



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
TJA-483-2022-A**

PARTE ACTORA

AUTORIDAD DEMANDADA
TESORERÍA DEL MUNICIPIO DE VILLA DE
ÁLVAREZ

MAGISTRADO PONENTE
ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

SENTENCIA DEFINITIVA

NOTA: Las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima que rigen para el juicio que se resuelve –y que se citan en esta resolución– son aquellas vigentes hasta antes de la entrada en vigor del Decreto Número 160 publicado el 10 de septiembre de 2022 en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” que reformó diversas disposiciones de la indicada ley, ello atendiendo a lo dispuesto por el artículo quinto transitorio de dicho Decreto que dice: *“los juicios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes al momento de su inicio.”*

1

Colima, Colima, **nueve de junio de dos mil veintitrés.**

VISTO para resolver en definitiva el juicio contencioso administrativo radicado bajo el expediente con clave **TJA-483/2022-A**, encontrándose debidamente integrado para su resolución, y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Presentación de la demanda

Mediante escrito presentado el 21 veintiuno de junio de 2022 dos mil veintidós ante este Tribunal, promovió demanda en contra de la Tesorería del Municipio de Villa de Álvarez, e impugnó la resolución *negativa ficta* que aduce operó

respecto del escrito presentado ante la autoridad demandada el día 9 nueve de mayo de 2022 dos mil veintidós, en la cual el actor pidió la devolución de los pagos erogados por concepto de impuesto predial por los ejercicios fiscales de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, ello relativo a los bienes inmuebles de su propiedad con clave catastral y .

SEGUNDO. Admisión de la demanda

Mediante acuerdo dictado por este Tribunal el 5 cinco de julio de 2022 dos mil veintidós, se admitió la citada demanda, teniendo al actor demandando a la autoridad municipal por los actos indicados en el punto que antecede.

Por otro lado, en dicho auto se ordenó correr traslado a la autoridad demandada para que dentro del término legal concedido contestara lo que a su derecho conviniera respecto de la demanda entablada en su contra.

2

TERCERO. Admisión de pruebas ofrecidas por el actor

En el auto de radicación de la demanda, se le tuvieron a la parte actora por admitidas las pruebas que se indican: **1.- DOCUMENTAL**, consistente en original del acuse de recibo del oficio presentado ante el Ayuntamiento de Villa de Álvarez con fecha 9 de mayo de 2022 dos mil veintidós; **2.- LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**; y **3.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**.

CUARTO. Contestación de la autoridad demandada



Mediante auto procesal de fecha 20 veinte de septiembre de 2022 dos mil veintidós, este Tribunal tuvo a la Tesorería Municipal de Villa de Álvarez, dando contestación a la demanda.

QUINTO. Admisión de pruebas ofrecidas por la demandada

En el auto de contestación de la demanda, se le tuvo a la autoridad demandada por admitidas las pruebas que se indican: **1.- DOCUMENTAL**, consistente en una impresión del periódico oficial "El Estado de Colima", tomo LXXXV, número 54, suplemento 3 de fecha 30 treinta de diciembre de 2000; **2.- LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**; e **3.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**.

SEXTO. Alegatos

Mediante auto del 23 veintitrés de noviembre de 2022 dos mil veintidós, se concedió término legal a las partes a fin de que formularan sus alegatos por escrito en atención a lo establecido en el artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, en el entendido que una vez transcurrido dicho término se turnaría el expediente en que se actúa para el dictado de la sentencia; haciéndose constar que ninguna de las partes formuló alegatos.

SEPTIMO. Turno para el dictado de la sentencia

Agotadas las etapas procesales relativas a la substanciación del juicio, con fundamento en el artículo 116 de la Ley de Justicia Administrativa, sin más trámite fueron turnados los autos para el dictado de la sentencia definitiva.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Tribunal de Justicia Administrativa o Tribunal**), de conformidad a lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, de la Constitución Federal; 12 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 77 de la Constitución del Estado de Colima; 2, 5, 6, 7 y 8 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Ley de Justicia Administrativa**) y 1, 2 y 9 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Reglamento Interior del Tribunal**), es un órgano de carácter constitucional autónomo a cargo de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, incluyendo la fiscal y de responsabilidades de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves, con competencia para conocer y resolver las controversias que se susciten entre los particulares y las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado o de los Municipios, incluyendo sus respectivos sectores paraestatal y paramunicipal, esto es, del *juicio contencioso-administrativo* como el que aquí se entabla, relativo a una resolución *negativa ficta* sobre la devolución de pago del impuesto predial; estando dotado el Tribunal de plena jurisdicción para dictar y ejecutar sus sentencias.

