

Silao de la Victoria, Guanajuato, 10 diez de junio de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1818/1ª Sala/18** promovido por *****, *****, *****, *****, *****, *****/o *****, *****, *****, *****, *****/o *****, *****, *****, *****, ***** y *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede; y:

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 26 veintiséis de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, *****, *****, *****, *****, *****/o *****, *****, *****, *****/o *****, *****, *****, *****, ***** y *****, por su propio derecho, promovieron proceso señalando como acto impugnado el siguiente:

«Las resoluciones de fecha 24 de Septiembre del 2018, por medio de las cuales se señala que resulta improcedente la devolución del pago indebido de las cantidades de dinero solicitadas por concepto de obra de pavimentación... con sus respectivos intereses legales, además de daños y perjuicios a la Tesorería Municipal de Irapuato, Guanajuato...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **(i)** la nulidad total de los actos impugnados; **(ii)** el reconocimiento a su derecho para la devolución

del pago que indebidamente se realizó, así como de los intereses generados a razón del 2% dos por ciento mensual desde la fecha en que se realizó el pago y hasta la devolución de dicha cantidad; y **(iii)** la condena a la autoridad demandada al restablecimiento de los derechos violados.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de 28 veintiocho de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se admitió a trámite la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Asimismo, se corrió traslado de la demanda a la Dirección de Desarrollo Social y Humano de Irapuato, Guanajuato, en su carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor, a fin de que compareciera al proceso.

Igualmente, se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando domicilio para recibir notificaciones. Además, se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda; por último, se requirió al Director de Ingresos de Irapuato, Guanajuato, a fin de que exhibiera copia certificada de los recibos que le fueron solicitados.

En proveído de fecha 15 quince de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la **Tesorerera del municipio de Irapuato, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma, y al **Director General de Desarrollo Social y Humano de Irapuato, Guanajuato**, en su carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor, por compareciendo al proceso.

A ambas autoridades se les tuvo por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas en su ocurso de contestación.

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 12 doce de marzo de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, los cuales fueron presentados por la autoridad demandada y el tercero con derecho incompatible, mas no así por la parte actora.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹ Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia que señala:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».³

Vía contestación de demanda y escrito de apersonamiento, la demandada y el tercero con derecho incompatible hicieron valer que la parte actora no acredita de forma plena y fehaciente la relación de titularidad del derecho protegido por la norma, actualizando la fracción I, del artículo 261 del Código de la materia.

Es de desestimarse el supuesto de improcedencia invocado, considerando que para resolver sobre la titularidad del derecho al amparo de la norma, previamente se dilucidarían temas vinculados con el fondo de la controversia, dado que este Resolutor tendría que pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, lo que no es dable al examinar los presupuestos procesales.

Sobre el tema resulta aplicable por analogía, la tesis de jurisprudencia, con el rubro y texto siguiente:

«**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.»⁴

³ Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87

⁴ Tesis: 15; Novena Época; Registro: 921015; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice (actualización 2002); Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Constitucional; Página: 27.

Subrayado añadido.

Esto es, el caso concreto deriva del ejercicio del derecho de petición donde los accionantes en forma individual presentaron gestión ante la Tesorera Municipal de Irapuato, Guanajuato; e inconformes con la respuesta que les fue dirigida en atención a su solicitud, promovieron demanda de nulidad; de ahí, su interés jurídico para instar el proceso que nos ocupa y la ineficacia de la improcedencia planteada.

Luego, al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento en el proceso administrativo**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. Se precisa a quienes intervienen en esta causa procesal, que no se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por los impetrantes, ni los argumentos esgrimidos por las demás partes tendentes a controvertir la eficacia de aquellos.

