



“SMART & FINAL DEL NOROESTE”,
S.A. DE C.V.

VS.

SUBDIRECTOR COMERCIAL DE LA
COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS
PÚBLICOS DE MEXICALI

EXPEDIENTE: 78/2021

SENTENCIA DEFINITIVA

Mexicali, Baja California, a cuatro de julio de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA DEFINITIVA que declara la nulidad de la resolución contenida en el oficio *****1, con número de folio *****2, de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, emitida por el Subdirector Comercial de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, mediante la cual se negó la solicitud de devolución de pago de lo indebido.

GLOSARIO:

Ley del Tribunal:

Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el siete de agosto de dos mil diecisiete, con última reforma publicada el veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno). Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

Tribunal:

Juzgado:

Subdirector:

Comisión:

Resolución impugnada:

Juzgado Primero del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

Subdirector Comercial de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.

Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.

Resolución contenida en el oficio *****1, con número de folio *****2, de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, mediante la cual el Subdirector Comercial de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali resolvió respecto a la solicitud de devolución de pagos presentada por la empresa “SMART & FINAL DEL NOROESTE”, S.A. DE C.V.”.

Código Fiscal:

Ley del Servicio:

Ley de Ingresos:

Código Fiscal del Estado de Baja California.

Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.

Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del año 2020.

RESULTANDO:

I. Demanda. Mediante escrito presentado el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, la parte actora, por conducto de su Apoderado Legal, promovió juicio contencioso administrativo contra la autoridad y por el acto impugnado que enseguida se precisará.

II. Auto inicial. Recibida la demanda, se admitió el veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, teniéndose como acto impugnado la *Resolución impugnada* y emplazándose como autoridades demandadas a la *Comisión*, al Director Comercial de la *Comisión* y al *Subdirector*.

III. Trámite. Las autoridades demandadas contestaron la demanda y la audiencia de pruebas y alegatos se celebró en términos del artículo 80 de la *Ley del Tribunal*, citándose a las partes para oír sentencia de primera instancia el trece de junio de dos mil veintidós.

IV. Cambio de titular. El cuatro de julio de dos mil veinticuatro se hizo saber a las partes que el nuevo titular del *Juzgado* es el licenciado Raúl Aldo González Ramírez, Primer Secretario de Acuerdos que funge como Juez por Ministerio de Ley en términos del artículo 12 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California (publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado).

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia

Este *Juzgado* es competente para conocer y resolver la presente controversia, en razón de la naturaleza jurídica del acto impugnado, de la autoridad emisora y por la ubicación del domicilio de la parte actora, el cual se encuentra en la circunscripción territorial de este *Juzgado*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 4, fracción II, 5, 21, 22, fracción II y penúltimo párrafo de la *Ley del Tribunal*.

Lo anterior, de conformidad con el artículo tercero transitorio de la nueva Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California (publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado).

SEGUNDO. Oportunidad

El artículo 45 de la *Ley del Tribunal* establece que la demanda debe presentarse dentro de los quince días siguientes, a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado conforme a la ley del acto, o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo.

En el caso, no hay controversia respecto a que el tres de marzo de dos mil veintiuno le fue entregada la *Resolución impugnada* a la parte actora, pues así lo afirmó la parte actora en el hecho número 7 de su demanda (foja 3 de autos), el cual

fue contestado de cierto en el correlativo de la contestación del Subdirector demandado (foja 90 de autos).

Por lo tanto, tal entrega se considera como notificación conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 45 de la *Ley del Tribunal*.

Así las cosas, dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente de conformidad con el artículo 72, fracción I, del *Código Fiscal*, es decir, el día cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

Por lo anterior, el plazo de quince días siguientes para presentar la demanda transcurrió del cinco al veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.

En este contexto, dado que la demanda fue presentada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, **resulta inconcuso que su presentación fue oportuna**.

TERCERO. Análisis de las causales de improcedencia

Previo análisis que se haga de los motivos de inconformidad expresados por la parte actora, este órgano jurisdiccional debe analizar las causales de improcedencia del juicio hechas valer por las autoridades emplazadas a juicio, toda vez que se trata de una cuestión de orden público y de estudio preferente.

En primer orden, se analizarán las invocadas por la autoridad demandada; Subdirector.

Por una parte, sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción IV de la *Ley del Tribunal* al considerar que hubo consentimiento expreso o tácito del acto impugnado (fojas de la 85 a la 87 de autos).

Respecto al consentimiento tácito, afirma que, si bien se pretende impugnar la *Resolución impugnada*, es clara la pretensión de nulificar indirectamente el contenido de los presupuestos que fueron pagados de conformidad desde el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, los cuales deben reputarse consentidos por no haber sido impugnados oportunamente, por lo que se surte la causal de improcedencia ya que la cantidad que ahora impugna, es consecuencia de actos anteriores consentidos por falta de impugnación.

Para apoyar su argumento, la autoridad citó criterios judiciales de rubros: **“ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS RAZÓN DE SU IMPROCEDENCIA”** y **“ACTOS DERIVADOS DE OTROS**

CONSENTIDOS. NO SE DESVIRTÚA ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO AUTÓNOMO DE NULIDAD”.

Respecto al consentimiento expreso, argumentó que existen manifestaciones que entrañaron la voluntad de la accionante respecto al fondo de la *Resolución impugnada*, pues la parte actora pagó de forma libre y espontánea los presupuestos antes referidos, los cuales no derivaron de un procedimiento administrativo de ejecución, cuya omisión de pago hubiere trascendido a su esfera jurídica, sino que constituían una atenta invitación para regularizar sus adeudos con la *Comisión*.

Como consecuencia, sostiene la autoridad, la manifestación de pago de la parte actora conlleva un consentimiento expreso, de ahí que no pueda dolerse de un pago indebido por haber quedado consentido.

Resulta **inoperante** la causal de improcedencia.

En síntesis, la autoridad considera que la parte actora pagó de forma libre y espontánea la cantidad que le fue informada mediante unos presupuestos, por lo que el pago efectuado implica un consentimiento expreso, y estima igualmente que la falta de impugnación de los referidos presupuestos actualiza el consentimiento tácito.

Ahora bien, para que cualquiera de dichas premisas pudiera estimarse válida, tendría que partirse de la base de que los referidos presupuestos fueran actos que la parte actora estuviere en condiciones de impugnar o que, al menos, fueren actos ciertos respecto a la determinación de los derechos que fueron pagados, sin embargo, tales presupuestos no satisfacen el concepto de “acto impugnado” previsto en el artículo 22 de la *Ley del Tribunal*.

Conforme al artículo 22 de la *Ley del Tribunal*, la competencia de este *Tribunal* es para conocer de los juicios que se promuevan en contra de actos o resoluciones definitivas de carácter administrativo o fiscal emanados de autoridades, que actúen como autoridades, y causen agravio a los particulares.

Los presupuestos que la autoridad demandada refiere que fueron pagados el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, no son otros sino los que obran en copia fotostática a fojas 21 y 22 de autos, mismos que fueron exhibidos por la parte actora, y que se identifican con números de oficio *****1 y *****1, respectivamente.