SEGUNDO. Legitimación procesal

Con fundamento en los artículos 47, párrafo 1, fracciones I y II, inciso a) y 51 de la Ley de Justicia Administrativa, y derivado del examen de las constancias que obran en el presente expediente, este órgano jurisdiccional reconoce la legitimación procesal del actor y de la autoridad demandada en el juicio que nos ocupa.

TERCERO. Precisión de los actos impugnados

Del análisis integral del escrito de demanda, junto con los documentos que se anexan, se obtiene que lo que efectivamente se impugna es lo siguiente:

I) La resolución *negativa ficta* que aduce operó respecto a su petición presentada ante la Tesorería Municipal de Villa de Álvarez el día 9 nueve de mayo de 2022 dos mil veintidós.

En consecuencia de lo anterior también reclama:

II) La devolución del pago de lo indebido por concepto de Impuesto Predial respecto de los ejercicios fiscales de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, ello relativo a los inmuebles de su propiedad con clave catastral _____ y _____.

Al respecto, resulta observable por analogía, *mutatis mutandis*, el criterio orientador siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 181810. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Abril de 2004. Materia(s): Común. Tesis: P. VI/2004. Página: 255.

ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.

El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con

la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.

CUARTO. Análisis de las pruebas

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 111 y 117, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, se procede a analizar las pruebas previamente desahogadas en el juicio de conformidad con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, sin perjuicio de su valoración concreta en los apartados relativos a las causales de improcedencia y sobre el estudio de fondo de esta sentencia, según corresponda.

6

I. Pruebas de la parte actora

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se concede **pleno valor probatorio** a la documental pública consistente en original del acuse de recibo del oficio presentado ante el Ayuntamiento de Villa de Álvarez con fecha 9 de mayo de 2022 dos mil veintidós.

Asimismo, se otorga **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 412 Código de Procedimientos Civiles vigente para el Estado de Colima, supletorio de la Ley de Justicia Administrativa (en adelante, **Código de Procedimientos Civiles**)¹.

¹ Cfr. El artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, el cual señala que los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala dicha ley, autorizando que a falta de disposición



En cuanto a la prueba presuncional en su aspecto legal, de conformidad con el artículo 420 del citado Código de Procedimientos Civiles, adiniculada con el resto del caudal probatorio, se le reconoce **pleno valor probatorio**; mientras que, a la presuncional en su aspecto humano, en términos del artículo 422 del Código referido, se le otorga **valor indiciario**.

II. Pruebas de la parte demandada

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se concede **pleno valor probatorio** a la documental pública consistente en una impresión del periódico oficial "El Estado de Colima", tomo LXXXV, número 54, suplemento 3 de fecha 30 treinta de diciembre de 2000 dos mil.

Asimismo, se otorga **pleno valor probatorio** a la instrumental de actuaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 412 del Código de Procedimientos Civiles.

En cuanto a la prueba presuncional en su aspecto legal, de conformidad con el artículo 420 del citado Código de Procedimientos Civiles, adiniculada con el resto del caudal probatorio, se le reconoce **pleno valor probatorio**; mientras que, a la presuncional en su aspecto humano, en términos del artículo 422 del Código referido, se le otorga **valor indiciario**.

QUINTO. Configuración de la resolución *negativa ficta*

expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe ese ordenamiento, se podrá aplicar lo dispuesto por el **Código de Procedimientos Civiles para el Estado**.

En el juicio se reclama la nulidad de la resolución *negativa ficta* recaída a la petición formulada por el actor el 9 nueve de mayo de 2022 dos mil veintidós al Ayuntamiento de Villa de Álvarez, mediante la cual solicitó la devolución del pago de lo que considera cubrió indebidamente por impuesto predial, ello respecto de los ejercicios fiscales de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, relativo a los inmuebles con clave catastral

De ahí que la primera cuestión a dirimir se circunscribe en determinar si efectivamente en el caso estaba configurada o no la resolución *negativa ficta* que se reclama al momento en que fue presentada la demanda. Situación que ese estima trascendente y de estudio preferente por estar relacionada con la procedencia del juicio.

