



**RECURSO DE REVISIÓN: 278/2020 T.S.**  
**ACTOR: WESTMED DE MÉXICO, S.A. DE C.V.**  
**AUTORIDAD: JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN A USUARIOS DE LA COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TECATE Y OTRAS AUTORIDADES.**

**PONENTE:**  
**MAGISTRADO CARLOS RODOLFO MONTERO VÁZQUEZ**

Mexicali, Baja California, a doce de marzo de dos mil veinticuatro.

Resolución que **revoca** la sentencia dictada el tres de diciembre de dos mil veintiuno, por el Juzgado Tercero de este Tribunal y sobresee el juicio citado al rubro.

#### TABLA DE CONTENIDO

<b>Resultandos</b> .....	2
Antecedentes en primera instancia.....	2
Antecedentes en segunda instancia.....	3
<b>Considerandos</b> .....	4
Competencia.....	4
Oportunidad.....	4
Sobre la congruencia de la sentencia .....	10
Sobre la improcedencia del juicio.....	18
<b>Resolutivos</b> .....	30

#### GLOSARIO

**Ley del Tribunal:**

Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial No. 36, de fecha 07 de agosto de 2017.

**CESPTE:**

Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate.

**Código Fiscal del Estado:**

Código Fiscal para el Estado de Baja California.



BAJA CALIFORNIA

## I. RESULTANDOS

### Antecedentes en primera instancia.

1. El 20 de agosto de 2020 la parte actora presentó demanda ante la entonces Sala Auxiliar de este Tribunal, señalando como actos impugnados los siguientes<sup>1</sup>:

a) *“El cobro ilegal efectuado por la "Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate" [...] a cargo de WESTMED DE MEXICO S.A. DE C.V., lo que configura el "pago de lo indebido" realizado por mi representada a favor de dicha "paraestatal", el 31 de julio de 2020, por concepto de "Derechos de Conexión de Agua Potable" y por concepto de "Derechos de Conexión de Alcantarillado Sanitario (o drenaje sanitario) por la cantidad total de \$671,951.60 (seiscientos setenta y un mil novecientos cincuenta y un pesos 60/100 moneda nacional).*

b) *“El cobro ilegal efectuado por la CESPTE a cargo de WESTMED DE MEXICO S.A. DE C.V., lo que configura el "pago de lo indebido" realizado por mi representada a favor de dicha "paraestatal", el 31 de julio de 2020, por concepto de "depósito en garantía", por la cantidad total de \$277,262.91 (doscientos setenta y siete mil doscientos sesenta y dos pesos 91/100 moneda nacional) ...”.*

2. Por acuerdo de 24 de agosto de 2020, la Sala Auxiliar dio cuenta de la referida demanda, no obstante, ordenó remitirla a la Tercera Sala de este Tribunal [actualmente Juzgado Tercero]. Justificó su determinación, en que, según las constancias exhibidas por el actor, esa Sala era la competente por razón de territorio.

3. El 13 de octubre de 2020, la Tercera Sala admitió la competencia y radicó el juicio, teniendo como actos impugnados: a) el pago de lo indebido por la cantidad de \$671,951.60 (seiscientos setenta y un mil novecientos cincuenta y un pesos 60/100 moneda nacional); y b) el pago de lo indebido por la cantidad de \$277,262.91

<sup>1</sup> Véase fojas 1 y 2 de autos, particularmente el apartado titulado “Resolución o acto administrativo que se impugna”.

(doscientos setenta y siete mil doscientos sesenta y dos pesos 91/100 moneda nacional).<sup>2</sup>

4. Mediante promoción recibida el 6 de octubre de 2020, la parte actora ofreció las siguientes pruebas supervenientes:

*“1. Documento en el cual consta que la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate, en fecha 31 de julio de 2020, le hizo un cargo a WESTMED DE MEXICO S.A. DE C. V. por la cantidad de 5277,262.91 (doscientos setenta y siete mil doscientos sesenta y dos pesos 91/100 moneda nacional) por concepto de Deposito en Garantía; mismo que nos extendieron hasta el 28 de septiembre de 2020, con posterioridad a que efectuáramos el pago y promoviéramos este juicio de nulidad...”*

