratara de cantidades pagadas en exceso.

En ese tenor, se tienen como cuestiones a resolver las siguientes:

- Determinar si fue correcta la desestimación de las causales de improcedencia.
- Revisar si fue correcto el estudio de la controversia planteada en el juicio.
- Determinar si se encontró debidamente fundada la nulidad declarada.
- Verificar si la Sala Unitaria se cercioró del derecho de la parte actora para obtener la devolución que solicitó.
- Revisar si la Sala Unitaria omitió analizar los argumentos expuestos en la contestación de demanda.

CONSIDERANDOS.

I. Competencia.

La Sala Superior es competente para resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 12 y 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

II. Procedencia del recurso.

El recurso de revisión que se resuelve resulta procedente debido a que se satisfacen los requisitos establecidos en el Código administrativo en los artículos 344, fracción II y 345 al plantearse por las autoridades demandadas en el juicio de origen, en contra de la sentencia en la que se decidió la cuestión planteada, mediante la expresión de sus agravios en el plazo previsto.

III. Estudio de la cuestión planteada.

Del análisis de los agravios planteados se desprende que son, en una parte, **infundados** y, en otra, **fundados pero inoperantes** para revocar la sentencia tal como se explica enseguida.

3. Fue correcta la desestimación de las causales de improcedencia.

Es **infundado** el primer agravio de las recurrentes debido a que fue correcta la desestimación que hizo la Sala Unitaria respecto de las causales de improcedencia invocadas en el juicio.

En efecto, tal como se señaló en la sentencia, la personalidad de la ciudadana [REDACTED] se acreditó con las copias certificadas del instrumento¹ número tres mil cuatrocientos noventa y siete del veintiuno de abril de dos mil diecisiete, el cual contiene el poder general para pleitos y cobranzas que "Operadora de Negocios Crucero" S.A. de C.V., otorgó en su favor.

Ahora, aun cuando es cierto que en sus escritos de demanda la promovente no precisó cuál era el instrumento que exhibía, al acordar sobre su admisión la entonces Sala Regional sí lo hizo: tanto en el acuerdo del catorce de agosto, como en el del ocho de septiembre de dos mil diecisiete se dio cuenta de que la personalidad se acreditaba a partir del instrumento mencionado.

¹ Visible en las hojas 13 a 18 y 639 a 644 del expediente del juicio.

En ese entendido, no hay razón para considerar que la Sala Unitaria se basó en documentos que no se encontraban en el expediente porque, como se ve, desde la admisión de las demandas quedó constancia de que el instrumento número tres mil cuatrocientos noventa y siete sí fue exhibido.

Tampoco hay razones para considerar que la Sala Regional no entregó a las autoridades copia de ese documento al realizar el emplazamiento, pues de las propias contestaciones de demanda se observa que tenían conocimiento de los documentos que exhibió la parte actora, incluso, hicieran suyas las pruebas ofrecidas por su contraparte.

Además, específicamente en el escrito de contestación² del veintiséis de octubre de dos mil diecisiete la Secretaría de Finanzas y Planeación manifestó lo siguiente:

“...es menester manifestar que esta representación jurídica de la Secretaría de Finanzas y Planeación, fue notificada del oficio 11030, de fecha 29 de septiembre de 2017, con el que se tiene por presentado el escrito y anexos de cuenta a la ciudadana [REDACTED] [REDACTED].”

El subrayado es añadido.

Esto es, la dependencia conocía cuáles eran los anexos con los que se dio cuenta en el acuerdo del catorce de agosto de dos mil diecisiete, entre los que se comprendía precisamente el instrumento número tres mil cuatrocientos noventa y siete del veintiuno de abril de dos mil diecisiete.

Así, a juicio de esta Sala Superior hay elementos para considerar que a las autoridades sí se les entregó copia del instrumento recién mencionado, conclusión que se reafirma con la omisión de promover el incidente de nulidad de notificaciones. Dicho de otro modo, si las autoridades estimaban que la notificación de los acuerdos donde se ordenó su emplazamiento fue practicada indebidamente, pudieron promover el incidente de nulidad previsto en el artículo 315 del Código administrativo para que se declarara su nulidad y se ordenara su

² Hojas 526 a 533.

reposición; no obstante, no lo hicieron, lo que permite asumir que estuvieron conformes con la notificación que se les practicó.

Por último, en relación con la causal de improcedencia establecida en el artículo 289, fracción XIII del Código administrativo, es **fundado** el agravio de las recurrentes porque ciertamente la Sala Unitaria erró al considerar que el precepto legal invocado por las autoridades no guardaba relación con sus argumentos, sino que éste se refería a la improcedencia del juicio cuando una o varias autoridades no hayan dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado.