Ello se advierte del análisis de los referidos oficios, los comprobantes de operación y los recibos de pago obrantes de la foja 21 a la 26 de autos, adminiculado con la afirmación expresa de la autoridad demandada en el sentido de que fueron pagados dos presupuestos el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, por lo que no existe controversia en el presente juicio respecto a la existencia y pago de tales presupuestos.

El presupuesto identificado con número de oficio *****1, se reproduce a continuación.

“MEXICALI, B.C. A 25 DE SEPTIEMBRE DE 2020
SUBDIRECCIÓN COMERCIAL
ZONA COMERCIAL III

FIMBRES LUIS JAVIER “SUPERMERCADO SMART & FINAL”
BLVD. LOPEZ MATEOS Y ALFAREROS
ZONA INDUSTRIAL *****1
TEL: 557-1741 Cuenta: *****3
CIUDAD.-

POR MEDIO DEL PRESENTE LE ENVIO PRESUPUESTO POR CONCEPTO DE DERECHOS DE CONEXIÓN A LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA SUPERMERCADO UBICADO EN EL PREDIO CON CLAVE CATASTRAL *****5 CON UNA NECESIDAD DE ABASTO DE 0.46 L.P.S. (4,6293.92 M2/SUPERFICIE); EN EL ENTENDIDO DE QUE CUALQUIER AMPLIACION EN LA NECESIDAD DE ABASTO, DEBERA PAGAR LA DIFERENCIA.

(230) DERECHOS DE CONEXIÓN AL SISTEMA DE AGUA POTABLE	*****4	x	0.340	L.P.S. =	*****4
(330) DERECHOS DE CONEXIÓN AL SISTEMA DE ALCANTARILLADO	*****4	x	0.220	L.P.S. =	*****4
				SUBTOTAL =	*****4
				I.V.A. 8% =	*****4
				TOTAL =	*****4

NOTA: PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DESCRITOS EN ESTE DOCUMENTO, CONJUNTAMENTE CON EL PAGO DE LOS DERECHOS DE CONEXIÓN, DEBERÁ CUMPLIR CON LOS REQUISITOS LEGALES QUE CORRESPONDAN.”

El diverso presupuesto identificado con número de oficio *****1, se reproduce a continuación.

“MEXICALI, B.C. A 25 DE SEPTIEMBRE DE 2020
SUBDIRECCIÓN COMERCIAL
ZONA COMERCIAL VI

SMART & FINAL DEL NOROESTE S.A DE C.V
BLVD. LAZARO CARDENAS
DELEGACION GONZALEZ ORTEGA *****1
TEL: 562-5940 Cuenta: *****3
CIUDAD.-

POR MEDIO DEL PRESENTE LE ENVIO PRESUPUESTO POR CONCEPTO DE DERECHOS DE CONEXIÓN A LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA SUPERMERCADO UBICADO EN EL PREDIO CON CLAVE CATASTRAL

DE-021-009 CON UNA NECESIDAD DE ABASTO DE 0.3 L.P.S. (3,009.26 M2/SUPERFICIE); EN EL ENTENDIDO DE QUE CUALQUIER AMPLIACION EN LA NECESIDAD DE ABASTO, DEBERA PAGAR LA DIFERENCIA.

(230) DERECHOS DE CONEXIÓN AL SISTEMA DE AGUA POTABLE	*****4 x 0.270	L.P.S. = *****4
(330) DERECHOS DE CONEXIÓN AL SISTEMA DE ALCANTARILLADO	*****4 x 0.200	L.P.S. = *****4
		SUBTOTAL = *****4
		I.V.A. 8% = *****4
		TOTAL = *****4

NOTA: PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DESCRITOS EN ESTE DOCUMENTO, CONJUNTAMENTE CON EL PAGO DE LOS DERECHOS DE CONEXIÓN, DEBERÁ CUMPLIR CON LOS REQUISITOS LEGALES QUE CORRESPONDAN.”

Como se aprecia de los documentos supratranscritos, se trata de dos presupuestos emitidos el veinticinco de septiembre de dos mil veinte, sin que dichas actuaciones puedan estimarse en modo alguno como actos definitivos.

Al margen de lo anterior, de su contenido se aprecia que únicamente se limitan a informar dos presupuestos por concepto de abastecimiento de servicios de derechos de conexión de agua potable y sistema de alcantarillado; el cálculo sobre la necesidad de abasto en el consumo por servicio de Derechos de Conexión de agua potable y sistema de alcantarillado; que cualquier ampliación en la necesidad de abasto, deberá pagarse la diferencia; y que para la contratación de los servicios descritos en esos documentos, conjuntamente con el pago de los derechos de conexión deberán cumplirse con los requisitos legales que correspondan.

Este Juzgado no soslaya el hecho de que, conforme al artículo 45, fracción X, del Reglamento Interno de la Comisión, corresponde a las Zonas Comerciales la atribución de determinar las contribuciones, incluyendo estimación presuntiva, entre otros conceptos.

Sin embargo, dichas atribuciones no se estiman ejercidas para los efectos que aquí interesan, pues de los referidos documentos, a lo sumo, se aprecia como dos presupuestos por medio de los cuales se informó a la parte actora sobre el monto que debería pagarse por concepto de derechos de conexión, en su caso, de no incrementarse el consumo y de ser correcto, el cálculo y la información contenida, sin cumplir los requisitos previstos en el artículo 23 del Código Fiscal:

“**ARTICULO 23.-** Son créditos fiscales las obligaciones determinadas en cantidad líquida que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones o de sus accesorios, incluyendo los que deriven

de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta propia a ajena.

El pago de los créditos fiscales, a falta de disposición expresa deberá efectuarse:

I.- Dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya surtido efecto la notificación; cuando su liquidación corresponda a la Autoridad.

II.- Dentro de los veinte días siguientes al nacimiento de la obligación fiscal; cuando la liquidación corresponda al sujeto pasivo.

III.- Dentro de los quince días siguientes a la fecha de celebración u otorgamiento; en tratándose de obligaciones derivadas de Contratos o Concesiones que no señalen fecha de pago."

De la transcripción anterior, se evidencia que los presupuestos no constituyen la determinación de las contribuciones, ni su cobro a la actora de manera unilateral y con efectos vinculantes.

Establecido lo anterior, es indiscutible que, del contenido de los presupuestos, se advierte que únicamente se proporcionó a la parte actora diversas cantidades por concepto de derechos de conexión, informándose únicamente el presupuesto correspondiente, sin que del contenido de los mismos se distinga apercibimiento alguno en caso de no acudir a regularizar su situación, o bien, que se hiciera alusión a una consecuencia inmediata ante su incumplimiento.

Lo anterior con total independencia de que en ambos documentos se contenga la expresión: "EN EL ENTENDIDO DE CUALQUIER AMPLIACION EN LA NECESIDAD DE ABASTO, DEBERA PAGAR LA DIFERENCIA".

Ello es así, porque la nota distintiva de una orden es el carácter obligatorio con el que se conmina a un sujeto a realizar un determinado comportamiento, y si bien el uso de palabras deónticas (como "deberá") es un buen indicativo de que se está en presencia de un enunciado prescriptivo, ello no es condición necesaria ni suficiente para concluir que se está frente a un auténtico mandato, pues tales palabras deónticas pueden igualmente emplearse para "informar" la existencia de deberes consignados en diversas normas.