*“2. Documento en el cual consta que la Comisión Estatal de Servicios Públicos en fecha 03 de agosto de 2020, le hizo un cargo a WESTMED DE MEXICO S.A. DE C. V. por la cantidad de \$622,177.41 (seiscientos veintidós mil ciento setenta y siete pesos 41/100 moneda nacional) por concepto de Derechos de Conexión más \$49,774.19 (cuarenta y nueve mil setecientos setenta y cuatro pesos 19/100 moneda nacional) por concepto de Impuesto al Valor Agregado, lo que hace un total de \$671,951.60 (seiscientos setenta y un mil novecientos cincuenta y un pesos 60/100 moneda nacional); mismo que nos extendieron hasta el 28 de septiembre de 2020, con posterioridad a que efectuáramos el pago y promoviéramos este juicio de nulidad...”*

5. **En los puntos resolutivos de su sentencia**, el Juzgado Tercero, determinó, entre otras cosas lo siguiente:

*“Se declara la nulidad lisa y llana del "REPORTE DE CARGOS DIVERSOS", hecho a la cuenta: 20141 de WESTMED DE MEXICO SA DE CV, en donde consta que el 03 de agosto de 2020 se le hizo un cargo por concepto de pago derechos de conexión de agua potable y alcantarillado sanitario en base a la aplicación de normas técnicas para proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, en base a factor .52 LPS, por la cantidad*

<sup>2</sup> Véase foja 119 de autos.



de \$ 622,177.41 (seiscientos veintidós mil ciento setenta y siete pesos 41/100 moneda nacional) por concepto de derechos de conexión, más \$49,774.19 (cuarenta y nueve mil setecientos setenta y cuatro pesos 19/100 moneda nacional) por concepto de impuesto al Valor Agregado (en adelante

“...Se declara la nulidad lisa y llana de los cobros efectuados por la CESPTE, a cargo de WESTMED DE MEXICO SA DE CV, el treinta y uno de julio de dos mil veinte, por concepto de derechos de conexión de agua potable y por concepto de derechos de conexión de alcantarillado sanitario, por la cantidad total de \$671,951.60 (seiscientos setenta y un mil novecientos cincuenta y un pesos 60/100 moneda nacional).

“...Se declara la nulidad lisa y llana del "REPORTE DE CARGOS DIVERSOS", hecho a la cuenta: 20141 de WESTMED DE MEXICO SA DE CV donde consta que el 31 de julio de 2020 se le hizo un cargo de depósito en garantía en base a la aplicación de las normas técnicas para proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario por 52 LPS...”

“...Se declara la nulidad del cobro efectuado por la CESPETE, a cargo de WESTMED DE MEXICO SA DE CV, el veinticuatro de julio de dos mil veinte, por concepto de pago en garantía por la cantidad total de \$277,262.91 (doscientos setenta y siete mil doscientos sesenta y dos pesos 91/100 moneda nacional) ...”

6. Como consecuencia de lo anterior, el juzgado **condenó al Director de la CESPT a devolver a la parte actora la cantidad** la cantidad de \$671,951.60 (seiscientos setenta y un mil novecientos cincuenta y un pesos 60/100 moneda nacional); así como el monto de \$277,262.91 (doscientos setenta y siete mil doscientos sesenta y dos pesos 91/100 moneda nacional).

#### **Antecedentes en segunda instancia.**

7. El 3 de mayo de 2022, el Jefe de Atención al Público de la CESPT y el Director General de esa entidad paraestatal interpusieron recurso de revisión en contra de la sentencia referida anteriormente;



los cuales fueron admitidos mediante acuerdo de presidencia de este Tribunal de 3 de enero de 2023.

8. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniera, y se les notificó que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Guillermo Moreno Sada y Carlos Rodolfo Montero Vázquez [como Ponente].
9. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes, se turnaron los autos al magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo. Por lo que, agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes....

## II. CONSIDERANDOS

10. **COMPETENCIA.** Este Pleno es competente para conocer el recurso de referencia, al impugnarse una sentencia definitiva dictada por uno de los órganos jurisdiccionales de primera instancia de este Tribunal. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal.
11. **OPORTUNIDAD.** La sentencia de mérito se notificó el 22 de abril de 2022 y surtió efectos el miércoles 27 siguiente. Por lo que el plazo de 10 días para interponer el recurso de revisión, transcurrió del 28 de abril al 13 de mayo de ese mismo año. Por tanto, si el recurso fue presentado el 3 de mayo de 2022, entonces su interposición puede considerarse oportuna.<sup>3</sup>

### SOBRE LA CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA

<sup>3</sup> Con exclusión de los días 30 de abril y 1, 7 y 8 de mayo [al ser sábados y domingos]; y del día 6 de mayo por ser inhábil conforme al calendario oficial de este Tribunal