Ello, atendiendo a que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con la jurisprudencia de rubro siguiente: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y**

Tal conclusión se fundamenta en los artículos 78, 81, 117, 121, 124 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Acorde con lo asentado, en su concepto de impugnación «**Primero**» señala la parte actora que las resoluciones confutadas hacen un argumento contrario a lo que establece el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en relación con los artículos 60, 62 y 63 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

Por su parte, al contestar la demanda la Tesorera Municipal encausada arguye que lo que se pretende demostrar es el consentimiento tácito de los actores respecto a la liquidación, constitución y origen del crédito fiscal, en virtud de que las obras públicas por cooperación se realizaron entre los años 2003 dos mil tres y 2013 dos mil trece, por lo cual debieron impugnar la legalidad de determinación de adeudo a su cargo en el plazo establecido en el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Resulta **infundado** el concepto de impugnación vertido por la parte impetrante y por lo tanto, **le asiste la razón a la autoridad demandada**, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

En fecha 20 veinte de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, los demandantes elevaron escrito individual a la Tesorería Municipal de Irapuato, Guanajuato, informando su calidad de propietarios de diversos predios en los que se realizó la pavimentación de la calle, por lo cual indebidamente pagaron ciertas cantidades como si hubiera sido una obra por cooperación, pues se les hizo creer que tenían la obligación de liquidar

ese supuesto crédito fiscal, de ahí que solicitan les sea reembolsado el monto cobrado, más anexidades a que haya lugar, porque no se llevó a cabo el procedimiento legal para la ejecución de obras públicas; y se les indique el fundamento legal que tuvieron para hacer efectiva la liquidación de una supuesta obra por cooperación -exhibiendo copias de los recibos oficiales que amparan los pagos efectuados-.

Como contestación a lo anterior, la autoridad demandada notifica a la parte actora -mediante las resoluciones impugnadas- lo siguiente:

«...se informa que es obligación para el contribuyente el realizar la aportación correspondiente por el beneficio de la ejecución de obras,...mismo que se sustenta en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato en su artículo 229...

...Así como en nuestra Constitución Política Mexicana en el artículo 31 fracción IV...

[...]

En relación a la obra de urbanización realizada en la calle ..., proceso que marca la citada ley en sus artículos 229 a 241 es competencia de la Dirección de Desarrollo Social y Humano, realizar el procedimiento de asambleas y publicaciones a efecto de dar cumplimiento a lo establecido. No omitiendo señalar que para la realización de una obra de urbanización, es necesario que se gestione a petición de parte ya sea por los colonos o por la autoridad, es menester que sea aprobada por la mayoría de los colonos para su ejecución, estando ello plasmado en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato. En sus artículos siguientes que a la letra dicen:

[...]

Por las cuestiones analizadas en esta Unidad Administrativa, se determina que... existe un consentimiento por parte beneficiario, y al no presentar ningún escrito ante esta unidad administrativa para manifestar lo contrario de la negativa de la obra. Mismo que se argumenta con el artículo 261 fracción IV y 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato que a su letra dice:

[...]

Por lo que respecta a la expedición de una constancia de no adeudo en la que refiere en su petición, y conforme a la documentación analizada, valorada, argumentada y fundada. Ésta Unidad Administrativa determina lo siguiente:

Único.- Por lo anterior y derivado de la petición presentada ante ésta Unidad Administrativa, se determina **no ha lugar** a la devolución y por consecuencia a la expedición de una constancia de no adeudo por obras de urbanización... y no se presentó negativa en su momento, existiendo un principio de derecho que establece “la ignorancia de la ley no exime de responsabilidad” y además por las razones y disposiciones jurídicas esgrimidas y toda vez que el adeudo subsiste en los registros de esta Unidad Administrativa.»

De lo transcrito, es evidente que los artículos 60, 62 y 63 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, no son aplicables al caso concreto, dado que atienden a los supuestos y forma en que opera la prescripción, lo cual no forma parte de la *litis* en debate; por ello lo **infundado** del concepto de impugnación.

En relatadas circunstancias, la autoridad demandada precisa que el consentimiento tácito que refiere es respecto a la liquidación, constitución y origen del crédito fiscal, no así sobre la presentación de la demanda; luego, expresa que en este proceso solo puede dilucidarse sobre la validez del acto impugnado, porque a su parecer debieron impugnar la legalidad de la determinación de adeudo en el plazo establecido en el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo cual **no ocurrió**.