Por ello, es que dicho enunciado no altera en modo alguno la naturaleza de los presupuestos, es decir, no los convierte en una determinación de crédito fiscal por el sólo hecho de incluir palabras como "deberá".

Entonces, dado que los presupuestos referidos no constituyen la expresión de actos de autoridad definitivos, resulta inconcuso que ante lo improcedente de su impugnación no se surte la causal de improcedencia invocada, al no ser susceptible de ser actos susceptibles de ser consentidos para efectos de afectar la procedencia del juicio enderezado contra la *Resolución impugnada*.

La conclusión antes alcanzada no se ve afectada en modo alguno por la cita del criterio judicial de rubro: **"RENTA. LAS "CARTAS INVITACIÓN" EMITIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE PROGRAMAS ESPECIALES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, NO CONSTITUYEN EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80-A, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO"**, ya que no le sirve de sustento a la autoridad para sostener el consentimiento del acto impugnado, derivado de la falta de impugnación de los presupuestos aludidos.

Lo anterior, dado que la jurisprudencia 2a./J. 149/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invocada por la autoridad demandada, lo que sostiene es que las "cartas invitación" no constituyen el primer acto de aplicación de la ley del impuesto relativo y por lo tanto no generan un perjuicio al contribuyente traducido en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico porque con dichos documentos solamente se le comunica al contribuyente la inclusión de ciertas cuotas para determinar el subsidio acreditable, convocándolo a corregir su situación fiscal si incurrió en la omisión de no considerar tales cuotas, sin establecer sanción para el caso de incumplimiento, por lo cual, dichas cartas constituyen un programa preventivo para evitar sanciones y molestias innecesarias, que no trascienden de manera alguna a la esfera jurídica del contribuyente y, por ende, no le causan perjuicio para los efectos de la procedencia del juicio de amparo.

Razonamientos que únicamente refuerzan las consideraciones aquí vertidas en cuanto a que el referido presupuesto emitido por la *Comisión* no constituye un acto de autoridad impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo por las mismas razones que informa la jurisprudencia de mérito.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 149/2002, de rubro **"RENTA. LAS "CARTAS INVITACIÓN" EMITIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE PROGRAMAS ESPECIALES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, NO CONSTITUYEN EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80-A, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO"** citada, aparece

publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con número de registro digital: 185071.

Por otra parte, el *Subdirector* sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción IX en relación al artículo 22, fracción I, ambos, de la *Ley del Tribunal*, al considerar que la relación que existe con la parte actora es de coordinación derivada de una relación contractual por la prestación de un servicio (fojas de la 87 a la 89 de autos).

Al efecto invocó la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con número de registro digital: 189353 de rubro: **“AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR”**.

Dicha causal de improcedencia resulta **infundada**.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la *Ley del Tribunal*, la competencia de este órgano jurisdiccional se surte para conocer de los juicios que se promuevan en contra de actos o resoluciones definitivas de carácter administrativo o de naturaleza fiscal emanados de autoridades estatales (u organismos descentralizados o fiscales autónomos), cuando actúen como autoridades que causen agravio a los particulares.

En el asunto caso, resulta conveniente establecer la naturaleza jurídica de la *Comisión*; la cual puede advertirse de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Baja California, así como en la *Ley del Servicio*, según se obtiene de los siguientes artículos:

Los artículos 1, 2, 19, 20 y 21 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Baja California, establecen lo siguiente.

“ARTÍCULO 1.- Las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, son organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en las ciudades de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada respectivamente.”

“ARTÍCULO 2.- Es función de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos:

I.- Todo lo relativo al cumplimiento y realización de los sistemas de agua potable y alcantarillado de aguas negras de cada uno de los Municipios a que correspondan;

II.- La ejecución directa o por contratación de las obras a que se refieren dichos sistemas;

III.- La operación y mantenimiento de los sistemas de que se trata;

IV.- La prestación a los usuarios de los servicios mencionados;

V.- La determinación de créditos fiscales y recaudación de los derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras que conforme a las Leyes aplicables y a los Convenios que celebren, les correspondan;

[...]"

"ARTÍCULO 19.- Los derechos por consumo de agua, alcantarillado de aguas negras y demás servicios relacionados que proporcionen las Comisiones, serán los que fije la Ley de Ingresos del Estado para cada una de ellas."

"ARTÍCULO 20.- El importe de las obras de conducción, distribución, conexión de las redes a los sistemas generales de las ciudades, tomas de agua, descargas de aguas negras, u otras, serán los que fijen cada una de las Comisiones de acuerdo a los costos que para éstas tengan dichas obras."

"ARTÍCULO 21.- La obligación de pago de las cuotas por consumo de agua y por realización de las obras que ejecute la Comisión y sus accesorios, tendrá el carácter de fiscal, correspondiendo a la Comisión la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, la fijación de la cantidad líquida y su percepción.

Respecto de las cantidades que no hubieren sido cubiertas directamente a la Comisión, el cobro se realizará por conducto de las Oficinas Subrecaudadoras de Rentas adscritas a la Comisión, conforme al Código Fiscal del Estado, las que podrán hacer uso del procedimiento económico-coactivo, el importe del cobro que se recupere del procedimiento, deberá ingresarse a la Comisión que lo generó. [...]"

Los artículos 1, 2 y 3 de la Ley del Servicio, establecen lo siguiente.

"ARTICULO 1.- La proyección, dirección y ejecución de las obras de captación, conducción y distribución de los Sistemas de Agua Potable para el servicio público de las poblaciones del Estado, estará a cargo de los Organismos que designen las leyes respectivas y se efectuarán de acuerdo con las necesidades que demande el servicio y con sujeción a las disposiciones legales sobre la materia."

"ARTICULO 2.- La operación, conservación, vigilancia y reparación de los Sistemas de Agua Potable, las obras de ampliación, la recaudación de los ingresos por la prestación de los mismos, así como la imposición de sanciones por infracción a las disposiciones de esta Ley, estará igualmente a cargo de los Organismos a que se refiere el artículo anterior."

"ARTICULO 3.- *Están obligados a contar con los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, en los lugares donde existan dichos servicios:*

I.- Los propietarios o poseedores de predios edificados.

II.- Los propietarios o poseedores de giros mercantiles e industriales y de cualquier otro establecimiento que por naturaleza, o de acuerdo con las leyes y reglamentos, estén obligados al uso del agua.

III.- Los propietarios o poseedores de predios no edificados, en los que sea obligatorio conforme a las leyes y reglamentos, hacer uso de agua."

Del contenido de los artículos transcritos, se obtiene que, en el Estado de Baja California, las normas relacionadas con los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento son de orden público e interés social.

Asimismo, que las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de los Municipios de Baja California, son entes descentralizados del Gobierno del Estado, de carácter local, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es la de administrar todo lo concernientes al agua, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales del municipio respectivo.

Dentro de sus funciones, se encuentran las relativas a contratar los servicios con los usuarios y de facturar y recaudar el importe de los servicios conforme a las tarifas y cuotas en vigor, así como los adeudos generados por el incumplimiento de los pagos oportunos.