Antes de analizar los agravios planteados por la parte actora, es deber de este Pleno analizar la congruencia de la sentencia dictada por el juzgado, en mérito de lo siguiente:

13. Constituye un criterio reiterado por parte de las Salas y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el principio de congruencia en las providencias de los juzgadores, deriva del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>4</sup>
14. Para el Poder Judicial de la Federación, ese principio consiste en que las resoluciones deben dictarse conforme a la litis planteada, es decir, atendiendo a lo formulado por las partes. Pero además, implica que esas resoluciones no deben contener consideraciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutivos.
15. En el caso específico del proceso que se substancia ante este Tribunal, ese principio se encuentra previsto en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California [de aplicación supletoria<sup>5</sup>]; el cual dispone que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las

<sup>4</sup> Ejemplo de esto es la tesis que se transcribe a continuación:

Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Registro digital: 2015722  
Instancia: Primera Sala  
Décima Época  
Materias(s): Común  
Tesis: 1a. CCXLII/2017 (10a.)  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 415  
Tipo: Aislada

**EJECUTORIAS DE AMPARO. PARA QUE SU CUMPLIMIENTO SEA TOTAL, SIN EXCESOS O DEFECTOS, DEBE VERIFICARSE LA CONGRUENCIA EN SU DICTADO.**

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual comprende el dictado eficaz de las resoluciones; además, del precepto referido deriva el principio de congruencia, el cual consiste en que las resoluciones se dicten de conformidad con la litis planteada, es decir, atendiendo a lo formulado por las partes (congruencia externa), y que no contengan consideraciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutivos (congruencia interna). Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en sostener que en el dictado de toda sentencia debe prevalecer la congruencia, lo cual es acorde con el cumplimiento eficaz de las ejecutorias de amparo, establecido por el legislador en los artículos 196, 197 y 201, fracción I, de la Ley de Amparo, los cuales precisan que dicho cumplimiento debe ser total, sin excesos o defectos. Así, cuando por la ejecutoria de amparo la autoridad responsable deba dictar una nueva resolución, el órgano de control constitucional debe analizar si la autoridad referida atiende de forma circunscrita a la materia determinada por la acción constitucional y al límite señalado por la propia ejecutoria. En ese sentido, si en el nuevo fallo la autoridad responsable emitió un punto resolutivo contrario con la parte considerativa de la resolución, la ejecutoria de amparo no se ha cumplido y, por ende, el recurso de inconformidad debe declararse fundado, pues el principio de congruencia de las resoluciones judiciales debe imperar en el dictado de toda resolución, ya que sólo así se garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y la certeza y seguridad jurídica, máxime cuando está pendiente que se ejecute esa decisión.

<sup>5</sup> Esto en términos del artículo 41 de la Ley del Tribunal, el cual en la parte que aquí interesa estipula lo siguiente: "A falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente, el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles del Estado, siempre que se refiera a Instituciones previstas en esta Ley o la que rija el acto impugnado; y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso.

contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate.

16. Ahora, si bien el proceso que se substancia ante este Tribunal se rige fundamentalmente por el principio dispositivo, esto no significa que sea absoluto, en tanto hay aspectos del juicio que el propio juzgador puede hacer valer de oficio [como recabar pruebas<sup>6</sup> o invocar causales de nulidad<sup>7</sup>] y otros más que no son disponibles para las partes como lo concerniente a los presupuestos procesales o a la congruencia de las sentencias.
17. Esto es así, porque la materia de los juicios que se ventilan ante este Tribunal trasciende al mero interés de las partes, pues es la sociedad misma quien está interesada en que la actuación de la administración pública se desarrolle dentro del marco legal, pero además es su voluntad que ningún particular reciba algún beneficio a costa del erario público o de un ente de gobierno sin que tenga un derecho a ello.
18. Así, la coherencia de las sentencias -al igual que la procedencia del juicio- al ser de interés y orden público, debe ser estudiada oficiosamente por parte del Pleno del Tribunal; cuestión que en casos análogos ha sostenido el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>8</sup>
19. De entender lo contrario, aun cuando este Pleno advirtiera la incongruencia de una sentencia dictada por uno de los juzgados, tendría que confirmarla si las partes no lo hicieran valer. Lo cual, no solo podría implicar la culminación de un juicio con una resolución discordante con las partes y sus planteamientos, sino además, podría

<sup>6</sup> Al respecto el artículo 97 de la Ley del Tribunal establece lo siguiente: Los Órganos de Primera Instancia del Tribunal podrán ordenar de oficio, la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos, o para acordar la exhibición de cualquier documento o el desahogo de las pruebas que estime conducentes, notificando oportunamente a las partes, a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

<sup>7</sup> El último párrafo del artículo 108 de la Ley del Tribunal estipula lo que se reproduce enseguida: El Tribunal podrá hacer valer de oficio, al momento de resolver, cualquiera de las causales señaladas, si estima que ha sido acreditada en autos su existencia, aunque esta no se haya invocado expresamente por el actor.

