



**RECURSO DE REVISIÓN 131/2021
S.S.
ACTOR: IMPULSORA SUITES RÍO
S.A. DE C.V.
AUTORIDAD: DIRECTOR
GENERAL DE LA COMISIÓN
ESTATAL DE SERVICIOS
PÚBLICOS DE TIJUANA.**

**PONENTE:
MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ.**

**SECRETARIO:
ÁLVARO CRUZ ROCHA.**

Mexicali, Baja California, seis de noviembre de dos mil veinticinco.

Resolución que, revoca la sentencia de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro, de la otrora Segunda Sala de este Tribunal, ahora Juzgado Segundo.

GLOSARIO

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Código de Procedimientos	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California.
Tribunal:	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Sala:	Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Código Fiscal:	Código Fiscal del Estado de Baja California.
CESPT:	Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana.
Director General:	Director General de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana.
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. RESULTANDOS

Antecedentes de primera instancia.

**R
E
S
O
L
U
C
I
Ó
N**

1. El 27 de marzo de 2020, por un error involuntario, el actor hizo pago a la CESPT, por la cantidad de \$475,340.18 pesos (cuatrocientos setenta y cinco mil pesos 18/100 moneda nacional).

2. Por lo que, el 7 de abril de 2021, presentó solicitud de pago de lo indebido ante la CESPT por la cantidad referida en el punto anterior.

3. Ante el silencio de la autoridad, el 15 de junio de 2021, el representante legal del actor IMPULSORA SUITES RÍO, S.A. DE C.V., interpuso demandada de nulidad en contra del Director de la CESPT.

4. Por acuerdo del 15 de junio 2021, la otrora Segunda Sala, admitió la demanda en sus términos y ordenó emplazar a las autoridades demandadas.

5. En proveído de 13 de agosto de 2021, se acordó la admisión de la contestación de demanda presentada por la autoridad demandada.

6. Seguido el procedimiento en todas sus etapas, el 31 de enero de 2024, el Juzgado, dictó sentencia en la cual, resolvió que el Director de la CESPT es la autoridad competente para resolver la solicitud de devolución de pago de lo indebido y ordenó que emitiera una resolución en la cual dejara sin efectos la declarada nula y en su lugar dictara otra en la que declarara procedente y fundada la solicitud del actor, así como ordenara la devolución de la cantidad de \$475,340.18 pesos (cuatrocientos setenta y cinco mil pesos 18/100 moneda nacional), incluido el pago de intereses.

Antecedentes en segunda instancia.

7. Inconforme con la sentencia primigenia, el 27 de febrero de 2024, el Titular de la Unidad Jurídica de la CESPT en representación del Director, interpuso recurso de revisión, el cual fue admitido por acuerdo de Presidencia de 2 de abril de 2024.

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 conviniese y, notificarlas que, a efecto de dictar resolución, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez como ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada.

9. Transcurrido el término otorgado a las partes y sin haberse manifestado, se turnaron al suscrito Magistrado para formular el proyecto de resolución respectivo.

10. Agotado el procedimiento, conforme a la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente, conforme a los siguientes,

II. CONSIDERANDOS

11. **COMPETENCIA.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, es competente para conocer del recurso en cita, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, fracción II de la Ley del Tribunal.

12. **PROCEDENCIA.** El recurso de revisión es procedente, pues se interpone contra la sentencia que en definitiva resolvió el juicio y se actualiza el supuesto

establecido en el artículo 94, fracción IV de la Ley del Tribunal.

13.OPORTUNIDAD. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, debido a que la sentencia de mérito se notificó al demandante por boletín jurisdiccional el 14 de febrero de 2023 y surtió efectos el tercer día hábil siguiente, esto es, el día 17 del mismo mes y año, conforme al artículo 51 y 52 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California (vigente a partir del 18 de junio de 2021), por lo que el plazo de 10 días que concede el artículo 94 de la Ley del Tribunal, para interponer el recurso de revisión, transcurrió del 20 de febrero al 3 de marzo de 2023.

14. Ello es así, en virtud de que se descontaron los días 25 y 26, de febrero de 2023, por corresponder a sábado y domingo.

15.El recurso de revisión fue presentado el día 27 de febrero de 2023, ante el Juzgado de origen, por lo que su interposición fue oportuna.

16.LEGITIMACIÓN. La autoridad demandada interpuso el presente recurso de revisión por conducto de su representante.

ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

AGRAVIO

17. Se tienen por reproducidos los argumentos de agravio que hechos valer en el recurso, en virtud de que la Ley del Tribunal no

establece la obligación de transcribirlos; sin demérito de que este Pleno, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.

18. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2/2024¹ del Pleno de este Tribunal.

19. La parte recurrente, en sus argumentos de agravio manifiesta que la sentencia impugnada violó los principios rectores del debido proceso, por las siguientes razones:

a) Que no existe instrumento jurídico en juicio donde se advierta que la parte actora realizó el pago de derechos de conexión y derechos de alcantarillado, por lo cual es ilegal que se determine la devolución del mismo.

b) Que el Juzgado debió declarar la nulidad del acto para efectos de que se repusiera el procedimiento y ordenara se emitiera nuevamente el cobro de los conceptos.

c) Que la CESPT no es la autoridad competente para realizar la devolución del pago indebido, pues conforme al artículo 31 del Código Fiscal del Estado de Baja California, la competencia material la tiene el Fisco Estatal.

ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

¹ JURISPRUDENCIA 2/2024

AGRAVIOS EN REVISIÓN. ES INNECESARIO TRANSCRIBIRLOS EN LA RESOLUCIÓN.

Hechos: Se interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada en primera instancia; al resolver, el Pleno omitió transcribir los agravios planteados por la parte recurrente.

Criterio: Es innecesario transcribir en la resolución los agravios planteados por la parte recurrente.

Justificación: La Ley del Tribunal no señala de manera expresa qué requisitos deberán contener las resoluciones que se dicten en la segunda instancia, sin embargo, conforme al artículo 17 de la Constitución Nacional, la administración de justicia debe ser completa, lo cual implica resolver sobre todos los puntos debatidos. Satisfacer este principio no implica transcribir los agravios de la parte recurrente, sino atenderlos; máxime que la Ley del Tribunal no contempla esa obligación.

20. Es fundado y suficiente para revocar la sentencia que se revisa, lo señalado en el inciso c) de los argumentos de agravio.

21. En principio, debe decirse que, al momento que se dicta la presente resolución, el Pleno de este Tribunal ha emitido las jurisprudencias por contradicción de tesis que a la letra establecen:

JURISPRUDENCIA POR CONTRADICCION 1/2025

PAGO DE LO INDEBIDO DE CONTRIBUCIONES ENTERADAS A LAS COMISIONES ESTATALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. COMPETE AL SUBSECRETARIO DE FINANZAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL ESTADO RESOLVER SOBRE LA PROCEDENCIA DE SU DEVOLUCIÓN.

HECHOS: Los juzgados contendientes sustentaron criterios contradictorios en relación a qué autoridad es la facultada para resolver las solicitudes de devolución de contribuciones pagadas indebidamente a las Comisiones Estatales de Servicios Públicos. Mientras que uno concluyó que esa atribución corresponde a las propias Comisiones; otro determinó que es competencia del Director General del Sistema de Administración Tributaria del Estado de Baja California.

CRITERIO: Este Pleno determina que compete al Subsecretario de Finanzas de la Secretaría de Hacienda del Estado resolver sobre la devolución de pago de lo indebido, de contribuciones pagadas a las Comisiones Estatales de Servicios Públicos.

JUSTIFICACIÓN: A partir de la interpretación sistemática del artículo 10, fracción XIX, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Baja California, en relación con el numeral 10, de ese mismo cuerpo normativo, es posible dar cuenta que originalmente el legislador facultó al Director General del Servicio de Administración Tributaria [SATBC] para resolver las solicitudes de devolución de pago de lo