Según se observa, el error se originó al basarse en una disposición legal que no se encontraba vigente al momento en el que la Secretaría de Finanzas y Planeación elaboró su contestación de demanda, y es que al veintiséis de octubre de dos mil diecisiete el artículo 289, fracción XIII preveía:

“Artículo 289. Es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos y resoluciones siguientes:

XIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.”

En cambio, al veinticinco de abril de dos mil diecinueve, cuando se emitió la sentencia, el mismo artículo disponía:

“Artículo 289. Es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos y resoluciones siguientes:

XIII. Cuando una o varias autoridades demandadas no haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado.”

Desde luego, no se ignora que los actos procesales se rigen por las disposiciones vigentes en la época de su aplicación³, sin embargo, tener

³ Al respecto, las tesis de jurisprudencia de rubros “RETROACTIVIDAD INEXISTENTE EN MATERIA PROCESAL.” y “RETROACTIVIDAD. TRATANDOSE DE LEYES PROCESALES, RESULTA INAPLICABLE LA.”, con datos de localización siguientes:

en cuenta el texto de la norma que se encontraba vigente en el momento en el que fue invocada por las partes resultaba necesario para comprender la cuestión planteada.

A pesar de lo fundado del agravio debe decirse que es **inoperante** para revocar la sentencia en tanto que, incluso si se considera el texto al que quiso referirse la autoridad, el resultado sería el mismo: desestimar la causal de improcedencia por las razones que ya fueron expresadas.

3.1. Fue correcto el estudio de la controversia planteada en el juicio.

Es **infundado** e **inoperante** el agravio de las recurrentes en donde expusieron que la Sala Unitaria no estudió la cuestión planteada y que, en su lugar, se limitó a realizar un control de convencionalidad para el que no se encontraba facultada.

Inoperante porque, en cuanto a si la sala se encontraba facultada o no para efectuar el control de convencionalidad respecto de los artículos 134 y 135 del Código financiero, en el apartado 6.2 de la sentencia se justificó el control difuso que se ejerció sin que las autoridades combatan en específico los razonamientos que allí se plasmaron, de modo que deben continuar rigiendo la decisión.

Infundado porque, contrario a lo aseverado por las recurrentes, la cuestión planteada sí fue estudiada correctamente. Se concluye así porque la impugnación que hizo la parte actora de las negativas ficta y expresas se centró precisamente en la contravención de los artículos 134 y 135 del Código financiero a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese contexto, para resolver la controversia era necesario analizar los argumentos expuestos y decidir si había razón o no para inaplicar los preceptos legales cuestionados.

Así, cuando se decidió que los artículos mencionados eran contrarios a la Constitución federal y que por ello debían inaplicarse en el caso concreto, se dio solución a la controversia planteada.

Registro 213951, Tesis XVI.1o. J/15, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, núm. 72, diciembre de 1993, p. 89 y Registro 394951, Tesis 995, *Apéndice de 1995*, Octava Época, t. VI, p. 684.

3.2. La declaración de nulidad debe mantenerse, aunque con otro fundamento.

Es **fundado** el agravio de las recurrentes en el que manifestaron que fue incorrecto que la declaración de nulidad se haya sustentado en la falta de fundamentación porque sí fueron citados los preceptos legales aplicables en el acto impugnado, así como que, en su carácter de autoridades administrativas, solo se encuentran obligadas a aplicar de manera estricta las disposiciones fiscales estatales, de modo que solo pueden ser juzgadas por su actuar mas no por las irregularidades legislativas.

En primer lugar, es necesario aclarar que la declaración de nulidad en realidad se encontró basada en la indebida fundamentación de la negativa expresa, no así en la ausencia de fundamentación. Para muestra, basta la transcripción del siguiente párrafo visible en la página 17 de la sentencia:

“Así, al advertir que los artículos 134 y 135 del Código Financiero para el Estado de Veracruz resultan contrarios a la Constitución Federal y que, por tanto, deben inaplicarse al caso concreto se concluye que el acto impugnado carece de la debida fundamentación, por lo cual debe declararse su nulidad lisa y llana.”

Aclarado lo anterior, corresponde ocuparse del argumento de las recurrentes.

A juicio de esta Sala Superior, efectivamente fue erróneo concluir que la negativa de devolución impugnada se encontraba indebidamente fundada porque, en realidad, sí se encontró debidamente fundada. Esto se explica a partir de la identificación de las obligaciones de la autoridad administrativa.