<sup>8</sup> Véase la tesis P./J. 133/99, de rubro: SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO.

suponer una condena alejada de las pretensiones perseguidas con la presentación de la demanda.

20. Lo dicho hasta aquí se refuerza a partir del criterio que la Corte plasmó en la jurisprudencia 2a./J. 132/2012 <sup>9</sup>; en virtud del cual, ha sostenido que en el dictado de las sentencias además de analizar la legalidad de la resolución impugnada, se debe constatar la existencia del derecho subjetivo del actor.
21. Para la Corte, esa constatación debe hacerse oficiosamente, es decir, con independencia de lo alegado por las partes, para evitar que se ordene la salvaguarda o restitución de un derecho cuya existencia no se ha verificado, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los elementos para ello.
22. Por tanto, si para la Corte es de análisis oficioso valorar la existencia del derecho subjetivo del actor para evitar que se condene indebidamente a la autoridad administrativa, con mayor razón también debe verificarse oficiosamente si la condena es congruente en relación con las pretensiones planteadas en la demanda.
23. En otras palabras, así como es obligado analizar si le asiste derecho al actor sobre lo pedido, igualmente trascendente se vuelve verificar lo solicitado en concordancia con la condena; es decir, se debe analizar no solo que el actor tenga el derecho, sino además, si ese derecho es el que efectivamente pretendía satisfacer al entablar la demanda.
24. En el caso concreto, a juicio de este Pleno, la sentencia dictada por el juzgado es incongruente, lo cual, en términos de lo razonado hasta aquí, contraviene el derecho humano a una justicia completa previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, así como el numeral 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.

<sup>9</sup> La jurisprudencia tiene el rubro siguiente: CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LAS SALAS FISCALES PUEDEN ANALIZAR OFICIOSAMENTE LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DEL CONTRIBUYENTE PARA OBTENER LA DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES INDEBIDAMENTE COBRADAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).



La incongruencia de la sentencia dictada por el juzgado, tiene origen en dos causas. La primera, porque declaró la nulidad de actos que no se tuvieron por impugnados en el juicio. Y la segunda, porque ordenó la devolución de los pagos efectuados por la parte actora, cuando esos pagos no tuvieron como fuente, motivo u origen, los actos declarados nulos. Se explica lo anterior enseguida:

- **SOBRE EL HECHO DE QUE DECLARÓ LA NULIDAD DE ACTOS NO IMPUGNADOS EN EL JUICIO.**

26. Como ya se reseñó, la parte actora señaló como actos impugnados los siguientes:

a) *“El cobro ilegal efectuado por la "Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate" [...] a cargo de WESTMED DE MEXICO S.A. DE C.V., lo que configura el "pago de lo indebido" realizado por mi representada a favor de dicha "paraestatal", el 31 de julio de 2020, por concepto de "Derechos de Conexión de Agua Potable" y por concepto de "Derechos de Conexión de Alcantarillado Sanitario (o drenaje sanitario) por la cantidad total de \$671,951.60 (seiscientos setenta y un mil novecientos cincuenta y un pesos 60/100 moneda nacional).*

b) *“El cobro ilegal efectuado por la CESPTE a cargo de WESTMED DE MEXICO S.A. DE C.V., lo que configura el "pago de lo indebido" realizado por mi representada a favor de dicha "paraestatal", el 31 de julio de 2020, por concepto de "depósito en garantía", por la cantidad total de \$277,262.91 (doscientos setenta y siete mil doscientos sesenta y dos pesos 91/100 moneda nacional) ...”.*

27. **Ahora bien, del análisis integral de la demanda se aprecia que la parte actora no impugnó un acto administrativo como tal, sino el cobro por parte de la CESPTE de contribuciones fiscales que, a su juicio, dio origen a pagos de lo indebido, (entendiendo por cobro, no una gestión o requerimiento de pago, sino la acción de recibir el entero de las contribuciones).**

Por esa razón, no señaló un documento en particular como el instrumento base de su acción, ni puntualizó que demandaba la nulidad de un acto administrativo que en ese momento desconocía. De manera que, al momento de manifestar la fecha en que conoció de los actos materia del juicio precisó lo siguiente:

*“Señalo el 31 de julio de 2020 como fecha en la que conocí el acto que impugno, pues fue la fecha en que WESTMED DE MEXICO S.A. DE C.V. hizo el “pago de lo indebido” a favor de la Cespte, por concepto de “Derechos de Conexión al Sistema de Agua Potable”, y por concepto de “Derechos de Conexión al Sistema de Alcantarillado Sanitario” [...], así mismo el “pago de los indebido a favor de la Cespte, por concepto de “deposito en garantía”*

29. En esa lógica, la parte actora estipuló **que, aunque su pretensión era la restitución de un pago de lo indebido, no consideraba necesario solicitar esa restitución ante la autoridad administrativa antes de acudir a este Tribunal. En relación a esto, razonó lo que se transcribe a continuación:**

***“En cuanto al pago de lo indebido, debo señalar que es innecesario agotar el procedimiento señalado por el artículo 32 del Código Fiscal de Estado de Baja California (en adelante CFEBEC); pues, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California es un tribunal de plena jurisdicción, no sólo declara nulidades, según se advierte de la lectura del primer párrafo de artículo 844 de la Ley que lo rige, y en cuanto a esto el Poder Judicial de la Federación (en adelante PJF) se ha pronunciado a través de la siguiente jurisprudencia que invoco por analogía: PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. [...]***

***En consecuencia, resulta innecesario presentar solicitud de devolución del pago de lo indebido ante la autoridad administrativa. Por ello acudo de manera directa ante este***

**Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, invocando la nulidad del cobro realizado por la(s) autoridad(es) que demando e intentando se condene a estas a la devolución del monto referido y los intereses que se pudiesen generar hasta que**

30. Así, cuando el juzgado admitió la demanda, asentó que los actos que tendría como impugnados serían:

*"...el "pago de lo indebido" realizado por mi representada a favor de dicha "paraestatal", el 31 de julio de 2020, por concepto de "Derechos de Conexión de Agua Potable" y por concepto de "Derechos de Conexión de Alcantarillado Sanitario (o drenaje sanitario) por la cantidad total de \$671,951.60 (seiscientos setenta y un mil novecientos cincuenta y un pesos 60/100 moneda nacional).*

*"... el "pago de lo indebido" realizado por mi representada a favor de dicha "paraestatal", el 31 de julio de 2020, por concepto de "depósito en garantía", por la cantidad total de \$277,262.91 (doscientos setenta y siete mil doscientos sesenta y dos pesos 91/100 moneda nacional) ...".*

31. Como se aprecia de la transcripción anterior, el juzgado no tuvo como actos impugnados ni una determinación de crédito fiscal, ni un requerimiento de pago que la actora desconociera al momento de presentar su demanda; tampoco tuvo como actos impugnados el cobro de las cantidades de \$671,951.60 y \$277,262.91. Lo que el juzgado terminó admitiendo como la materia del juicio, fue únicamente el pago indebido de esos montos.

32. El juzgado, como se sabe, declaró la nulidad de los reportes de cargo (así como de los cobros derivados de los mismos) que la parte actora exhibió como pruebas supervenientes; sin que, como ya se explicó, esos documentos se hubieran tenido en algún momento como impugnados. Para justificar su decisión afirmó lo siguiente:

*"Que, si bien es cierto, en su escrito inicial, la parte actora no señaló como "resolución o acto administrativo que impugna", y que además, en el hecho número 11 de sus escrito de demanda*

dice que hasta el momento de presentar su acción "ninguna autoridad por parte de la CESPTA le había notificado alguna resolución relativa a los montos que pagó" también es verdad que los ofrece de manera superveniente, por no haberlos tenido a su disposición al momento de presentar su escrito inicial. En cuanto a esto, es necesario precisar que este Tribunal debe analizar los planteamientos expresados en la demanda inicial, al margen de que en principio pueden ser genéricos, especulativos y ad cautelam, aunque la parte actora no haya ejercido el derecho de ampliar su demanda por ser actos que desconocía; esto en función de lo que mediante jurisprudencia ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER UN ACTO Y EN LA DEMANDA INICIAL FORMULA CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN SU CONTRA, EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ESTÁ OBLIGADO A SU ESTUDIO, SIN QUE SEA NECESARIO QUE AMPLIE LA DEMANDA PARA EXPONER RAZONAMIENTOS PARTICULARES EN CONTRA DEL ACTO SUPUESTAMENTE DESCONOCIDO."<sup>10</sup>

33. A juicio de este Pleno, la determinación del juzgado es desacertada; primero, debido a que la parte actora no señaló en su demanda que su intención era impugnar un acto que en ese momento desconocía. Por lo cual, el criterio del Poder Judicial de la Federación que el juzgado citó, es claramente inaplicable al caso.