Por su parte, se establece que los propietarios o poseedores de predios edificados o no edificados, de giros comerciales, entre otros, están obligados a conectarse y abastecerse de los servicios de agua potable y alcantarillado en los lugares en que existan dichos servicios, lo que implica que existe una obligación de contratación del servicio. De no hacerlo, las Comisiones pueden ordenar la conexión de tales servicios, con cargo a los poseedores o propietarios.

De igual forma, se señala que los usuarios están obligados a cubrir por los servicios una tarifa y cuota, y de no hacerlo, se harán acreedores a recargos conforme a la Ley de Hacienda Municipal del Estado. Además, las tarifas de agua potable son autorizadas por el Congreso del Estado.

Conforme a lo anterior, puede válidamente afirmarse que estamos en presencia de un organismo del Estado, por lo que se cumple con lo preceptuado en el artículo 22 de la Ley del Tribunal, respecto a que estemos ante un organismo

de Centralizado Estatal, independientemente de la naturaleza de sus actos.

No obsta a lo anterior, que la *Comisión* proporciona el servicio en términos del convenio que para tal efecto celebra con los gobernados mediante la firma de un contrato de adhesión en el que las partes estipulan contraprestaciones y el corte de agua que realice será una consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento de un contrato de suministro de agua de naturaleza comercial celebrado entre particulares.

Ello porque lo cierto es que en el caso no se está ante un contrato de adhesión de naturaleza civil o mercantil en que se atienda a la voluntad de las partes, ya que no puede verse éste en forma aislada como si se tratara de un convenio de intereses particulares.

Pues aun cuando se le dé al usuario un documento donde se compilan las condiciones de prestación del servicio y en él manifieste su voluntad de contratarlo, lo cierto es que dichas condiciones deben atender fielmente a la normatividad; por lo que existe libertad de contratación, pero no existe realmente libertad contractual; elementos que en los contratos se distinguen porque la libertad de contratar existe cuando se tiene la facultad para celebrar o no el contrato, así como para escoger la persona con la que se realice; mientras que la libertad contractual, se refiere a la facultad de las partes para convenir en cuanto a la forma y contenido del contrato respectivo.

En tal sentido, el documento de contratación del suministro de agua constituye un guion administrativo o contrato administrativo de adhesión que funciona únicamente como forma de expresión de voluntad del usuario para el acceso al sistema de suministro de agua, que es manejado por el organismo descentralizado mencionado, pero en el cual, no existe libertad contractual, pues las partes no pueden pactar las cláusulas a su conveniencia, ya que el contenido deriva directamente de las funciones y facultades establecidas en las leyes y reglamentos precitados.

En razón de lo anterior, no se estima aplicable la jurisprudencia P./J. 92/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de julio de 2001, de rubro: **"AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR";**

por la misma no resuelve el punto a dilucidar en la presente controversia.

En efecto, dicha tesis jurisprudencial sostiene, sustancialmente, que cuando el Estado presta el servicio de agua potable mediante contratos administrativos de adhesión, la relación jurídica entre las partes no corresponde a la de supra a subordinación que existe entre una autoridad y un gobernado, sino a una relación de coordinación voluntaria entre el prestador del servicio y el particular, en virtud de que la prestación de ese servicio público se realiza por el Estado mediante la celebración de un contrato de adhesión en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes bajo condiciones que fije el proveedor, por lo que la relación entre ellas es de coordinación voluntaria y de correspondencia entre el interés del prestador del servicio de suministro de agua y el particular.

Dicha jurisprudencia deriva de una acción de inconstitucionalidad, en la cual se analizó la contravención a la Constitución General de la República de diversos artículos de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, entre ellos, el numeral 104, que prevé lo relativo a la suspensión del servicio, y determinó, entre otros aspectos, que este precepto no contraviene la Constitución Federal, porque la suspensión de ese servicio —por un particular— no significa que se prive al usuario de los bienes a que se refiere tal norma constitucional, sino que es consecuencia del incumplimiento de un contrato de prestación de servicios, sin haber sido el punto central determinar, si el Estado, cuando presta el servicio de agua potable mediante contratos administrativos de adhesión, es o no autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Asimismo, el mencionado criterio jurisprudencial tiene como punto de partida que la norma impugnada faculta a un particular para prestar el servicio de agua, empero, en el presente caso, aun cuando el servicio de agua se presta mediante un contrato administrativo de adhesión, este servicio está a cargo de un organismo público descentralizado de la administración pública, en tanto que en el caso del servicio de agua objeto de análisis en la aludida acción de inconstitucionalidad, el suministro lo realiza el prestador del servicio o concesionario.

Por ello, la existencia de la jurisprudencia de mérito, no dilucida la *litis* en la presente controversia, al existir aspectos sustanciales que diferencian lo abordado en dicho criterio, y lo que constituye la materia del presente juicio; de ahí que no haga variar la conclusión apuntada. **Siendo así, resulta inconcuso que no se actualiza la causal de improcedencia.**

En segundo lugar, se analizará la causal de improcedencia invocada por el Titular de la Entidad Administrativa de la que depende la autoridad demandada.

El Director de la Comisión invocó la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción IX de la *Ley del Tribunal*, y al efecto sostuvo que los actos impugnados le fueron atribuidos específicamente al *Subdirector*, sin que se acreditara debidamente acto o resolución que se le impute en lo particular (fojas de la 136 a la 138 de autos).

La causa de improcedencia es **infundada**.

Si bien es cierto que, como lo precisa el Director de la Comisión, que la Resolución impugnada no le es directamente imputable al haber sido emitida por el *Subdirector*, no resulta procedente sobreseer en el juicio respecto a la citada autoridad, puesto que le asiste el carácter de parte en el presente juicio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción III de la *Ley del Tribunal*, cuyo contenido se transcribe a continuación.

“ARTICULO 31.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

[...]

III.- El Titular de la Dependencia o Entidad Administrativa Pública Estatal o Municipal, de la que dependa la autoridad mencionada en la Fracción anterior; y”

De lo anterior, es fácil advertir que el Director de la Comisión es parte en el juicio contencioso administrativo, porque el *Subdirector* depende de la referida Comisión a la cual se encuentra adscrita y cuyo titular es, precisamente, el Director de la Comisión.

Conviene precisar que al titular de la dependencia o entidad administrativa de la que dependa la autoridad demandada, no se le considera estrictamente como demandada, sino como parte del juicio contencioso administrativo, cuya inclusión radica meramente en la relación jerárquica que opera en la administración pública y la posible responsabilidad en que incurra el superior con relación al control y vigilancia que está obligado a observar respecto a sus inferiores, cuando éstos hayan emitido resoluciones que incurran en graves violaciones al principio de legalidad.

Finalmente, se analizará la causal de improcedencia invocada por el Titular de la Unidad Jurídica de la Comisión, quien compareció a juicio a nombre y representación de la Comisión (según se advierte del proemio a foja 100 de autos).