En ese sentido, obra la manifestación contenida en el hecho «Primero»⁶ del escrito de demanda, que dice: «Aproximadamente en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, La presidencia Municipal de Irapuato, Guanajuato, llevó a cabo la pavimentación

⁶ Foja 2 del sumario.

de las calles...por lo que se llevó a cabo por la Tesorería Municipal de la mencionada localidad, los correspondientes requerimientos de pago...por lo que nos vimos forzados indebidamente a realizar los pagos correspondientes...»

Lo narrado pone de relieve el reconocimiento expreso de los accionantes sobre: **i)** la realización de la obra pública; **ii)** la notificación de liquidación de la obra mediante los requerimientos de pago; y **iii)** El pago en cumplimiento al acto de autoridad.

Ello significa, que tal y como lo señala la demandada, el momento para controvertir el crédito fiscal lo constituye la notificación de la liquidación correspondiente -acto de autoridad-, clarificando que esto es con independencia de que se haya realizado el pago a fin de evitar el procedimiento administrativo de ejecución.

De esta forma, la determinación de improcedencia de devolución de cantidades porque no se configura el «pago indebido» se estima **acertada**, pues de los documentos que obran en el presente proceso contencioso, no consta que los promoventes hayan demostrado la revocación o nulificación del acto administrativo que determinó la contribución por ejecución de obra pública, lo cual era indispensable para ser favorecidos con su restitución; lo que se traduce en que subsiste la presunción de legalidad del procedimiento del que derivó el crédito que, a la postre, propició el pago realizado.

Lo anterior se desprende del artículo 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato:

«**Artículo 47.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el

interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.»

En ese orden de ideas, la configuración del pago de lo indebido se fundamenta en el artículo 52 de la Ley de Hacienda, mismo que prevé que si el pago se hizo en cumplimiento a un acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando ese acto ha quedado insubsistente; ergo, **de no anularse en su oportunidad, no se actualiza el derecho a la devolución por pago de lo indebido.**

Al respecto, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa, al resolver el Recurso de Reclamación, **Toca 28/19PL**, estableció que no se contempla como una causa de devolución de pago de lo indebido la sola existencia de vicios o contravenciones a normas «descubiertos» con posterioridad a la fecha en que tuvieron lugar esos actos (en el caso los pagos), sin que medie pronunciamiento de autoridad competente al respecto.

Considerando que en el sistema jurídico mexicano no existe la nulidad de los actos o leyes de pleno derecho o por ministerio de ley, por vicios que tengan, sino que siempre se requiere de una declaratoria en ese sentido de autoridad competente; entonces, en el caso particular, **la parte actora no tiene derecho a la devolución de contribuciones pagadas indebidamente**, pues cuando las enteró eran debidas en términos legales, ya que no existía alguna determinación «judicial» que declarara su invalidez y, como consecuencia, la eximiera de su obligación de enterar el tributo relativo, siendo que no puede beneficiarle el argumento en cuanto a que la contribución en comento es ilegal, porque **no se hizo valer oportunamente.**

Esto quiere decir que al no obtenerse una declaratoria de nulidad previa al inicio del proceso administrativo, en el momento en que se requirió el pago de las contribuciones, tanto los preceptos relativos como los actos administrativos le resultaron vinculatorios con todas sus consecuencias jurídicas, situación que quedó firme debido a que no se promovió en su oportunidad el correspondiente medio de impugnación en su contra, por lo que su derecho para impugnar los actos administrativos precluyó.

Es decir, no existió correlativamente con los pagos de la contribución de mérito el medio de defensa por medio del cual obtuviera una declaratoria de invalidez de éstos (por vicios de origen, como puede ser indebida determinación del adeudo), sino fue hasta la fecha en que se presentó ante la autoridad fiscal la solicitud de devolución de «pago de lo indebido», cuando pretendió obtener, bajo una incorrecta premisa, su devolución.

Lo antepuesto no es jurídicamente viable porque no podrían retrotraer sus efectos pues con anterioridad existía un estado basado en la presunción de legalidad y vinculación de los actos derivado de la falta de impugnación oportuna de la aplicación de las normas relativas, lo que generó su eficacia y validez.

Consecuentemente, la ahora parte actora no puede pretender una devolución de contribuciones pagadas «indebidamente», pues cuando entero las cantidades respectivas eran debidas en términos legales, esto es, no existía determinación judicial que declarara su invalidez y, como consecuencia, la eximiera de su obligación de enterar el tributo relativo.