Conforme con los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7, fracción II del Código administrativo, la obligación de la autoridad local al emitir un acto administrativo consiste en dar a conocer sus fundamentos y motivos. Lo anterior implica no solo exponer los preceptos y las razones que consideró para su emisión, sino que

exista una correspondencia entre unos y otras, esto es, que los fundamentos sean aplicables al caso concreto.

Específicamente en el caso de disposiciones tributarias su aplicación debe ser estricta, así se establece en el artículo 24⁴, primer párrafo del Código financiero, lo cual significa que la autoridad está obligada a aplicar la norma únicamente cuando los hechos coincidan perfectamente con los supuestos comprendidos en esa norma.⁵

No pasa desapercibido que a partir de la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, obligación que se replicó en el artículo 4, fracción IX del Código administrativo, sin embargo, dicha obligación debe cumplirse en el ámbito de sus competencias tal como se contempló en el artículo 1 de la Constitución federal.

En ese entendido, debe decirse que la Secretaría de Finanzas y Planeación se encuentra obligada a fundar y motivar sus actos a partir de la aplicación estricta de las disposiciones tributarias y, en su caso, a interpretar las disposiciones relativas a derechos humanos de la manera más favorable al administrado, pero no se encuentra en el ámbito de su competencia determinar cuándo una disposición legal es o no contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y menos aún a inaplicarla en determinado caso. Sobre este punto, tiene relevancia la tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcribe enseguida:

**CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO.
LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN
FACULTADAS PARA REALIZARLO.** El artículo 1o. de la

⁴ Artículo 24. Las disposiciones tributarias que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que determinan y se refieren al sujeto, objeto, base, tasa, cuota o tarifa.

⁵ Al respecto, la tesis de jurisprudencia de rubro "CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ESTRICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTRAÑAR SU SENTIDO." Registro 185419, Tesis 2a./J. 133/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 238.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.⁶

De acuerdo con lo antes explicado, para sostener que la negativa expresa impugnada en el juicio de origen presentaba un vicio de fundamentación era necesario que en el oficio número SI/1746/2017 la autoridad hubiera omitido expresar los fundamentos que aplicó o, que aun expuestos determinados fundamentos, estos no tuvieran relación con los hechos del caso ya fuera porque los hechos que motivaron la negativa no se realizaran, porque fueran distintos o se apreciaran en forma equivocada, porque se contraviniera la norma aplicable o porque se dejara de aplicar la norma debida.

Sin embargo, ello no se desprendió de la negativa impugnada, lo que se desprendió fue que los artículos 134 y 135 del Código financiero que fueron aplicados eran contrarios a la Constitución federal, lo cual no puede traducirse en una indebida fundamentación atribuible a la autoridad administrativa porque, como ya se apuntó, a ella se le puede exigir la aplicación estricta de la disposición tributaria, no su inaplicación.

⁶ Registro 2007573, Tesis 2a. CIV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 1097.

En esas condiciones tienen razón las recurrentes: la declaración de nulidad no se encontró debidamente fundada.

No obstante lo fundado del agravio, este es **inoperante** para revocar la sentencia porque la declaración de nulidad debe mantenerse.

Esto obedece a que, conforme con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta es la Ley Suprema de toda la Unión, por lo que los jueces de cada entidad federativa están obligados a arreglarse a dicha Constitución a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Así, si en el caso concreto se concluyó que los artículos 134 y 135 del Código financiero son contrarios a la Constitución federal y deben inaplicarse, sin que esta conclusión haya sido cuestionada en su sustento, entonces debe mantenerse la declaración de invalidez del acto impugnado incluso aunque la autoridad administrativa haya aplicado las disposiciones legales debidas, con la diferencia de que la declaración de nulidad encuentra fundamento en el artículo 326, fracción V del Código administrativo, el cual establece lo siguiente:

Artículo 326. Serán causas de nulidad de los actos o resoluciones impugnados:

V. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

Se estima que el fundamento de la nulidad del acto debe recaer en el precepto legal antes transcrito porque en él se comprenden vicios relacionados con los fines del acto, supuestos en donde se ubica el caso en estudio.

En la perspectiva de esta Sala Superior, los supuestos allí previstos contemplan casos en donde la autoridad aplica una norma en la forma que le es ordenada para obtener el fin previsto, pero en determinados contextos ese fin resulta inaceptable.

Luego, si en el asunto en estudio la autoridad actuó en la forma establecida para obtener el fin previsto en la norma, pero el resultado no puede mantenerse por ser contrario a la Constitución federal, lo que corresponde es declarar la nulidad del acto por contener un vicio en su finalidad.