indebido; no obstante, ha sido voluntad de la Secretaría de Hacienda ejercer directamente esa atribución; lo cual le está autorizado en términos del artículo 32, fracción XXVI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. Lo anterior es así, debido que, tanto al emitir el Reglamento de la Secretaría de Hacienda, como del propio SATBC, se facultó al Subsecretario de Finanzas para autorizar este tipo de solicitudes. Pero además, el Secretario de Hacienda ha dictado diversos Acuerdos (el último publicado el 19 de junio de 2023 en el Periódico Oficial del Estado), autorizando al Procurador Fiscal a dictaminar jurídicamente sobre la procedencia de devoluciones y compensaciones de pagos efectuados indebidamente al fisco, citando como fundamento precisamente el citado artículo 32 y, además, el numeral 79, fracción LX, del Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda; preceptos normativos que, facultan a la Secretaría de Hacienda a ejercer directamente las atribuciones del SATBC, cuando así se considere. En ese tenor, es claro que, aunque originalmente el legislador dotó de competencia al Director General del SATBC para resolver sobre solicitudes de pago de lo indebido, posteriormente el propio legislador facultó a la Secretaría de Hacienda para ejercer directamente esa atribución; y así ha venido sucediendo; lo cual deja ver que, tanto para el Gobernador del Estado [como titular del Poder Ejecutivo], como para el Secretario de Hacienda, la vía en que se debe dar trámite a este tipo de instancias es la que tiene como cauce el de los funcionarios adscritos directamente a la Secretaría de Hacienda y no el que se sustancia través de su órgano desconcentrado. Por tanto, de conformidad con la interpretación sistemática de los artículos 10, fracción XIX, y 24, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Baja California, 32, fracción XXVI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California y 52, fracción XXXII Reglamento Interior del SATBC, se obtiene que, es competencia del Subsecretario de Finanzas de la Secretaría de Hacienda, autorizar las solicitudes de devolución de contribuciones pagadas indebidamente a las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado.

JURISPRUDENCIA POR CONTRADICCION 2/2025

PAGO DE LO INDEBIDO DE CONTRIBUCIONES ENTERADAS A LAS COMISIONES ESTATALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. NO COMPETE A ÉSTAS RESOLVER SOBRE LA PROCEDENCIA DE SU DEVOLUCIÓN.

HECHOS: Los juzgados contendientes sustentaron criterios contradictorios en relación a qué autoridad es la facultada para resolver las solicitudes de devolución de contribuciones pagadas indebidamente a las Comisiones Estatales de Servicios Públicos. Mientras que uno concluyó que esa atribución corresponde a las propias Comisiones; otro determinó que es competencia del Director General del Sistema de Administración Tributaria del Estado de Baja California.

CRITERIO: Este Pleno determina que no compete a las Comisiones Estatales de Servicios Públicos resolver sobre el pago de lo indebido de contribuciones que les son enteradas.

JUSTIFICACIÓN: De conformidad con el artículo 97, de la Constitución del Estado, los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las leyes. Lo cual deja en claro que, como lo ha establecido la doctrina, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la capacidad no es la regla sino la excepción. Por tanto, si en nuestro marco jurídico no existe algún precepto legal que expresa o implícitamente le confieran facultades a las Comisiones Estatales de Servicios Públicos para pronunciarse sobre solicitudes de devolución de pago de lo indebido, entonces debe concluirse que estas entidades paraestatales carecen de competencia para tales efectos; esto no obstante que tengan personalidad jurídica, que recauden derechos por sus servicios, que sean quienes reciban los ingresos de esas contribuciones o que deban utilizarlos en los sistemas de agua potable; toda vez que es una inconsistencia de orden hermenéutico asumir las facultades de las autoridades a través de indicios como si se trataran de hechos a probar. Por su naturaleza, la competencia debe provenir de una manifestación precisa del legislador o del artífice de la norma, de manera que no es válido deducirla, a menos de que se considere que se trata de una facultad implícita.

22. Conforme a las citadas jurisprudencias la autoridad recurrente es incompetente para resolver sobre la devolución del pago de lo indebido, por lo que, deberá revocarse la sentencia y entrar al estudio del presente asunto, con plenitud de jurisdicción.

23. En efecto, cuando un particular presenta una petición ante una autoridad, mediante la cual solicita el reconocimiento de un derecho, el estudio de la competencia [de la autoridad a la que se presentó la instancia] debe realizarse aun de oficio, puesto que la competencia es, precisamente, una condición necesaria para que el particular tenga el derecho subjetivo que pide frente a la autoridad [como se analizará en el Tema 3]; así, en los juicios en los que la litis verse sobre el reconocimiento de un derecho, el análisis de la competencia de la autoridad es indefectible y debe realizarse de oficio.

24. Entonces, la autoridad demandada no es competente para atender la solicitud de devolución de pago de lo indebido, presentada por la demandante, pues no existe precepto legal que le otorgue competencia para ello, lo cual es necesario para el debido actuar de la autoridad, en términos del artículo 97 de la Constitución local.

25. Para llegar a las conclusiones de mérito, este Pleno, primeramente, se planteó las siguientes interrogantes:

- I. ¿Todos los actos de autoridad, que resuelven la petición de un particular, son actos de molestia?

II. La respuesta que niega una solicitud, emitida por una autoridad que no contaba con facultades para ello, ¿afecta el interés jurídico del peticionante?