En tales términos, en el caso, no es factible obtener mediante el proceso contencioso administrativo un fallo que ordene la devolución de las cantidades «indebidamente» pagadas, esto es, obtener un efecto retroactivo,

tanto, como si en su momento hubiese existido inconformidad contra los actos administrativos que sustentan el cobro, o bien, posterior recepción de pagos de la contribución correspondiente; pues se reitera, para que ello sucediera era necesaria la determinación judicial de nulidad.

En ese orden de ideas, **se arriba a la conclusión de que es infundado el argumento de la parte accionante**, en el que considera que se interpretó indebidamente el artículo 263 del código administrativo, pues ha quedado sentada su relevancia en el presente asunto, ya que no se demostró la existencia previa de una determinación judicial que decretara la nulidad del acto administrativo que sustenta el pago realizado; o en su caso de la determinación de nulidad del crédito fiscal por contribución de obra pública urbana que se encuentra reflejado en los recibos de pago exhibidos por los actores.

Dicho de otro modo, el crédito fiscal se ha consentido no por la realización del pago, sino por la falta de impugnación oportuna de dicha determinación, considerando que la procedencia de la devolución del pago por parte de las autoridades fiscales requiere que éste sea «**indebido**», y de conformidad con el artículo 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, si el pago de lo indebido se hubiere efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, **el derecho a la devolución nace cuando ese acto hubiere quedado insubsistente**, siendo que en la especie no se acredita dicha situación; así, es dable colegir que el concepto de impugnación es **infundado**.

En otro orden de ideas, pero en íntima vinculación con las conclusiones previas, se explica que los conceptos de impugnación «**Segundo**» y «**Tercero**», se estudiarán de forma conjunta al encontrarse relacionados entre sí, toda vez que en ambos se hace valer la ilegalidad del procedimiento

derivado de la contribución por ejecución de obras públicas establecido en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

Resulta aplicable por igualdad sustancial, la tesis de jurisprudencia⁷ cuyo rubro dice: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.**».

Agotado lo anterior, se tiene que en el argumento en análisis los accionantes refieren que niegan lisa y llanamente que el procedimiento para la ejecución de las obras públicas en comento se haya llevado conforme a la Ley, pues se contravino lo dispuesto por los artículos 236 y 237 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, pues las convocatorias no se publicaron en el Periódico Oficial, ni en el de mayor circulación, así tampoco en los estrados de las dependencias públicas locales; igualmente niegan se haya realizado la reunión del comité de contribuyentes conforme a lo señalado por el artículo 85 de la misma ley hacendaria, inobservando los correlativos numerales 238 y 239 de la aludida ley tributaria; así como los ordinales 241 y 244, relacionado con las formalidades de publicación de las bases de cuotas.

Vía contestación de demanda, la Tesorera Municipal de Irapuato, Guanajuato, califica de improcedentes e inatendibles los razonamiento anteriores puesto que el procedimiento se encuentra firme, al haber sido consentido; en ese tenor, sostuvo la legalidad del procedimiento de obras cooperativas en términos de los artículos 229 al 244 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, para lo cual exhibe copia certificada de los mismos, legajos con valor probatorio pleno en virtud de

⁷ Tesis VI.2o.C.J/304, novena época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Febrero de 2009, página 1677.

que hacen fe de la existencia de sus originales y no fueron controvertidos por las partes, atento a lo previsto en las piezas articulares 78, 123 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De conformidad con lo expuesto en líneas anteriores, se determina que el motivo de impugnación es **inoperante por extemporáneo**.

Se ha establecido que la parte disconforme **no tiene derecho a la devolución de las contribuciones pagadas indebidamente**, considerando que cuando las enteró eran debidas en términos legales, dado que no existía determinación que declarara su invalidez y, como consecuencia, les eximiera de su obligación de enterar el tributo relativo, siendo que no puede beneficiarle ningún concepto de impugnación, tendente a cuestionar la legalidad del procedimiento de ejecución de obra pública por cooperación, pues debió combatir éste en el término de treinta días, de conformidad con el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, contado a partir del día siguiente a aquél en que tuvo conocimiento de la determinación de dicha contribución.