Derivado de lo anterior, el fundamento de la nulidad declarada en la sentencia del veinticinco de abril de dos mil diecinueve debe recaer en el artículo 326, fracción V del Código administrativo.

3.3. La Sala Unitaria sí se cercioró del derecho de la parte actora para obtener la devolución que solicitó.

Es **infundado** el agravio de las recurrentes en el que expusieron que la condena impuesta es contraria a derecho porque la Sala Unitaria omitió analizar el derecho de la parte actora de obtener lo que solicitó.

Se califica de este modo debido a que se observa en la sentencia que el derecho de la parte actora se verificó a partir de la propia negativa expresa.

Esto es, del análisis al oficio número SI/1746/2017 la Sala Unitaria concluyó que la parte actora presentó la documentación necesaria para la devolución, pues en él la autoridad asentó que:

“Para acreditar lo solicitado el contribuyente presentó adjunto al escrito libre, formatos DGR-01 Y ANEXO DGR-05, copia simple de los comprobantes de pago correspondiente al periodo solicitado, acta constitutiva de la entidad que representa, poder notariado e identificación oficial.”

Además, la Sala Unitaria precisó que fue la autoridad quien estableció el monto de la devolución solicitada, ya que en el mismo oficio se precisó:

“Por escrito libre, en su carácter de Representante Legal de la empresa OPERADORA DE NEGOCIOS CRUCERO, S.A. DE C.V. (...) solicita a esta Secretaría la devolución de la cantidad de \$6,069,026.32 (SEIS MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL VEINTISÉIS PESOS 32/100 M.N.), por concepto del Impuesto

Adicional para el Fomento de la Educación, correspondiente al periodo comprendido del mes de enero de 2011 al mes de junio de 2016.”

De ahí que haya considerado que la parte actora presentó la documentación correspondiente y que la autoridad la analizó junto con la petición.

En esas condiciones no hay omisión de la Sala Unitaria de analizar el derecho de la parte actora para obtener la devolución solicitada, en todo caso, si las autoridades estaban inconformes con los razonamientos expuestos en la sentencia sobre este punto debieron controvertirlas en sus términos, no señalar una omisión que no existe.

Por otro lado, es también **infundado** el argumento en donde las autoridades refirieron que la Sala Unitaria se excedió en sus facultades y subrogó en sus facultades a la Secretaría de Finanzas y Planeación, quien es la única facultada para devolver las cantidades que procedan, pues dicha dependencia debe hacer una valoración profunda de los elementos aportados.

Se considera así en tanto que las recurrentes pierden de vista que el momento para que valoraran la petición y se pronunciaran al respecto ocurrió previo a la instauración del juicio contencioso administrativo, cuando la parte actora presentó ante ellas su solicitud.

El hecho de que las autoridades hayan omitido emitir una respuesta expresa y que la actora haya optado por asumir que se le respondió de manera negativa es precisamente la razón de ser de las resoluciones fictas y la procedencia del juicio en su contra. Es decir, con el propósito de que las relaciones entre la administración pública y la persona administrada no se estanquen ante la falta de respuesta de la primera, se prevé la configuración de resoluciones fictas que los interesados pueden impugnar mediante el juicio contencioso administrativo, y esto es precisamente lo que sucedió.

Con mayor razón, la emisión de la negativa expresa da cuenta de que las autoridades sí tuvieron la posibilidad de valorar la petición y

pronunciarse al respecto, de modo que no hay subrogación alguna en sus facultades.

Ahora, las autoridades recurrentes no pueden pretender que la declaración de nulidad se trata de un exceso por parte de este tribunal pues, además de que se trata del ejercicio de las facultades otorgadas a este organismo autónomo, el fallo se emitió con motivo de la impugnación que hizo la parte actora de las negativas fictas y expresas, sin que pueda desconocerse el derecho de la particular de inconformarse con tales actos administrativos y obtener una sentencia del tribunal competente.

3.4. La Sala Unitaria omitió analizar uno de los argumentos expuestos en la contestación de demanda.

Es **parcialmente fundado, pero inoperante** el agravio de las recurrentes en el que aseveraron que se omitió analizar los argumentos de sus contestaciones de demanda consistentes en que la parte actora no controvertió los verdaderos fundamentos y motivos del acto impugnado y que no solicitó correctamente la devolución, ya que se limitó a señalar que exhibía los formatos de pago del impuesto de referencia sin acreditar el derecho que le asistía, pues no demostró que se tratara de cantidades pagadas en exceso.