El Titular de la Unidad Jurídica de la *Comisión* sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción IX, en relación con los artículos 2; 22; 30; 45; 47, fracciones II y VI; 48, fracciones III y V, y 54 de la *Ley del Tribunal*, argumentando que no existe acto de autoridad en el que hubiere tenido participación (fojas de la 100 a la 102 de autos).

Resulta **inoperante** el anterior planteamiento.

En el presente juicio, se tuvo como autoridades demandadas a la *Comisión*, al *Subdirector* y al Director Comercial de la *Comisión* en el acuerdo de admisión (foja 35 de autos).

Después de ser emplazadas las autoridades anteriores, el Titular de la Unidad Jurídica de la *Comisión*, compareció por escrito presentado el veintidós de abril de dos mil veintiuno en representación de la *Comisión*, para informar que fue recibido un oficio dirigido al Director Comercial de la *Comisión*, manifestando que dicha autoridad no existe dentro del organigrama (foja 44 de autos).

Por lo anterior, en diverso auto dictado el veintisiete de abril de dos mil veintiuno, se ordenó emplazar al Director de la *Comisión*, como autoridad demandada (foja 83 de autos).

Dadas las actuaciones anteriormente descritas, en el presente juicio se estableció la relación jurídica procesal teniendo como partes a la *Comisión*, por una parte y, al Director de la *Comisión*, por otra, generándose así una duplicidad que si bien es incorrecta, en el caso no generó ningún perjuicio o violación procesal que amerite ser reparada.

Lo anterior se sostiene porque el juicio contencioso administrativo no debió entablarse entre el particular y la *Comisión* entendida como Dependencia o Entidad Pública en forma abstractamente considerada, pues resulta obvio que, además de la parte actora, a las únicas autoridades que les asiste el carácter de parte en el juicio son la autoridad demandada, que debe ser la que emitió la *Resolución impugnada*, así como el Titular de la Dependencia o Entidad Administrativa de la que depende la autoridad demandada.

En el caso, el *Subdirector* fue la autoridad emisora de la *Resolución impugnada*, por lo que el carácter de Titular de la Dependencia no lo tiene la *Comisión* como Entidad Administrativa, sino el Director de la *Comisión*, por ser ésta la autoridad que encarna al órgano público y ejerce sus potestades públicas.

En este orden de ideas, si el Titular de la Unidad Jurídica de la Comisión, compareció al juicio “a efecto de comparecer en autos del juicio en que se actúa a nombre y representación de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali” (foja 100 de autos), y el Director de la Comisión también compareció “a efecto de comparecer en autos del juicio en que se actúa a nombre y representación de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali” (foja 136 de autos), para este Juzgado resulta inconcuso que se trata de dos escritos de contestación de demanda que pretenden hacer valer la misma causal de improcedencia respecto de la misma parte en el juicio.

Consecuentemente, al planteamiento expuesto por el Titular de la Unidad Jurídica de la Comisión le corresponde la solución a la dada anteriormente al planteado por el Director de la Comisión, por provenir de la misma parte de la controversia (pues ambas autoridades comparecieron en representación de la Comisión), tornando así inoperante por inatendible la causal de improcedencia que aquí se analiza, ante su duplicidad respecto de una misma autoridad emplazada a juicio.

Tomando en cuenta que las partes no hicieron valer diversas causales de improcedencia y sobreseimiento, ni este Juzgado advierte la actualización de ninguna de las previstas en la Ley del Tribunal, se procede al estudio de fondo del asunto.

CUARTO. Antecedentes del acto impugnado

En el presente juicio la parte actora impugnó la Resolución impugnada, mediante la cual el Subdirector resolvió desfavorablemente la solicitud que la parte actora elevó al Director de la Comisión (la copia de la instancia resuelta por la autoridad es visible de la foja 27 a la 30 de autos).

Por lo anterior, a fin de estar en condiciones de delimitar de manera clara y concisa el conflicto jurídico que ha sido sometido a la decisión de este Juzgado, se estima conveniente puntualizar los siguientes antecedentes.

Como quedó precisado en el considerando que antecede, en el presente juicio no es un hecho controvertido que el día veintiocho de septiembre de dos mil veinte la parte actora efectuó el pago de los importes contenidos en los presupuestos contenidos en los oficios *****1 y *****1, por concepto de derechos de conexión a los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario para los supermercados ubicados en los predios con clave catastral *****5 y

*****5, por las cantidades totales de \$*****4 (*****4 PESOS *****4 MONEDA NACIONAL) y \$*****4 (*****4 PESOS *****4 MONEDA NACIONAL), respecto de las cuentas *****3 y *****3, respectivamente.

En el hecho identificado con el numeral 6 de su demanda inicial, la parte actora indicó que el trece de octubre de dos mil veinte presentó un escrito ante la Comisión solicitando la devolución de pago de lo indebido por las cantidades antes detalladas; hecho que fue contestado como cierto en los escritos de contestación de demanda presentados por la Comisión a través del Titular de la Unidad Jurídica de la Comisión (foja 102 de autos) y del Director de la Comisión (foja 138 de autos).

Finalmente, en el hecho identificado con el numeral 7 de su demanda inicial, la parte actora indicó que el tres de marzo de dos mil veintiuno le fue entregado el oficio emitido por el Subdirector a través del cual se pronunció respecto a la solicitud por pago de lo indebido; hecho que fue contestado como cierto en el escrito de contestación de demanda presentado por el Subdirector (foja 90 de autos).

Resta precisar que los antecedentes anteriormente narrados, se tratan de hechos sobre los cuales no se suscitó controversia, conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52 de la *Ley del Tribunal*, así como el artículo 261 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria a la *Ley del Tribunal*.

QUINTO. Análisis de los motivos de inconformidad

Es innecesario transcribir los motivos de inconformidad formulados por la parte actora, pues no existe disposición que obligue a ello, ya que lo importante es que no se dejen de analizar en su integridad.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 (9a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con número de registro digital 164618 de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”**.

Se precisa que el análisis de los motivos de inconformidad se hará en orden diverso al planteado en la demanda, atendiendo al principio de mayor beneficio.

En su demanda, la parte actora expresó tres motivos de inconformidad, en los que sustancialmente sostuvo la ilegalidad de las diferencias determinadas por la autoridad por concepto de derechos de conexión de agua potable y alcantarillado, esgrimiendo las razones que a continuación se sintetizan.

En su primer motivo de inconformidad, expresó que no existió orden de inspección o verificación que diera origen a la determinación efectuada por la autoridad, ni se le otorgó la garantía de audiencia, omitiendo con ello las formalidades del procedimiento.

En su segundo motivo de inconformidad, hizo valer que había caducado la exigibilidad de las diferencias determinadas por la autoridad.

En su tercer motivo de inconformidad, señaló que las diferencias exigidas por la autoridad son ilegales porque el documento denominado "presupuesto" no cumple con las características de una resolución determinante que pueda hacer exigible crédito fiscal alguno.

Dado que en el primer motivo de inconformidad se hicieron valer ilegalidades procesales que, de ser fundadas, tendrían como resultado la reposición del procedimiento, en cumplimiento al principio de mayor beneficio corresponde analizar, primeramente, los motivos de inconformidad segundo y tercero en los que se hicieron valer argumentos que, de ser fundados, generarían una nulidad lisa y llana de la *Resolución impugnada*.