Por ello, es necesario tener en consideración la naturaleza del «**pago indebido**»; con el objetivo de determinar si el pago realizado por la actora lo constituye.

Tal determinación, en congruencia con lo resuelto el 08 ocho de mayo de 2019 dos mil diecinueve por el Pleno de este Tribunal, en el Recurso de Reclamación **Toca 28/19PL**, que al efecto señaló:

En principio, que es pertinente atender lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, que establece lo siguiente:

«**Artículo 5.** Las Normas de Derecho Tributario que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, serán de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa. Las demás disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica.»

Del numeral preinserto se desprende que tratándose de normas fiscales relativas a la imposición de cargas, concesión de exenciones, y las que establezcan infracciones y sanciones; deben aplicarse en forma estricta.

Sin embargo, la parte final del precepto en trato, establece la posibilidad de acudir a los diversos métodos de interpretación que la doctrina y la práctica judicial reconocen, con el objeto de dilucidar el sentido y alcance del precepto legal en trato.

Luego, se reproduce el contenido del arábigo 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

«**Artículo 52.** Las autoridades fiscales estarán obligadas a devolver las cantidades que hubieran sido pagadas indebidamente.

Los retenedores podrán solicitar la devolución, pero ésta se hará directamente a los contribuyentes.

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

De la anterior transcripción se extrae que la norma no establece una carga para el particular, concede exenciones o fija infracciones y sanciones, sino

que prevé una obligación de las autoridades fiscales de devolver las cantidades pagadas indebidamente.

En esta tesitura, el contenido del texto legal en estudio es claro en cuanto al supuesto normativo regulado. No obstante, aun cuando se conoce con precisión el hecho que da origen al nacimiento de la obligación devolutiva por parte del fisco, en ninguna parte del ordenamiento jurídico de la materia se define o aclara qué debe entenderse por el pago indebido de tributos.

Así, al tratarse la norma en estudio de las previstas en la parte final del artículo 5 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, es posible para clarificar su contenido aplicar de manera supletoria las disposiciones del derecho común, que sean acordes a la naturaleza propia del derecho fiscal local.

Consecuentemente, a propósito de dilucidar el sentido y alcance que debe darse a lo dispuesto en el artículo 52 en comento, respecto de la obligación del fisco municipal de devolver las cantidades indebidamente pagadas, es posible recurrir a los principios que rigen el pago de lo indebido en el derecho civil estatal, aceptando su fuerza enriquecedora en favor del derecho fiscal y sin perder de vista que únicamente ello procede en la medida que aquéllos sean acordes a la naturaleza de los fines que se persiguen en materia tributaria, pues sería inadecuado hacer un traslado indiscriminado de esta institución nacida de las exigencias y necesidades del ámbito jurídico privado, a otro campo en el que éstos son distintos, ya que obedecen, no a finalidades e intereses privados, sino públicos, dada la potestad del Estado de imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le son encomendadas.

Precisado lo anterior, se tiene que el artículo 1372, primer párrafo, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, establece lo que constituye el pago indebido en esa rama del derecho, el cual es considerado como fuente de la obligación de restitución por parte de la persona que lo recibe. El precepto de mérito señala:

«**Artículo 1372.** Cuando se reciba alguna cosa que no se tenía derecho de exigir y que por error ha sido indebidamente pagada, se tiene obligación de restituirla.
[...]

A su vez, en el artículo 1381 del código de referencia se prevén los requisitos que deben actualizarse para que surta plena vigencia la obligación de devolución de un pago indebido:

«**Artículo 1381.** Se presume que hubo error en el pago, cuando se entrega cosa que no se debía o que ya estaba pagada; pero aquel a quien se pide la devolución puede probar que la entrega se hizo a título de liberalidad o por cualquiera otra causa justa.»

En el arábigo 1380 del ordenamiento jurídico en comento se establece que la persona que ejerza la acción de devolución deberá acreditar que se encuentra dentro del supuesto, como se precisa a continuación:

«**Artículo 1380.** La prueba del pago incumbe al que pretenda haberlo hecho. También corre a su cargo la del error con que lo realizó, a menos que el demandado negare haber recibido la cosa que se le reclama. En este caso, justificada la entrega por el demandante, queda relevado de toda otra prueba. Esto no limita el derecho del demandado para acreditar que le era debido lo que recibió.»