Ahora bien, respecto a la figura de la *negativa ficta* el artículo 25 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios (**Ley del Procedimiento Administrativo**), señala que dicha resolución presunta opera ante el silencio de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, debiendo atenderse en primer lugar a los plazos previstos en los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto; entendiéndose que se resuelve en sentido contrario a lo solicitado por el particular cuando se trate de actos *declarativos* o *constitutivos*.

Artículo 25. *La negativa ficta opera ante el silencio de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, **dentro de los plazos previstos por los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto**; se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular en sentido contrario a sus pretensiones, tratándose de actos declarativos o constitutivos.*

Así, atendiendo a la naturaleza fiscal del acto impugnado, toda vez que la petición formulada por el actor estriba sobre la devolución del impuesto predial (el cual se trata de una contribución de carácter



municipal), resulta aplicable el plazo de respuesta previsto por el artículo 36 del Código Fiscal Municipal del Estado de Colima, por ser éste el ordenamiento jurídico atinente al caso concreto, el cual a la letra dice:

“ARTICULO 36.- *Las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo no mayor de treinta días hábiles. Incurrirá en responsabilidad la autoridad que no dé cumplimiento a esta disposición.”*

Del precepto legal transcrito se desprende entonces que para efectos del asunto que nos ocupa, la *negativa ficta* se configura ante el silencio de la autoridad en dar respuesta en un plazo no mayor de **treinta días hábiles** contados a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud respectiva.

Ahora bien, con el escrito de petición que fue presentado por el actor ante la Tesorería Municipal se busca se le reconozca un derecho, esto es, que habiendo pagado el impuesto predial relativo a los años 2016, 2017, 2018 y 2019 se le reconozca el derecho a que le sea devuelto lo pagado, por lo que en el caso la petición formulada versa sobre **actos constitutivos**, ello en atención a la definición prevista en el artículo 10, fracción I, inciso c) de la Ley del Procedimiento Administrativo, la cual dice que son actos de ese tipo *“aquellos que son configuradores de una situación jurídica específica y singular en función de particularidades del sujeto y del caso y por virtud de los cuales se otorgan derechos o se fijan obligaciones entre la autoridad administrativa y cualquier persona.”*

Debe subrayarse que a los citados **actos constitutivos** le son igualmente aplicables de manera preferente los plazos señalados en las disposiciones jurídicas específicas que atañan al caso concreto, lo cual tiene fundamento en el artículo 27 de la Ley del Procedimiento Administrativo.

Artículo 27. Cuando la petición o promoción del particular verse sobre un acto constitutivo y salvo que en las disposiciones jurídicas específicas aplicables se establezca otro plazo diverso, no podrá exceder de sesenta días naturales el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda.

De tal forma, es claro que al caso de una petición de devolución de una contribución municipal resulta aplicable el plazo previsto por el citado artículo 36 del Código Fiscal Municipal del Estado de Colima, esto es, el de **treinta días hábiles**. Siendo este el plazo que se debe considerar para que pueda surtirse la resolución *negativa ficta* sobre la petición hecha valer por la actora ante la autoridad.

Así, del análisis de las constancias de autos se advierte que la autoridad demandada no emitió respuesta a la solicitud presentada en su oportunidad por el actor, generando con ello una situación de incertidumbre jurídica.

En este orden de ideas, tal como se indicó, la parte actora presentó la petición de devolución del impuesto el 9 nueve de mayo de 2022 dos mil veintidós y fue el 21 veintiuno de junio de 2022 dos mil veintidós cuando acudió a este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución que por *negativa ficta* esgrime operó a su solicitud.

Atento a lo anterior, el plazo para que quedara configurada la *negativa ficta* a la petición planteada por la parte actora, empezó a correr a partir del día siguiente al 9 nueve de mayo de 2022 dos mil veintidós y se hizo efectiva para el 20 veinte de junio de 2022 dos mil veintidós.²

² Derivado de no existir circular emitida por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez en la cual se hayan declarado días inhábiles adicionales a los que marca la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados

Por tanto, resulta inconcuso que el **21 veintiuno de junio de 2022 dos mil veintidós**, fecha de interposición de la demanda, la susodicha resolución *negativa ficta* ya se había materializó en sentido negativo por ficción legal y, por consiguiente, en el presente juicio se demuestra que ésta se encuentra **configurada**.

SEXTO. Causales de improcedencia

En términos de lo dispuesto por los artículos 85 y 86 de la Ley de Justicia Administrativa, se procede al análisis de las causas de improcedencia y de sobreseimiento que pudieran advertirse de las manifestaciones de las partes o que operen de oficio en términos de la ley de la materia, por ser ésta una cuestión de orden público y de estudio preferente.