Ahora bien, por cuestión de método, dado que en ambos motivos de disenso se tiene como común denominador la determinación de una diferencia de pago por concepto de derechos, corresponde, en primer término, analizar el tercer motivo de inconformidad, puesto que para analizar el atinente a la caducidad de las facultades de determinación, primeramente, debe establecerse si la determinación cumple o no las características que una resolución determinante de crédito fiscal debe revestir.

Por ende, se procede al análisis del tercer motivo de inconformidad.

Sostiene la parte actora, en esencia, que las supuestas diferencias determinadas por la autoridad por concepto de derechos de conexión de agua potable y alcantarillado, señaladas en los documentos denominados "presupuesto", donde exigió su pago, carecen de las

formalidades esenciales del acto administrativo, razón por la cual debe declararse la nulidad lisa y llana de la *Resolución impugnada* recaída a su escrito, siendo procedente conceder la devolución del pago de lo indebido (foja 11 de autos).

Al dar contestación al referido motivo de disenso, el *Subdirector* demandado adujo que el presupuesto no constituye una determinación fiscal definitiva, que se hubiese podido considerar como un acto de autoridad coactivo, al ser meramente informativo; es decir, no creaba, modificaba ni extinguía una situación jurídica en concreto, sino que constituye una invitación al particular a corregir su situación respecto de omisiones detectadas en la base de datos de la institución, a fin de evitar el inicio del procedimiento administrativo que determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente (fojas 90 y 91 de autos).

La demandada refirió que el presupuesto contiene datos de carácter informativo para que el usuario del servicio pueda conocer el importe de su adeudo por concepto de derechos previstos en la *Ley de ingresos* que, por su naturaleza, la *Comisión* tiene obligación de recaudar (foja 92 de autos).

Es **fundado** el motivo de inconformidad, puesto que la autoridad no resolvió favorablemente la solicitud de devolución del pago efectuado por la actora, a pesar de no haberse determinado previamente el crédito fiscal por concepto de los Derechos pagados.

En efecto, en el escrito dirigido al Director de la *Comisión*, presentado el trece de octubre de dos mil veintidós (fojas de la 27 a la 30 de autos), la parte actora solicitó la devolución de pago de lo indebido al considerar que no existía adeudo alguno, para lo cual manifestó en el apartado de antecedentes que personal de la *Comisión* le entregaron dos presupuestos: uno por la cuenta *****3 por una cantidad a pagar de \$*****4 y otro respecto a la cuenta *****3 por \$*****4; afirmando que los pagó bajo protesta el veintiocho de septiembre de dos mil veinte.

Como ha quedado expuesto en el considerando que antecede, los hechos materia de la referida solicitud se encuentran acreditados en autos.

En el escrito de solicitud de devolución de pago de lo indebido, la parte actora puntualmente señaló que el motivo por el cual se solicita la devolución de las cantidades pagadas fue en virtud de ser un pago indebido "*toda vez que no existe un adeudo, cantidad pendiente o crédito fiscal que lo justifique*".

En la *Resolución impugnada*, se precisó que fue dictada en atención al escrito de fecha trece de octubre de dos mil veinte, mediante el cual la parte actora solicitó la devolución de las cantidades de \$*****4 respecto de la cuenta *****3 y de \$*****4 respecto de la cuenta *****3.

En el contenido de la referida resolución, la autoridad le aclaró al usuario que los pagos referidos que realizó el veintiocho de septiembre de dos mil veinte fue por los Conceptos de Derechos de Conexión al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado, indicándole que éstos se encuentran establecidos en los artículos 3, 14, 15 y 16 de la *Ley del Servicio*, así como el artículo 10, Sección I, inciso D), numeral 5 de la *Ley de Ingresos*.

La autoridad demandada refirió que el pago lo adeudaba al organismo según se desprendió después de que dicha autoridad fiscal ejercitara su facultad de comprobación realizando una revisión a los “archivos y registros” existentes ante ese organismo de las cuentas *****3 y *****3.

En la parte medular de la resolución, se aprecia que el *Subdirector* explicó los cálculos efectuados para determinar las cantidades pagadas por la parte actora, concluyendo que fueron por conceptos debidos al Organismo, por el adeudo que presentaba en Derechos de Conexión al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado, y si bien eludió referirse a los presupuestos como documentos determinantes, sí refirió que los adeudos se encuentran establecidos en los artículos 3, 14, 15 y 16 de la *Ley del Servicio*, así como el artículo 10, Sección I, inciso D), numeral 5 de la *Ley de Ingresos*.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, de conformidad con el artículo 10, sección I, inciso D), numeral 5 de la *Ley de Ingresos*, resulta claro que el cobro de derechos de conexión al sistema de agua potable y alcantarillado sanitario debe ser determinado por el organismo, sin que la autoridad demandada hubiera demostrado dicha determinación previa en el presente juicio y, lo que es más, tampoco fue referida la existencia de dicha determinación en la *Resolución impugnada* como parte de la motivación para negar la devolución del pago.

Además, dicha determinación debe ser previo análisis de las necesidades de abasto de agua, infraestructura y capacidad de diseño, siendo que en la *Resolución impugnada* ni de las pruebas admitidas en el presente juicio se advierte que la *Comisión* hubiere efectuado la determinación del cobro de

los derechos de conexión al sistema de agua potable y alcantarillado sanitario, ni tampoco puede considerarse que en la *Resolución impugnada* se hubiere realizado el análisis, previo al cobro, de las necesidades de abasto de agua, infraestructura y capacidad de diseño a que se refiere el artículo 10, sección I, inciso D), numeral 5 de la *Ley de Ingresos*, puesto que dicha resolución fue emitida con posterioridad al pago, lo que obliga a este *Juzgado* a concluir que el pago efectuado por la parte actora (cuya devolución solicitó) se hizo sin que se acreditara la existencia de resolución administrativa alguna que ampare el pago erogado.

En este orden de ideas, dado que la fundamentación y motivación de la *Resolución impugnada* se apoya sustancialmente en que resulta improcedente la devolución del pago efectuado por la actora, con apoyo sustancialmente en la revisión de sus archivos y registros sin que hubiere llevado a cabo la determinación del crédito fiscal que corresponde por concepto de Derechos, se concluye que la *Resolución impugnada* se encuentra indebidamente fundada y motivada, **lo que actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal, por violación de las disposiciones aplicadas en cuanto al fondo del asunto.**

Una vez precisado lo anterior, este *Juzgado* puntualiza que no pasa inadvertido que, en el último párrafo de la *Resolución administrativa*, el *Subdirector* concluyó de la siguiente manera:

"[...] de acuerdo al artículo 32 del Código Fiscal del Estado de Baja California: "Para que se efectúe la devolución de cantidades pagadas indebidamente, será necesario: I.- Que el derecho para reclamar la devolución no se haya extinguido. **II.- Que la Secretaría de Planeación y Finanzas dicte el Acuerdo...**", de tal forma que cuando una autoridad fiscal, en su caso (no siendo el que nos ocupa) deba realizar la devolución de cantidades pagadas indebidamente, como requisito previo debe existir acuerdo por parte de la Secretaría de Hacienda del Estado de Baja California (antes Secretaría de Planeación y Finanzas)."