III. Si la autoridad que negó su solicitud es incompetente para ello, ¿el peticionante tiene un derecho subjetivo exigible frente a ésta?

IV. Si el particular no tiene un derecho subjetivo, ¿lo procedente es decretar el sobreseimiento en el juicio?

V. Si la autoridad demandada es incompetente, y la incompetencia es una causal de invalidez, ¿es procedente declarar la nulidad del acto? ¿Puede declararse la nulidad de un acto, que no afecta la esfera jurídica del actor?

26. Las respuestas a estos cuestionamientos, se desarrollarán a través de los siguientes temas:

Tema 1.	Los actos de molestia previstos en el artículo 16 Constitucional, constituyen una afectación a la esfera jurídica del gobernado.
Tema 2.	No afecta el interés jurídico del particular la resolución de la autoridad que niega lo pedido, si ésta no cuenta con facultades para otorgar lo solicitado.
Tema 3.	El particular no tiene un derecho subjetivo frente a la autoridad incompetente que niega su solicitud.

Tema 4.	El análisis del derecho subjetivo implica estudiar el fondo del asunto; por tanto, debe desestimarse la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 54, fracción II de la Ley del Tribunal.
Tema 5.	Toda causal de invalidez implica (1) un acto de autoridad ilícito y (2) una afectación a la esfera jurídica del particular. Si no hay afectación, lo procedente es confirmar la validez del acto.

Tema 1. Los actos de molestia previstos en el artículo 16 Constitucional, constituyen una afectación a la esfera jurídica del gobernado.

27. De conformidad con la jurisprudencia P./J. 40/96 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación², los actos de molestia

² Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 200080
Instancia: Pleno
Novena Época
Materias(s): Común
Tesis: P./J. 40/96
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996, página 5
Tipo: Jurisprudencia

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los **actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado**, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

constituyen una afectación a la esfera jurídica del gobernado.

28. De lo anterior, se puede deducir que, no todos los actos de autoridad son actos de molestia, pues no todos implican por sí mismos una afectación a la esfera jurídica de los particulares; por tanto, se sostiene que, únicamente, pueden considerarse actos de molestia aquellos actos de autoridad que sí causen un perjuicio a las situaciones jurídicas de los gobernados.

Tema 2. No afecta el interés jurídico del particular la resolución de la autoridad que niega lo pedido, si ésta no cuenta con facultades para otorgar lo solicitado.

29. La competencia de las autoridades es un elemento esencial del acto administrativo, garantizado bajo el principio de legalidad, consagrado en el artículo 16 Constitucional, según el cual, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permita.

30. En ese sentido, la Segunda Sala de la Corte, al emitir la tesis de rubro *“AUTORIDADES INCOMPETENTES, EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DE LAS.”*³ [consultable en el Semanario Judicial de la

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación

Federación, tomo LII, página 2600, con registro digital 333136], determinó que la resolución dictada por una autoridad, que no cuenta con facultades para ello, no puede tener el alcance de afectar el interés jurídico del particular contra quien se dicte.

31. Así, si una autoridad atiende en sentido negativo la petición de un particular, respecto a la cual no contaba con facultades para resolver, dicha determinación no puede causar afectación a los intereses jurídicos del peticionante, pues carece del elemento esencial de competencia, y debe tenerse como si el acto nunca hubiera existido.

32. Para mayor claridad, viene a colación lo expuesto por la Segunda Sala de la Corte en la ejecutoria dictada en el amparo administrativo en revisión 1838/37, que dio lugar a la tesis de referencia, señalada en el párrafo 34 de la presente:

*“... de donde resulta que al resolver el Recaudador de Rentas que no procedía la calificación extraordinaria solicitada por...se otorgó facultades que no corresponden a él, sino a la Junta Calificadora, y por lo mismo, **el sentido de la resolución no puede afectar los intereses jurídicos de la Compañía quejosa, por emanar de autoridad incompetente**” (énfasis añadido).*

Tema 3. El particular no tiene un derecho subjetivo frente a la autoridad incompetente que niega su solicitud.

33. El derecho subjetivo supone la conjunción de dos elementos indivisibles: (1) una facultad de exigir y (2) una obligación correlativa, que

Amparo administrativo en revisión 1838/37. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S. A. 30 de junio de 1937. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Jesús Garza Cabello.

se traduce en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia⁴.

34. En la relación jurídico administrativa, el derecho subjetivo se traduce en la facultad de exigencia de un gobernado frente a una autoridad, que tiene la obligación de cumplir tal exigencia.