11

(1). Causal de improcedencia relativa a que el acto impugnado no afecta los intereses de la parte actora

La Tesorera Municipal de Villa de Álvarez estima que en la especie se actualiza la causal de improcedencia relativa a que el acto impugnado no afecta los intereses del actor.

Al respecto, los artículos 39 y 85, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa, establecen lo siguiente:

“Artículo 39.- Derecho de acceso a la justicia administrativa y fiscal

1. En el Estado de Colima toda persona tiene derecho a comparecer ante el Tribunal para impugnar los actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal emanados del

del Estado de Colima, ni de existir comunicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima, se tomaron únicamente como días inhábiles los sábados y domingos.

Poder Ejecutivo del Estado o los municipios, así como de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública del Estado o los municipios, centralizada, paraestatal o paramunicipal, que afecten sus derechos e intereses legítimos, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.”

“Artículo 85.- Improcedencia

1. El juicio ante el Tribunal será improcedente en los siguientes casos:

(...)

V. Contra actos que no afecten los intereses del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por éstos últimos, aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por la presente Ley;

(...)”

De las normas transcritas se obtiene que el juicio contencioso administrativo podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto o resolución de carácter administrativo o fiscal; teniendo el carácter de actor quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que las resoluciones o actos impugnados transgredan lo establecido en las leyes y que con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En ese orden de ideas, se tiene que el **interés jurídico** consiste en el derecho que le asiste a los particulares para reclamar, vía contencioso administrativa, cualquier acto o resolución definitiva de autoridad cometido en su contra que consideren infringe lo previsto en las normas jurídicas; es decir, se refiere a un derecho subjetivo tutelado por alguna norma que se ve afectado por determinado acto de autoridad que ocasiona un perjuicio a su titular de manera directa,



circunstancia que faculta a este último para ocurrir al juicio ante este Tribunal a fin de reclamar las violaciones cometidas en su perjuicio.

Al respecto, por identidad jurídica sustancial, resulta aplicable la jurisprudencia siguiente:

Época: Octava Época. Registro: 224803. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI, Segunda Parte-1, Julio-Diciembre de 1990. Materia(s): Común. Tesis: VI. 2o. J/87. Página: 364.

INTERES JURIDICO. EN QUE CONSISTE.

El interés jurídico a que alude el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular. El juicio de amparo se ha instituido con el fin de asegurar el goce de las garantías individuales establecidas en la Constitución General de la República, cuando la violación atribuida a la autoridad responsable tenga efectos materiales que se traducen en un perjuicio real al solicitante del amparo. En conclusión, el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de garantías y no otra persona.

Por su parte, el **interés legítimo** se define como aquel tipo de interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse en un beneficio jurídico en favor del accionante derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2012364. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 38/2016 (10a.). Página: 690.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.

La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ambos tipos de interés –**jurídico** y **legítimo**– están previstos como condición para la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa, ya sea porque el promovente cuente con un interés jurídico, en tanto aduzca la afectación a un derecho subjetivo, o uno legítimo, si únicamente arguye la afectación de un interés en su esfera jurídica, derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

Así, el interés que debe acreditar el actor al presentar su demanda de nulidad estará en función del que asegura afectado por el acto impugnado, resultando aplicable, *mutatis mutandis*, el criterio orientador siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2011068. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, Febrero de 2016, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: XXVII.3o.22 A (10a.). Página: 2082.

INTERÉS JURÍDICO O LEGÍTIMO. EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO SE REFIERE A AMBOS, COMO CONDICIÓN PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD.

De la porción normativa referida, por sí misma, no es posible advertir que el interés al que alude sea exclusivamente el jurídico o el legítimo; de ahí que no sea dable hacer esa distinción al interpretarla. Por tanto, se afirma que la expresión "intereses del actor", contenida en la fracción III citada, tiene como campo de referencia semántica tanto el interés legítimo como el jurídico, en su connotación estrictamente procesal, que condiciona la procedencia del juicio de nulidad, pues se refiere a la legitimación del actor para ejercer su acción, ya sea porque cuente con un interés jurídico, en tanto aduzca la afectación a un derecho subjetivo, o con uno legítimo, si únicamente arguye la afectación de un interés en su esfera jurídica, derivada de su situación particular respecto del orden jurídico. Esto es, el interés que debe acreditar el actor al presentar su demanda de nulidad, estará en función del que asegura afectado por el acto impugnado. Empero, esta carga procesal está limitada a la procedencia del juicio, ya que para obtener una sentencia favorable es menester que la pretensión sea fundada, lo que significa que el actor habrá demostrado fehacientemente que cuenta con el derecho que adujo y que se le vulneró.