Entonces, de acuerdo al derecho común en materia sustantiva estatal, la obligación de restituir se apoya en lo indebido del pago o entrega de alguna cosa, que puede obedecer a cualquiera de estas causas:

- Hay una deuda, pero se ha pagado una cantidad mayor a la debida.
- Entre la persona que paga y la persona que recibe, no existe una relación obligatoria.

Así las cosas, a fin de que opere la obligación de restituir a la persona que realizó un pago indebido, se requiere necesariamente la concurrencia de los siguientes supuestos:

1. La realización de un pago, entendido este acto como aquel mediante el cual se pretende dar cumplimiento a una obligación del deudor a favor del acreedor;
2. El pago sea indebido, es decir, por realizarse en demasía en relación con la obligación contraída por el deudor, o bien, porque esta última no existía ante la ausencia de un acto que hubiere dado origen a su nacimiento (acuerdo de voluntades entre particulares, disposición legal que así lo establezca u otra fuente de las obligaciones).

Finalmente, quien ejerza la acción para obtener la restitución de lo pagado indebidamente, le corresponderá probar, con el objeto de que su pretensión prospere, que se han actualizado los presupuestos necesarios para tal efecto; esto es, que efectivamente hizo la liquidación y que ésta no tiene justificación por razón de cuantía o inexistencia de la obligación correspondiente.

Prosiguiendo con lo que antecede, con base en los principios que regulan el pago de lo indebido y la obligación de restitución que nace como consecuencia de aquél en el derecho común local, en tanto no sean contrarios a los que rigen en materia tributaria, procede analizar la naturaleza jurídica del supuesto jurídico previsto en el artículo 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, y descubrir la finalidad del legislador en cuanto a su contenido.

Pues bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

«**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

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

Como puede observarse, en este numeral se establece una relación jurídica por virtud de la cual el Estado, actuando como sujeto activo (acreedor), exige a un particular, denominado sujeto pasivo (deudor), el cumplimiento de una obligación (prestación), con el objeto de sufragar los gastos públicos, conforme a ciertos principios, dentro de los cuales reviste gran importancia, en el caso a estudio, el principio de legalidad, conforme al cual los contribuyentes únicamente deben cumplir con las obligaciones que las propias leyes aplicables establezcan.

El propósito fundamental perseguido en la disposición legal de mérito consiste en dotar al Estado de los medios y recursos necesarios para atender las necesidades colectivas de interés general; por consiguiente, los tributos que de esta relación jurídica derivan poseen un contenido

eminentemente económico que se expresan, por regla general, en forma pecuniaria y excepcionalmente en especie, mediante el cumplimiento o pago -recuérdese que desde el punto de vista del derecho común estatal, pago equivale al cumplimiento de una obligación-.

Con base en lo expuesto, el nacimiento de la obligación tributaria tiene lugar cuando el sujeto pasivo realiza el supuesto jurídico o se coloca en la hipótesis normativa, prevista en la ley fiscal como hecho imponible o generador de una contribución, respecto de la cual, mediante un crédito fiscal -entendido éste como la obligación fiscal determinada en cantidad líquida-, debe pagarse en la fecha o dentro de los plazos señalados en las disposiciones legales correspondientes.

Justamente en este sentido, los artículos 43 y 44 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, disponen lo que sigue:

«**Artículo 43.** La obligación fiscal nace cuando se realizan los supuestos jurídicos o de hecho previstos en las Leyes Fiscales.

Artículo 44. El crédito fiscal es la obligación determinada en cantidad líquida conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento, siéndole aplicables las normas sobre procedimientos que se expidan con posterioridad, para efectos de su pago voluntario o del requerimiento del mismo en los términos de Ley.»