A partir de lo anterior, el *Subdirector* expresamente señala que no es el caso que una autoridad fiscal deba realizar la devolución de cantidades pagadas indebidamente, y además señala que es un requisito previo la existencia de acuerdo por parte de la Secretaría de Hacienda del Estado de Baja California (antes Secretaría de Planeación y Finanzas).

Sin embargo, el referido requisito se estima innecesario en el caso que nos ocupa, por las razones que a continuación se expresarán, a partir del análisis de la institución jurídica de la devolución del pago de lo indebido.

Los artículos 31 y 32 del Código Fiscal, establecen lo siguiente.

"ARTICULO 31.- El Fisco Estatal estará obligado a devolver las cantidades que hubieren sido pagadas indebidamente, conforme a las reglas que sigue:

I.- Cuando el pago de lo indebido se hubiere efectuado en cumplimiento de resolución de Autoridad que determine la existencia de un crédito fiscal, lo fije en cantidad líquida o de las bases para su liquidación, el derecho a la devolución nace cuando dicha resolución hubiere quedado insubsistente.

II.- Tratándose de créditos fiscales retenidos, el derecho a la devolución corresponderá al sujeto pasivo del crédito fiscal.

III.- No procederá la devolución de cantidades pagadas indebidamente cuando el crédito fiscal haya sido recaudado por terceros, o repercutido o trasladado por el causante que hizo el entero correspondiente. Sin embargo, si la repercusión se realizó en forma expresa, mediante la indicación en el documento respectivo del monto del crédito fiscal cargado, el tercero que hubiere sufrido la repercusión, tendrá derecho a la devolución.

IV.- En los casos no previstos en las Fracciones anteriores, tendrá derecho a la devolución de lo pagado indebidamente, quien hubiere efectuado el entero respectivo."

"ARTICULO 32.- Para que se efectúe la devolución de cantidades pagadas indebidamente, será necesario:

I.- Que el derecho para reclamar la devolución no se haya extinguido.

II.- Que la Secretaría de Planeación y Finanzas dicte el Acuerdo.

La devolución se hará a petición del interesado o de oficio, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se presente la solicitud ante la Autoridad Fiscal competente, con todos los datos, informes y documentos que justifiquen la procedencia de la devolución, conforme a las Disposiciones Fiscales. Si dentro de este plazo no se efectúa la devolución, el Fisco Estatal estará obligado a pagar intereses conforme a la tasa prevista para los recargos en los términos del Artículo 27 de este Código, que no excederán en ningún caso el límite que fijará para los recargos, la Ley de Ingresos del Estado."

El primero de los preceptos transcritos, establece las reglas conforme a las cuales nace la obligación del Fisco de devolver las cantidades que hubieren sido pagadas indebidamente; mientras que el segundo de los preceptos establece las condiciones necesarias para que se efectúe la devolución, así como el procedimiento a seguir.

En lo que aquí interesa, el derecho a la devolución nace cuando hubiere quedado insubsistente la resolución de autoridad que determine la existencia de un crédito fiscal o, en los casos no previstos en las fracciones I, II y III del artículo 31 del Código Fiscal, quien hubiere efectuado el entero respectivo tendrá derecho a la devolución de lo pagado indebidamente.

Conforme al artículo 32 del *Código Fiscal*, para que se efectúe la devolución es necesario que no se haya extinguido el derecho a reclamar, que la Secretaría de Planeación y Finanzas dicte el acuerdo. El procedimiento de devolución puede iniciarse de oficio o a petición del interesado, para lo cual la normatividad establece que la devolución se hará dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se presente la solicitud ante la Autoridad Fiscal competente.

El artículo 32 del *Código Fiscal* también dispone que la solicitud que se presente ante la Autoridad Fiscal competente deberá contener todos los datos, informes y documentos que justifiquen la procedencia de la devolución, conforme a las Disposiciones Fiscales, sin establecer de forma clara e inequívoca cuál es la "Autoridad Fiscal competente" y cuales las "Disposiciones Fiscales"; aunque sí previene fatalmente que la devolución se hará dentro de los dos meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud, disponiendo que en caso contrario el Fisco Estatal estará obligado a pagar intereses.

Ahora bien, dado que el artículo referido no precisa cuál es la "Autoridad Fiscal competente" que tiene el deber de resolver sobre la solicitud de devolución de pago de lo indebido, dentro de los dos meses siguientes a su solicitud, bajo pena de generarse la obligación del pago de intereses, resulta necesario que se recurra a la interpretación jurídica para dotar de contenido a las disposiciones en análisis.

Debe puntualizarse que, aunque dentro del artículo 32 del *Código Fiscal*, se incluya el elemento normativo consistente en que para que se efectúe la devolución de cantidades pagadas indebidamente será necesario que la Secretaría de Planeación y Finanzas dicte el Acuerdo, no resulta una razón suficiente para deducir que ésta sea la única autoridad competente ante la cual pueda presentarse una solicitud de esa naturaleza, puesto que el precepto en cuestión no lo ha establecido así, sino que el legislador dejó abierta la posibilidad de que se presente la solicitud ante la Autoridad Fiscal competente que corresponda conforme a las disposiciones fiscales, aunque estableciendo la necesidad de que en todo caso la referida Secretaría dicte el Acuerdo previsto en el referido artículo.

Lo anterior, se estima así puesto que de haber querido el legislador que la Secretaría de Planeación y Finanzas fuera la Autoridad Fiscal competente para resolver las solicitudes de devolución, así lo hubiera dicho expresamente, por lo que el haber hecho referencia a una "Autoridad Fiscal competente" conforme a las "Disposiciones Fiscales",

Únicamente revela que su intención no fue otra que la de que el contribuyente instara a la autoridad que, en ejercicio de sus competencias respectivas, le hubiere determinado el crédito fiscal en su caso dejado insubsistente o ante la cual hubiere efectuado indebidamente un pago.

No obstante la anterior conclusión preliminar, dada la importancia de fijar un criterio que responda de manera satisfactoria los diversos contextos generadores de dudas, se partirá de una interpretación sistemática del artículo 32, en relación con los diversos artículos 14 y 14 BIS del propio Código Fiscal.

Los artículos 14 y 14 BIS del Código Fiscal disponen lo siguiente.

"ARTICULO 14.- Son autoridades fiscales del Estado para los efectos de este Código y demás disposiciones aplicables, y facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar, ingresos federales coordinados y estatales, según corresponda:

I.- El Gobernador.

II.- El Secretario de Planeación y Finanzas.

III.- El Procurador Fiscal.

IV.- El Director de Ingresos.

V.- El Director de Auditoría Fiscal.

VI.- Los Recaudadores.

VII.- El Director de Verificación Aduanera.

VIII.- El Subsecretario de Finanzas, los Subprocuradores de la Procuraduría Fiscal, Subdirectores de las direcciones señaladas en las fracciones IV, V y VII y los Subrecaudadores de Rentas del Estado.