Por tanto, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal resultará en improcedente contra aquellos actos administrativos que no afecten a la esfera jurídica de la parte accionante, la cual incluye sus derechos o intereses legítimos.

Ahora bien, en consideración a lo expuesto, en el juicio que nos ocupa, la parte actora solicitó a la autoridad demandada la devolución de las cantidades erogadas por concepto de impuesto predial que a su decir cubrió indebidamente en los años del 2016 al 2019 respecto de los bienes inmuebles constituidos a su nombre con clave catastral

y

Luego, la resolución *negativa ficta* que se solicita sea declarada y nulificada derivada del escrito de petición hecha con fecha 9 nueve de mayo de 2022 dos mil veintidós suscrito por el aquí actor.

Bajo esta tesitura se advierte que en el juicio que nos ocupa, la parte actora acredita tener un derecho subjetivo tutelado suficiente para cuestionar el acto administrativo materia de la *litis*, el cual estriba sobre una resolución *negativa ficta* acaecida por la falta de respuesta a una petición formulada precisamente por el propio actor. De ahí que este Tribunal sostenga que el acto reclamado es **susceptible de irrogar afectación a la esfera jurídica** de quien ha comparecido como parte actora en el presente juicio, ello sin prejuzgar sobre la validez o legalidad que tenga el referido acto, lo cual corresponde a un análisis de fondo del asunto. Por tanto, debe **desestimarse** la causal de improcedencia señalada por la demandada.

16

Consecuentemente, dado que este Tribunal no advierte que en el caso hayan operado diversas causales de improcedencia a la que fue planteada por la demandada que ya fue desestimada, ni que haya sobrevenido una propia de sobreseimiento, **se procede al estudio de fondo con relación al análisis de legalidad del acto administrativo que se impugna** (*resolución negativa ficta*).

SÉPTIMO. Argumentos de las partes

Se tienen a la vista para su debido análisis los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora, así como los argumentos esgrimidos por su contraparte demandada, los cuales obran en el expediente de este juicio. Siendo por tanto innecesaria, además de impráctica, su transcripción, ya que ello no constituye un requisito indispensable a efecto de cumplir con el principio de congruencia y exhaustividad de las sentencias.

Resulta aplicable, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia siguiente:

Registro digital: 164618. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a./J. 58/2010. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830. Tipo: Jurisprudencia.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

OCTAVO. Estudio de fondo

En atención a que en el presente caso ha quedado demostrada la **configuración** de la resolución *negativa ficta* que se reclama, este Tribunal se encuentra compelido ahora a analizar sobre su legalidad y validez, debiendo proceder al examen de la *litis* en los términos que quede integrada, esto es, con los conceptos de impugnación hechos valer en la demanda (incluyendo el anexo consistente en la solicitud o petición no resuelta), los argumentos justificatorios que proponga la autoridad responsable en su contestación, la cual, tratándose de esta clase de resoluciones fictas, ésta constreñida a señalar en su contestación los fundamentos y motivos para apoyar el sentido de su decisión negativa; así como –en su caso– con la ampliación de la demanda que formule el actor y la contestación a dicha ampliación por parte de la demandada.

Ahora bien, tratándose de *negativa ficta* la parte actora pueda **ampliar su demanda**, ello con base en lo dispuesto en la fracción I del artículo 64 de la Ley de Justicia Administrativa; derecho que tiene una relevante importancia procesal cuando la autoridad responsable en su contestación señala cuestiones diversas a las planteadas en la demanda o incluso siendo similares esgrime fundamentos y motivos que no pueden estimarse rebatidos de antemano en dicha demanda, porque ésta no se refirió directamente a ellos, y hacen necesario que la parte actora ejerza su derecho a la **ampliación** con la finalidad de controvertir concreta y eficazmente tales argumentaciones expuestas por la autoridad, ya que atendiendo al *principio de estricto derecho* que rige para el juicio contencioso administrativo (en el que no se admite la suplencia de la queja deficiente), la ausencia de agravios por la omisión de ampliar la demanda puede acarrear la confirmación de la resolución *negativa ficta* cuestionada, esto por no atacarse todas las razones o fundamentos que la sostienen.