Por consiguiente, si alguna persona ha pagado una cantidad distinta a lo que prevé el ordenamiento jurídico fiscal, o por un hecho que no está previsto como supuesto que dé lugar al nacimiento de la obligación fiscal, en virtud de un corolario al principio de legalidad tributaria, surge para el Estado la obligación de devolver el ingreso que no tenía derecho a percibir pero que por error, de hecho o de derecho, ha sido indebidamente enterado por el contribuyente, con la finalidad de restablecer el orden conculcado.

Entonces, conforme a lo precedente, es dable concluir que:

La devolución de pagos tributarios indebidos, conforme a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, reviste la naturaleza jurídica de una obligación legal estatal, cuyo origen, fundamentalmente, se sustenta en el principio de legalidad tributaria que establece el artículo 31, fracción IV, constitucional, ya que si bien el Estado tiene el derecho de obtener de los contribuyentes los tributos que están previstos en la ley, cuando lo hace en exceso a lo ordenado legalmente, el principio antes citado exige que surja la obligación del fisco de devolver lo indebidamente percibido.

La finalidad de la obligación legal de la devolución de contribuciones pagadas indebidamente, se encuentra, esencialmente, en proteger las garantías jurídicas del contribuyente, en atención a que el pago de un tributo (cumplimiento de la obligación) en demasía o no establecido en la ley, sin existir la obligación de mérito, constituiría un tratamiento injusto y desigual ante la ley respecto de los demás sujetos pasivos de la relación tributaria que sí se ubican dentro del supuesto normativo.

Por tanto, para que nazca la obligación legal de la devolución de contribuciones y, en correspondencia, proceda el derecho del particular para ese efecto, es necesario e indispensable que el contribuyente hubiera realizado el pago respectivo y que **éste sea indebido** porque no exista respaldo en alguna disposición jurídica que así lo establezca por razones cuantitativas (contenidos en la base del impuesto o hecho imponible) o por la ausencia de una obligación tributaria prevista en la ley.

Llegados a este punto, se deduce que el hecho generador -presupuesto esencial- de la obligación devolutiva del fisco y el derecho del particular para tal efecto se reduce al pago tributario indebido o ilegal, pues en realidad, consiste en el pago de una contribución no realizado conforme a la ley; por tanto, dos elementos componen el hecho generador del pago tributario indebido: el pago y la ausencia de legalidad en la obligación tributaria.

El último elemento mencionado, presupone la rectificación del error, la declaración de insubsistencia del acto de autoridad si el pago se efectuó en cumplimiento de éste, o bien, la revocación o nulificación del acto administrativo de determinación de la autoridad en el recurso administrativo o proceso contencioso administrativo por el órgano jurisdiccional competente -sea Juez Administrativo Municipal, o bien, Salas o Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato-, con lo cual cesa la apariencia de legalidad y los pagos debidos se transformarán en indebidos, total o parcialmente.

A *contrario sensu*, si respecto del pago realizado con base en la determinación de contribuciones que formuló la autoridad no se promovió medio de defensa para dejarlo insubsistente; entonces, el pago respectivo se efectuó en términos de lo previsto en el ordenamiento jurídico, de modo que no procedería su devolución al ser «debido» legalmente por el contribuyente.

Entonces, si en el proceso se intentan controvertir ilegalidades o vicios propios de los actos administrativos -formalidades del procedimiento de ejecución de obra pública-, pero éstos en su oportunidad no fueron impugnados, la eventual declaratoria de nulidad no podría tener el efecto automático de la devolución del pago, **aun cuando la impugnación actual verse sobre la negativa a dicha devolución**, pues los actos

administrativos anteriores adquirieron firmeza en cuanto a su legalidad, por ello es que **se califican de inoperantes los motivos de nulidad, al resultar extemporáneos.**

Esto es, el pago (**con o sin requerimiento previo**) que realizó la parte actora, **al no ser impugnado en su oportunidad, ha quedado firme** mientras que la resolución recaída a la solicitud de devolución, no es más que una simple reiteración del acto firme anterior, aquel que originalmente causó el perjuicio auténtico al contribuyente; consecuentemente, no puede accederse al derecho a la devolución, si su verdadero sustento quedó validado por falta de controversia oportuna. Así, es correcto ahora considerar precluido ese derecho.