En relación con el primero de ellos, se observa del escrito de contestación del catorce de noviembre de dos mil diecisiete que las autoridades lo construyeron para referir que la parte actora solo argumentaba cuestiones de constitucionalidad sobre las que este tribunal carecía de competencia.

Este razonamiento sí fue atendido en la sentencia, así se advierte del considerando 6.2 en donde la Tercera Sala justificó su competencia para ejercer el control difuso de constitucionalidad y, con ello, atender los planteamientos del asunto.

En cambio, respecto del argumento consistente en que no solicitó correctamente la devolución ya que se limitó a señalar que exhibía los formatos de pago del impuesto de referencia sin acreditar el derecho que

le asistía, pues no demostró que se tratara de cantidades pagadas en exceso, se observa que la Tercera Sala omitió pronunciarse.

En ese tenor, conforme con el artículo 347, fracción III del Código administrativo corresponde a esta Sala Superior asumir su estudio y, una vez analizado, se estima que dicho argumento no puede ser atendido dado que con él las autoridades pretendieron mejorar los fundamentos y motivos del acto impugnado, lo cual se encuentra prohibido en el artículo 303, primer párrafo del mismo ordenamiento.

Para explicarlo, conviene precisar que en el oficio número SI/1746/2017 el subsecretario de ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación negó la devolución solicitada por la parte actora al considerar, medularmente que los artículos 134 y 135 del Código Financiero estipulan como base del impuesto adicional para el fomento de la educación los pagos por concepto de impuestos y derechos estatales, que se causará a razón del quince por ciento sobre su base y que se pagará en el momento en el que se haga el entero; que los argumentos de la parte actora fueron insuficientes para acreditar la procedencia y que la parte actora presentó de manera correcta el impuesto.

Como se ve, las precisiones en torno a lo que debe entenderse por pago de lo indebido y saldo a favor y si el caso de la parte actora se ubicaba en alguno de esos supuestos no formaron parte del acto impugnado, por lo que no podría juzgarse a partir de lo que la autoridad no le expuso a la interesada.

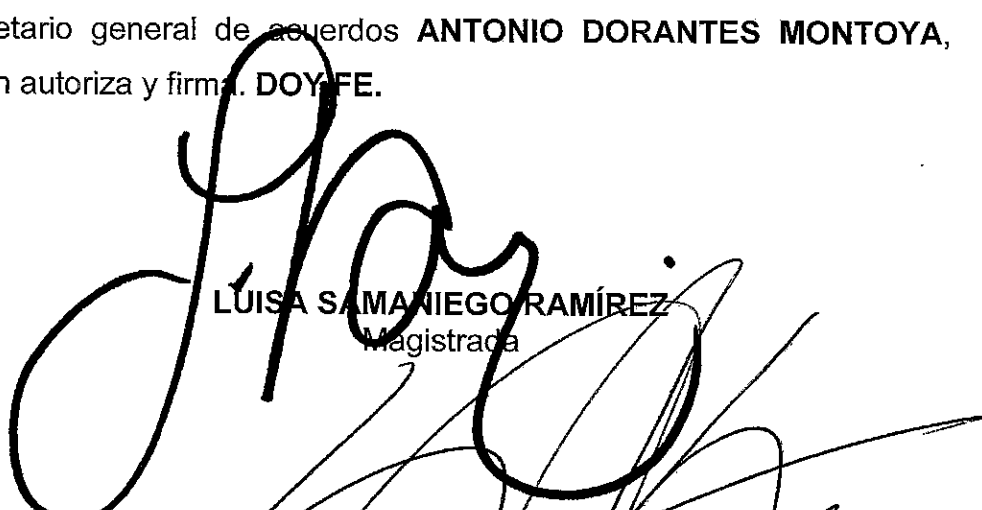
IV. Fallo.

Derivado de que los agravios resultaron infundados e inoperantes para revocar la sentencia lo procedente es **confirmar** la nulidad lisa y llana, aunque con fundamento en el artículo 326, fracción V del Código administrativo debido a que la autoridad sí actuó en la forma establecida para obtener el fin previsto en la norma, pero el resultado no puede mantenerse por ser contrario a la Constitución federal.

RESOLUTIVOS.

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia del veinticinco de abril de dos mil diecinueve.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas de conformidad con el artículo 37, fracción I del Código administrativo. Así lo resolvió por unanimidad con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa la Sala Superior integrada por las magistradas **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** y **ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ**, así como el magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ponente el último de los citados, ante el ciudadano secretario general de acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma. **DOY FE.**



LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ
Magistrada



ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado



ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario general de acuerdos