La ampliación de la demanda es un derecho procesal que tiene la parte actora (puede o no ejercerla) y no es necesaria para la integración de la *litis*, por lo que el Tribunal está obligado a resolver de entrada el fondo de la controversia con los elementos que se adviertan de la demanda, petición no resuelta y contestación de la autoridad. Sin embargo, si tales elementos son insuficientes o ineficaces, la omisión de ampliar la demanda se torna un asunto relevante, ya que puede traer como consecuencia que los conceptos de nulidad se consideren no aptos para demostrar la ilegalidad de la resolución *negativa ficta*, ello por no haberse atacado todas y cada una de las consideraciones que le dan sustento.

Al respecto tiene aplicación por analogía las consideraciones de la tesis de jurisprudencia que se indica:

Época: Décima Época. Registro: 159947. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 19/2012 (9a.). Página: 73.

AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.

Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los

argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo.

Ahora bien, para que proceda el estudio de los conceptos de agravios (sea que éstos se encuentren plasmados en la demanda o en la ampliación en su caso), basta con que en ellos se exprese la *causa de pedir*, lo que no significa que deban necesariamente plantearse a manera de *silogismo jurídico* o bajo cierta fórmula sacramental, lo que no implica –ni autoriza– para que el actor se limite a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues corresponde al actor exponer razonadamente el porqué estima ilegal el acto que reclama.

Al respecto tiene aplicación las tesis de jurisprudencia que a continuación se señala:

Registro digital: 185425. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 1a./J. 81/2002. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 61. Tipo: Jurisprudencia.

20

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.

El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los

fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.

Teniendo en cuenta lo anterior, a efecto de estudiar y resolver la cuestión que ha sido propuesta en la demanda y no existiendo obligación legal de seguir el orden propuesto por la parte actora, este Tribunal procederá a estudiar los agravios en diverso orden al que se propone, estando facultado para hacerlo de manera individual, conjunta o por grupos. Quedando constancia que el actor no formuló ampliación de la demanda y, por tanto, no hay agravios que estudiar respecto de ella.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia siguiente:

Registro digital: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2018. Tipo: Jurisprudencia.

21

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.

Así, se procede a realizar el estudio de los agravios planteados por la parte actora en su demanda respecto de la resolución *negativa ficta* reclamada, se advierte que los disensos se hacen consistir

esencialmente en que el pago del impuesto predial transgrede el principio de legalidad tributaria en virtud de que –dice– no existen tablas de valores unitarios de suelo y construcción en el Municipio de Villa de Álvarez que hagan exigible el pago de aquél.

Por su parte, la autoridad municipal en su contestación expuso los fundamentos y motivos para sostener la legalidad de la resolución *negativa ficta*, aduciendo medularmente que: (i) que el pago del impuesto predial ha sido aplicado conforme a la legislación aplicable, cumpliendo con el principio de legalidad; (ii) que el Ayuntamiento de Villa de Álvarez si cuenta con tablas de valores unitarios de terreno y construcción que fueron aprobadas y publicadas en el periódico oficial “El Estado de Colima” y que estaban vigentes desde el 2001; (iii) que no existe perjuicio a la actora pues no se ha violentado los principios de legalidad, generalidad y equidad, pues el cobro del impuesto predial se encuentra establecido en la Ley de Hacienda para el Municipio de Villa de Álvarez.

De tal forma, la autoridad responsable asume que si existían tablas de valores unitarios de suelo y construcción en el Municipio de Villa de Álvarez vigentes desde el año 2001 y, por ende, que si estaba determinada la base gravable (elemento esencial) del impuesto predial para los ejercicios fiscales 2016, 2017, 2018 y 2019 que constituyen la materia de la petición formulada por el actor de la que deriva la resolución *negativa ficta*. Por lo que desde su optica resultaba ajustado a derecho negar la devolución de la contribución que fue en su oportunidad enterada, asumiendo que habiendo tablas vigentes desde el año 2001 (y por tanto también en los años fiscales reclamados) el impuesto predial era exigible para los inmuebles del actor que lo causaron, esto es, los inmuebles con clave catastral

y

Al margen de que las razones esgrimidas por la autoridad sean correctas o no respecto de cuando estuvieron vigentes dichas tablas y de si su vigencia abarcó o no los años reclamados por el actor; dichas razones deben sin embargo prevalecer, ya que lo aducido por la autoridad en su escrito de contestación no puede estimarse rebatido de antemano sólo con los agravios hechos valer en la demanda, ya que se estima que ese aspecto medular debe ser particularmente controvertido por el actor en la **ampliación de la demanda** para efecto de no convalidarlo, ello atendiendo al *principio de estricto de derecho* que rige para el juicio administrativo, ya que – como se dijo antes– no es admisible aquí la suplencia de la queja.