A fin de establecer con mayor precisión la falta de impugnación oportuna, se presenta la siguiente tabla:

Solicitante	Fecha de pago de la contribución
*****	29 de febrero de 2016
*****	10 de mayo de 2013
*****	1 de octubre de 2012
*****	31 de octubre de 2011
***** y/o *****	25 de octubre de 2011
*****	16 de diciembre de 2011
*****	10 de octubre de 2011
***** y/o *****	27 de diciembre de 2013
*****	20 de septiembre de 2012
*****	18 de octubre de 2010
*****	09 de abril de 2014
*****	28 de marzo de 2011

*****	14 de junio de 2012
-------	---------------------

Conforme a lo presentado es aplicable, por analogía, la tesis XVI.1o.A.74 A (10a.)⁸ del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, que señala lo siguiente:

«DEVOLUCIÓN DE PAGO DE LO INDEBIDO. ES IMPROCEDENTE LA SOLICITUD RELATIVA SUSTENTADA EN QUE LA LEY QUE ESTABLECE LA CONTRIBUCIÓN NO ES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA POR UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SI NO SE RECLAMÓ OPORTUNAMENTE EN EL AMPARO INDIRECTO CON MOTIVO DEL ENTERO CORRESPONDIENTE. Todas las normas jurídicas se presumen constitucionales y, por tanto, obligatorias, hasta en tanto los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación declaren que no lo son, entre otros medios de control constitucional, en el juicio de amparo indirecto. En ese sentido, la solicitud de devolución de un impuesto por pago de lo indebido, sustentada en que la ley que establece la contribución contiene un vicio en el procedimiento legislativo que genera que no sea de observancia obligatoria, es improcedente si no se reclamó oportunamente en el amparo indirecto con motivo del entero correspondiente, toda vez que esa omisión produce que subsista la presunción de validez del ordenamiento que prevé la obligación de pagar el tributo, ya que no existe una declaratoria judicial que lo invalide y, por vía de consecuencia, que genere el derecho a la devolución pretendida.»

Con lo hasta aquí expuesto, deriva inconcuso que la omisión de promover el proceso administrativo dentro del término a que se refiere el artículo 263 del código de la materia, entraña un consentimiento tácito, entendiéndose por tal, la actitud pasiva que asume el supuesto afectado por el acto de autoridad de no defenderse de este, en términos del precepto de que se trata.

⁸ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo III, página 2064. Número de registro electrónico: 2011053.

En la especie, la parte accionante no acudió ante instancia competente a promover demanda de nulidad dentro del término legal de 30 treinta días hábiles siguientes a aquél en que tuvo conocimiento del crédito que pretende controvertir, es decir, de la determinación de la cantidad a su cargo por concepto de obra pública por cooperación.

Con el fin de demostrar el aserto anterior y apoyar la decisión de esta Magistratura, se toman en consideración las ejecutorias de los amparos directos administrativos números: 523/2016, 524/2016, 525/2016, y 526/2016, emitidas por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito**, las cuales constituyen un hecho notorio para esta Sala de conocimiento; de conformidad con el artículo 55 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 27/97 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **«HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.»**⁹.

En esa línea de pensamiento, es insoslayable que los actores en su misiva señalaron que en su momento pagaron por una aparente obra por cooperación, por lo que solicitaron les fueran indicados los fundamentos legales para hacer efectiva la liquidación.

Sobre ese tópico, en los actos impugnados se estableció que en efecto se trató de una obra de urbanización, autorizada por una asamblea de colonos y la cantidad requerida se pagó en forma pacífica, sin oponer negativa; y como fundamento acudió a lo dispuesto por el artículo 229 de la Ley de

⁹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Julio de 1997, página 117.
Número de registro electrónico: 198220.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 298, 299 y 300, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala resultó competente para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

TERCERO. Se reconoce la **Validez Total** de las resoluciones impugnadas, atento a lo determinado en el Considerando Quinto de este fallo.

CUARTO. Como consecuencia del reconocimiento de validez total de las resoluciones impugnadas, **no se reconoce el derecho ni la condena respectiva**, acorde a lo señalado en el Considerando Sexto de la presente resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

En su oportunidad procesal archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la

Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta,
que da fe.

Versión Pública TJA