IX.- Los auditores, visitadores, inspectores, interventores, notificadores, ejecutores y verificadores fiscales, designados por las autoridades competentes en los términos del Reglamento Interno de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, para que ejerzan las atribuciones que expresamente se les encomiende de conformidad con la legislación fiscal aplicable."

"ARTICULO 14 BIS.- Serán autoridades fiscales las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, así como las Subrecaudaciones de Rentas adscritas a las referidas Comisiones, en relación al procedimiento administrativo de determinación o ejecución de créditos fiscales o en materia de obras que ejecuten conforme a las leyes aplicables y los convenios que celebren ante ellas."

De la lectura del artículo 14 y 14 BIS del Código Fiscal, es fácil advertir que en ninguno de los preceptos se establece **competencia expresa** para efectuar la devolución del pago de lo indebido, pues en ninguno de sus enunciados se encuentra referida dicha atribución, sin embargo, el artículo 14 refiere que son autoridades fiscales del Estado el Gobernador, el Secretario de Planeación y Finanzas, el Procurador Fiscal, el Director de Ingresos, el Director de Auditoría Fiscal, los

Recaudadores, el Director de Verificación Aduanera, el Subsecretario de Finanzas, los Subprocuradores de la Procuraduría Fiscal, Subdirectores de las direcciones señaladas, los Subrecaudadores de Rentas del Estado, los auditores, visitantes, inspectores, interventores, notificadores, ejecutores y verificadores fiscales.

Dichas autoridades fiscales, según el artículo en comento, están facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar, ingresos federales coordinados y estatales, según corresponda, así como ejercer las atribuciones que expresamente se les encomiende de conformidad con la legislación fiscal aplicable.

Por otra parte, el artículo 14 BIS del *Código Fiscal*, reconoce como autoridades fiscales las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, así como las Subrecaudaciones de Rentas adscritas a las referidas Comisiones, en relación al procedimiento administrativo de determinación o ejecución de créditos fiscales o en materia de obras que ejecuten conforme a las leyes aplicables y los convenios que celebren ante ellas.

Bajo este panorama, resulta claro que la competencia para resolver las solicitudes de devolución se encuentra consignada en el propio artículo 32 del *Código Fiscal* sin establecer de manera puntual la autoridad facultada, pues es claro que al referir que será la "Autoridad Fiscal competente" se presupone que son las establecidas en los artículos 14 y 14 BIS del ordenamiento en cita, respectivamente, de conformidad con las disposiciones fiscales que regulan las respectivas facultades de determinación y cobro de contribuciones, impuestos, derechos, etcétera.

Por las consideraciones antes expuestas, es que se concluye que la *Comisión*, al ser autoridad fiscal para determinar los créditos fiscales conforme a las leyes aplicables en su materia respectiva, es la autoridad fiscal competente ante la cual debe presentarse la solicitud de devolución de pago de lo indebido conforme a lo dispuesto en los artículos 14 BIS y 32 del *Código Fiscal*.

La conclusión antes alcanzada, no es otra cosa sino la deducción de las premisas normativas anteriormente expuestas, por lo que no queda la menor duda para este *Juzgado* que la *Comisión* es la autoridad fiscal competente para recibir y resolver las solicitudes de devolución de pago de lo indebido, cuando el pago erogado sea por concepto de la determinación de créditos fiscales que a la referida autoridad corresponda determinar y cobrar.

SEXTO. Efectos de la nulidad

Así las cosas, dado que la autoridad demandada no resolvió favorablemente la solicitud de devolución del pago por concepto de derechos de conexión sin que hubiere llevado a cabo la determinación del crédito fiscal previamente; y por haber sostenido como requisito para la procedencia de la solicitud un acuerdo de Secretaría de Planeación de Finanzas (o la Secretaría de Hacienda del Estado) en forma indebida, se hace patente la actualización de razones suficientes para declarar la nulidad lisa y llana de la *Resolución impugnada*, lo que, desde luego inhabilita a las autoridades a repetir la actuación anulada y, como consecuencia de ello, resulta innecesaria la valoración del resto del material probatorio ofrecido por las partes ni el estudio de los diversos motivos de disenso expresados por la parte actora, pues cualquiera que fuera el resultado de dicho estudio, no mejoraría el beneficio ya alcanzado.

En virtud de lo antes expuesto y fundado y, con fundamento además en el artículo 84 de la *Ley del Tribunal*, para salvaguardar el derecho del afectado, deberá condenarse al *Director de la Comisión*, a que dicte una resolución en la que deje insubsistente la *Resolución administrativa* con todas sus consecuencias legales y, en su lugar, ordene y gestione la devolución del pago indebido por concepto de derechos de conexión al sistema de agua potable y alcantarillado sanitario.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto y fundado, es de resolverse y se . . .

RESUELVE:

PRIMERO. Se declara la nulidad de la resolución contenida en el oficio *****1, con número de folio *****2, de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, emitida por el Subdirector Comercial de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.

SEGUNDO. Se condena al Director de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali a dictar una resolución en la que deje insubsistente la resolución declarada nula con todas sus consecuencias legales y, en su lugar, ordene y gestione la devolución del pago indebido por concepto de derechos de conexión a los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario para los supermercados ubicados en los predios con clave catastral *****5 y *****5, por las cantidades totales de \$*****4 (*****4 PESOS *****4 MONEDA



NACIONAL y \$*****4 (*****4 PESOS *****4 MONEDA NACIONAL), respecto de las cuentas *****3 y *****3, respectivamente.

Notifíquese a las partes mediante Boletín Jurisdiccional.

Así lo resolvió Raúl Aldo González Ramírez, Primer Secretario de Acuerdos del Juzgado Primero del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California en funciones de Juez Titular por Ministerio de Ley en términos del artículo 12 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, según designación hecha mediante Acuerdo de Pleno de ocho de junio de dos mil veintitrés; y firma ante la presencia del Secretario de Acuerdos, José Francisco Murillo González, que autoriza y da fe.

RAGR/JFMG

R
E
S
O
L
U
C
I
Ó
N

1	ELIMINADO: Número de oficio en páginas 1, 4, 5, 16 y 26. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
2	ELIMINADO: Número de folio en páginas 1 y 26. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
3	ELIMINADO: Número de cuenta en páginas 5, 17, 19, 20 y 27. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
4	ELIMINADO: Monto en páginas 5, 6, 17, 19, 20, 26 y 27. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
5	ELIMINADO: Clave catastral en páginas 5, 16, 17 y 26. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

EL SUSCRITO, **JOSÉ FRANCISCO MURILLO GONZÁLEZ**, SECRETARIO DE ACUERDOS DEL JUZGADO PRIMERO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HAGO CONSTAR:

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA **SENTENCIA DEFINITIVA** DE FECHA **CUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTICUATRO**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **78/2021** EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS Y/O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **27 (VEINTISIETE)** PÁGINAS ÚTILES.

LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS **80, 83**, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ARTÍCULOS **57, 58, 59, 60** Y DEMÁS APLICABLES DEL REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, ARTÍCULO **25**, FRACCIÓN XV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA Y ARTÍCULOS **56 Y 57** DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A **VEINTIOCHO DE ENERO DE DOS MIL VEINTICINCO**, DOY FE.


JUZGADO PRIMERO
MEXICALI, B.C.