34. Pero, además, la determinación de juzgado es errónea porque cuando la actora presentó los reportes de cargo como pruebas supervenientes no solo no amplió su demanda en relación a esos actos, sino que ni siquiera los señaló como impugnados. Y no tenía por que hacerlo, porque en la lógica de su pretensión, lo que demandó – como ya se dijo- no fue la nulidad de un acto administrativo como tal, sino el cobro por parte de la CESPTA de contribuciones fiscales que, a su juicio, dio origen a pagos de lo indebido.

35. En tal virtud, para este Pleno, la sentencia de mérito es incongruente, debido a que el juzgado no se posicionó sobre lo que

---

<sup>10</sup> Véase foja 294 de autos.

en su momento consideró la materia del juicio; lejos de esto, declaró la nulidad de los reportes de cargo, siendo que en ningún momento fueron señalados como impugnados ni por el propio juzgado, ni por la parte actora.

- **SOBRE EL HECHO DE QUE ORDENÓ LA DEVOLUCIÓN DE LOS PAGOS EFECTUADOS POR LA PARTE ACTORA, CUANDO ESOS PAGOS NO TUVIERON COMO FUENTE, MOTIVO U ORIGEN, LOS ACTOS DECLARADOS NULOS.**

36. Con independencia de lo anterior, este Pleno también considera incongruente la sentencia dictada por el juzgado, debido a que condenó la devolución de los pagos efectuados por la parte actora, cuando esos pagos no tuvieron como fuente, motivo u origen, los actos declarados nulos.

37. El juzgado razonó en su sentencia que en virtud de los reportes ofrecidos como pruebas supervenientes, se le habían hechos cargos a la demandante; es decir, que en mérito de esos documentos se había determinado de manera líquida un adeudo.

38. Ahora bien, con independencia de que lo anterior fuera verdad, lo cierto es que esos cargos, independientemente de su emisión, fueron notificados en fecha posterior a que la parte actora realizó el pago de las contribuciones. Por lo cual, no fue sino hasta que se notificaron que, en todo caso, tuvieron eficacia jurídica y surtieron efectos.

39. Por lo tanto, restablecer las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de la notificación de los actos declarados nulos<sup>11</sup>, no podría implicar condenar a la autoridad a regresar el pago, porque para entonces, ese pago ya se había efectuado.

<sup>11</sup> En la jurisprudencia 3/2022, este Pleno fijó el criterio siguiente: Para invocar la tutela jurisdiccional, nuestro sistema procesal precisa la existencia de un acto que haya generado una afectación real y concreta en la esfera jurídica del demandante. Por lo cual, su naturaleza no es preventiva sino reparadora, de manera que su finalidad no es propiamente la protección de un derecho o su salvaguarda ante un potencial daño, su finalidad es restituir al actor en el pleno goce del derecho que fue vulnerado con motivo de la actividad administrativa ilegal. En ese tenor, la expresión: "salvaguardar el derecho afectado", prevista en el artículo 84 de la Ley del Tribunal, debe interpretarse en función de su finalidad, lo cual lleva a entender que la sentencia que declare fundada la pretensión del actor, deberá restituirlo en el pleno goce del derecho que fue vulnerado con motivo de la actividad administrativa ilegal; lo cual a su vez implica que deben ponerse las cosas en el estado que se encontraban al momento en que se dictó el acto impugnado, como si éste nunca se hubiere producido.

En efecto, como puede advertirse de la lectura de la demanda<sup>12</sup>, la parte actora manifestó que fue el 31 de julio de 2020 cuando pagó las contribuciones en comento. Lo anterior, fue confirmado por las autoridades en su contestación a la demanda. No obstante, los reportes de cargos fueron dados a conocer al particular el 28 de septiembre de ese mismo año (tal y como la propia demandante lo manifestó al exhibirlos como pruebas supervenientes).