De modo que, al no ejercer la parte actora su derecho a ampliar su demanda, es inconcuso que decidió no controvertir los motivos y fundamentos que fueron expresados por la autoridad demandada en su contestación para sustentar la resolución *negativa ficta*, entre ellos, el relativo a la vigencia de las tablas.

Por ello, ante la decisión de la parte actora de no ampliar la demanda, lo que deriva en la ausencia de agravios en contra de las razones dadas por la autoridad para sustentar su resolución negativa, se produce un impedimento técnico que imposibilita a este Tribunal pronunciarse sobre la legalidad de dicha resolución al margen de que ésta sea correcta o no.

Al respecto tiene aplicación al caso, por identidad jurídica sustancial, la tesis de jurisprudencia siguiente:

Registro digital: 166031. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a./J. 188/2009. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 424. Tipo: Jurisprudencia.

AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.

Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, **la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar** de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; **de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida;** de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia; b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser cuando se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del asunto planteado.

En consecuencia, surtiéndose el señalado impedimento técnico derivado de la ausencia de agravios por la omisión de la parte actora de ampliar su demanda en contra de los fundamentos y motivos que sustentan la resolución *negativa ficta* que se reclama (expuestos por la autoridad en su contestación a la demanda), este Tribunal queda



constreñido a reconocer la **validez** de dicha resolución y, por ende, **confirmar** el sentido de la negativa a acceder a la petición de la parte actora de devolución del pago del impuesto predial que reclamó.

Finalmente, sirve para respaldar el sentido de esta decisión las razones contenidas en criterio orientador siguiente:

Registro digital: 213536. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: II.2o.70 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIII, Febrero de 1994, página 381. Tipo: Aislada.

NEGATIVA FICTA. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE AMPLIACION DE LA DEMANDA DEL JUICIO DE NULIDAD.

Toda vez que la negativa ficta es una ficción legal que nace del silencio de la autoridad administrativa, únicamente como substitución del acto expreso cuya emisión le fue solicitada; resulta evidente que los motivos y fundamentos que a este último correspondan, quedan expuestos hasta que la autoridad conteste la demanda del juicio de nulidad en el que se reclama la producción de dicha negativa; y para tales casos el artículo 60 de la Ley de Justicia Administrativa, otorga el derecho a la parte actora de ampliar su escrito de demanda, dentro del término de quince días, precisamente con la finalidad de que esté en aptitud de combatir las razones y fundamentos esgrimidos por la autoridad demandada. Sin embargo, aun cuando es potestativo para el interesado ampliar la demanda o abstenerse de hacerlo, las consecuencias que una y otra actitud traen consigo, ya no dependen de su voluntad, sino de las reglas legales que rigen el juicio de nulidad, por cuya virtud, si decidió no impugnar lo argumentado en la contestación de la demanda, deberá reconocerse la validez de la resolución reclamada.

25

Por lo anteriormente expuesto y fundado en los artículos 118 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima y 66 del Reglamento Interior de este Tribunal, es de resolverse y

SE RESUELVE:

PRIMERO. Se ha **configurado** la resolución *negativa ficta* que fue impugnada por el actor, ello respecto de su petición formulada el 9 nueve de mayo de 2022 dos mil veintidós ante la Tesorería Municipal de Villa de Álvarez, conforme a los razones expuestas en esta sentencia definitiva.

SEGUNDO. Se **reconoce** la **validez** de la resolución *negativa ficta* reclamada y, por ende, se **confirma** el sentido de dicha decisión, ello en atención a las consideraciones contenidas en este fallo.

Notifíquese como en derecho proceda.

Así, lo resolvieron por unanimidad y firman la magistrada y los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE



ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

MAGISTRADA

MAGISTRADO



**YARAZHET CANDELARIA
VILLALPANDO VALDEZ**



JUAN MANUEL FIGUEROA LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



ERIKA ZUGHEY PEÑA LLERENAS