13

41. De lo cual se sigue que los reportes de cargo son posteriores al pago. Por tal motivo, es evidente que al momento en que esos actos se notificaron y por ende surtieron efectos jurídicos, ya había salido del patrimonio de la parte actora el monto enterado con motivo de la contribución.
42. Por lo cual, retrotraer los efectos a ese momento, por ningún motivo podría significar -como lo determinó el juzgado- la devolución de la cantidad pagada por la parte actora como garantía o por concepto de derechos de conexión de agua y alcantarillado sanitario.
43. Por tanto, conforme a lo que se ha razonado hasta aquí, lo conducente es corregir esas incongruencias de oficio y por ende, revocar la sentencia dictada por el Juzgado Tercero. De manera que, al no existir el reenvío en el juicio contencioso administrativo, lo propio es estudiar la controversia planteada por las partes en el juicio.

#### **SOBRE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO**

44. Lo razonado hasta aquí, lleva a este Pleno a analizar la procedencia del juicio tomando en cuenta los actos que efectivamente se tuvieron como impugnados. Así, lo conducente es dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿El pago de lo indebido es un acto jurídico que puede impugnarse ante este Tribunal de manera directa?

#### **CRITERIO**

---

<sup>12</sup> Véase los hechos 5, 6 y 7, de ese escrito inicial.

<sup>13</sup> Véanse fojas 128 y 129 de autos.

El pago de lo indebido es un acto jurídico propio de un particular y no de una autoridad administrativa, por lo cual, no puede impugnarse por el propio particular ante este Tribunal.

## JUSTIFICACIÓN

46. Para justificar la conclusión anterior, en primer orden es necesario partir por traer aquí los artículos 31 y 32 del Código Fiscal del Estado, que regulan la figura del pago de lo indebido:

*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.

47. De acuerdo con lo anterior, el pago de lo indebido implica un saldo a favor del contribuyente por virtud de haber realizado el entero de contribuciones que el Estado no tenía derecho a percibir. De manera que, sus elementos configurativos son: a) el entero de una contribución; y b) la inexistencia de un justo título que respalde ese entero.
48. En ese tenor, ninguno de sus elementos supone la existencia de un acto administrativo. El pago es un acto jurídico pero atribuible al particular y no a la autoridad; y el adeudo, es una situación de hecho y no una manifestación volitiva de la administración pública que tenga como intención generar consecuencias en derecho.
49. De manera que, si en términos de los artículos 1 y 22 de la Ley del Tribunal, ante este órgano jurisdiccional solo es posible impugnar actos o resoluciones de carácter administrativo, entonces es claro que el pago de lo indebido no puede constituir la base para una acción contenciosa administrativa.
50. En esa lógica, el particular primero debe solicitar a la autoridad el reintegro del monto pagado sin justo título, y solo una vez que obtenga una respuesta ficta o expresa a esa instancia, podría impugnarla ante este Tribunal.
51. En ese orden de ideas, no le asiste razón a la demandante cuando afirma que, debido a que este Tribunal tiene potestades de plena jurisdicción, puede demandar directamente el pago de lo indebido sin que necesariamente deba agotar la instancia administrativa. Tampoco se pasa por alto que la demandante citó como respaldo de su criterio la tesis de jurisprudencia PC.VIII. J/2 A (10a.), de rubro: *PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A*



DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

52. Basta la lectura de esa jurisprudencia, así como de la ejecutoria de la que emana, para apreciar que no guarda relación con el caso concreto. Eso es así, porque esa ejecutoria tiene como origen una contradicción de tesis que abordó dos casos similares en los que, en ambos, se impugnó una multa fiscal. Por lo cual, para resolver esa contradicción, lo que se debía determinar era si procedía declarar solamente la nulidad de la multa o si por el contrario también lo conducente era condenar a la autoridad a la restitución del pago de lo indebido.

53. Así, en la ejecutoria de la que emanó la jurisprudencia, se puntualizó lo siguiente:

*“En efecto, en un primer término tenemos que en los amparos directos administrativos que resolvieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes prevalecen elementos comunes, como es el hecho de resolver sobre la legalidad de sentencias emitidas por tribunales administrativos, mediante las cuales, a su vez, se declaró la nulidad lisa y llana de resoluciones administrativas determinantes de créditos fiscales (multas), impuestas por la comisión de infracciones a disposiciones legales de carácter administrativo.*

*También se advierte que, por una parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, resolvió la problemática jurídica que se le planteó, sobre la premisa de que la sentencia emitida por el Magistrado instructor de la Primera Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa violentó el principio de exhaustividad y congruencia, en tanto que optó por no ordenar que se le devolviera al entonces actor el pago de lo indebido; bajo el argumento de que el Magistrado instructor no se encontraba conminado a proveer sobre dicha devolución en el juicio de nulidad, respecto de la cantidad que cubrió por la multa que se le impuso, con independencia de que se declarara*

su nulidad, pues en todo caso "la causante debió realizar el trámite correspondiente -de solicitud de devolución- ante la autoridad administrativa"; y, que si bien atendiendo al modelo de plena jurisdicción, la autoridad responsable debió constatar la existencia de su derecho subjetivo, ello se sujeta a que previamente se realice también, dicha solicitud de devolución ante la autoridad administrativa, y que -además- se niegue la solicitud planteada.

Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, opuesto a lo anterior, resolvió la similar problemática jurídica planteada, consistente en que el Magistrado instructor de la Segunda Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa optó en su sentencia por que no se le devolviera al entonces actor, la cantidad de \*\*\*\*\* , que pagó por concepto de multa, por estimar que ello no era materia de la litis propuesta en la demanda de nulidad, y además, que tenía el derecho de acudir ante la autoridad competente para solicitar dicha devolución; considerando que ello implica una violación a los principios de exhaustividad y congruencia de las sentencias y al de mayor beneficio; que el Magistrado instructor de la Sala Regional estaba obligado a pronunciarse sobre el fondo de la solicitud de condena a la devolución del pago de la multa; que al haber declarado el Magistrado instructor que el acto impugnado carece de autenticidad, es evidente que con tal pronunciamiento quedó obligado a decidir si la actora tenía derecho o no a la condena por la devolución del pago de la infracción; y que, con su determinación, el Magistrado instructor trastoca el fin perseguido por la ley, al atribuir en esos casos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, plena jurisdicción."

54. Como se aprecia, el caso resuelto en la contradicción de tesis es diferente al que nos ocupa. Porque mientras allá se impugnó un acto administrativo y se solicitó la devolución del monto pagado; en este caso, la parte actora planteó directamente como materia de su acción el pago de lo indebido, considerando que, a su entender, no era necesario agotar alguna instancia previa en sede administrativa.

En ese tenor, se insiste en que el particular primero debió solicitar a la autoridad el reintegro del monto pagado sin justo título, y una vez obtenida la respuesta ficta o expresa a esa instancia, estaría en aptitud de impugnar ante este Tribunal.

56. Ahora bien, de considerarse que lo que impugnó la parte actora no fue directamente el pago de lo indebido sino el cobro de obligaciones fiscales [entendido ese cobro como la recepción del pago], de igual forma el juicio tendría que sobreseerse, debido a que, recibir el entero de una contribución tampoco puede considerarse un acto administrativo; porque a través de él la autoridad no ha manifestado su voluntad en relación al cumplimiento de la obligación fiscal; quedando expedita su facultad para determinar y liquidar la contribución en un monto distinto.

57. Además, un punto relevante en el caso, es que la parte actora, a la fecha, goza de los servicios que presta la CESPTE [lo cual, no es un hecho controvertido por las partes]. Por lo cual, la recepción de esos servicios no estaba condicionada a ese pago como para considerar que podría impugnarse directamente junto con el presupuesto tal y como lo manifestó el juzgado con apoyo de la jurisprudencia de rubro: *JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROPUESTA DE COBRO Y RECEPCIÓN DEL PAGO DE LOS DERECHOS DE PRÓRROGA DE LA LICENCIA DE EDIFICACIÓN Y/O URBANIZACIÓN, CONSTITUYEN UN ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)*.

58. En efecto, si bien en la citada jurisprudencia se establece que en un juicio contencioso es posible tener como actos impugnados la propuesta de cobro y la recepción del pago, se refiere a aquellos casos en que el servicio está condicionado a que previamente se paguen los derechos correspondientes; sin embargo, en este caso, actualmente la demandante goza de los servicios, por lo que no se da el supuesto contemplado en la jurisprudencia.

59. Así, en mérito de las premisas anteriores, a juicio de este Pleno, lo conducente es sobreseer el juicio en términos de los artículos 40, fracciones VI y IX, de la Ley del Tribunal, en relación con los numerales 1 y 22 de ese mismo cuerpo normativo, debido a que según las

constancias que obran en autos y conforme a lo razonado hasta aquí, no existe un acto administrativo ni se impugnó uno que tenga ese carácter.

60. En ese tenor, se dicta el siguiente punto resolutivo:

### III. RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se revoca la sentencia dictada el tres de diciembre de dos mil veintiuno por el Juzgado Tercero y, en su lugar, se decreta el sobreseimiento en el juicio.

Notifíquese a las partes la presente resolución en términos del Título Segundo, Capítulo Primero, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez -Presidente y ponente-, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

JMCG