35. Bajo esa lógica, el derecho subjetivo tiene dos elementos imprescindibles entre sí [facultad de exigencia y obligación de cumplir], es decir, son indispensables para su existencia, por lo que, ante la falta de alguno no es posible que éste exista.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 233516

Instancia: Pleno

Séptima Época

Materias(s): Común

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 37, Primera Parte, página 25

Tipo: Aislada

INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN.

El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. **En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado).** Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Abel Huitrón.

36. Carnelutti, lo explica de la manera siguiente:

*“... Puesto que la relación jurídica no es más que un conflicto de intereses jurídicamente regulados, y puesto que no hay interés sin interesado, **la relación jurídica supone dos sujetos, que son respectivamente, el sujeto de la obligación, y el del interés protegido o, en particular del derecho subjetivo.***

*La primera observación a efectuar es la de que los sujetos jurídicos son necesariamente dos, y cada uno de ellos es elemento de una pareja. **Y así como no hay obligación sin derecho (rectius: sin interés protegido), ni viceversa, así tampoco se puede ser titular del uno sino comparado con el titular de otro**”⁵ (énfasis añadido).*

37. En ese tenor, como ya se razonó, es necesario que la norma prevea la competencia de la autoridad para que ésta pueda llevar a cabo una determinada actuación, y si la norma no lo contempla así, es claro que ésta no puede realizarla.

38. Por tanto, en ese supuesto, se tiene que la autoridad no está obligada a llevar a cabo una acción respecto a la cual no tiene competencia, no obstante, la exigencia de un particular; en otras palabras, un particular no puede exigir el cumplimiento de una obligación a una autoridad, que no cuenta con competencia para ello.

39. En la especie, como ya se razonó, la autoridad demandada no cuenta con facultades para resolver la petición de devolución de pago de lo indebido presentada por el actor,

⁵ “Sistema de Derecho Procesal Civil”, Tomo I, Foja 33, *Francesco Carnelutti*, 2005, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2005, Impresiones Precisas Alfer, S.A. de C.V., México, D.F.

dado que no existe precepto legal que le otorgue competencia para ello.

40. En virtud de lo anterior, se concluye que la autoridad no tenía la obligación de resolver la solicitud en cuestión, por tanto, el actor no tenía la facultad de exigirle su cumplimiento; en consecuencia, al no darse los elementos ineludibles para la existencia del derecho subjetivo, se afirma que el demandante no cuenta con éste.

Tema 4. El análisis del derecho subjetivo implica estudiar el fondo del asunto; por tanto, debe desestimarse la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 54, fracción II de la Ley del Tribunal.

41. Conforme al artículo 54, fracción II de la Ley del Tribunal⁶, el juicio contencioso administrativo es improcedente respecto a resoluciones o actos administrativos que no afecten el interés jurídico del demandante, entendiéndose por éste, la afectación de un derecho subjetivo, o la lesión objetiva al particular, derivada de un acto de autoridad contrario a la ley.

42. En congruencia con lo hasta aquí desarrollado, se sostiene que la parte actora no sufrió la afectación de un derecho subjetivo, lo cual, en principio, daría lugar al sobreseimiento en el juicio, en virtud de la causal de improcedencia mencionada en el párrafo que antecede.

⁶ ARTÍCULO 54. El juicio ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es improcedente contra actos o resoluciones:

(...)

II. Que se hayan consumado de modo irreparable o que no afecten el interés jurídico del demandante, entendiéndose por éste, la afectación de un derecho subjetivo o la lesión objetiva al particular derivada de un acto administrativo o por una resolución de las autoridades fiscales contrarios a la ley.

43. Sin embargo, este Pleno, al resolver el recurso de revisión planteado en el juicio 514/2017 T.S., sostuvo que cuando en un juicio se plantea una causal de improcedencia, basada en la ausencia de interés jurídico, pero su análisis involucra argumentos vinculados con el fondo del asunto, dicha causal debe desestimarse.

44. Lo anterior es así, en tanto sería incongruente sobreseer en el juicio por no advertirse la afectación a un derecho subjetivo del actor, en aquellos casos en que la materia de la litis implique precisamente dilucidar esa circunstancia, es decir, la existencia de ese derecho y lo justificado, o no, de la actuación de la autoridad en relación al mismo.

45. Así, al ser indubitable que el análisis relativo al derecho del actor a la petición realizada ante la CESPT, constituye precisamente el fondo del asunto, se sostiene que no es posible sobreseer el juicio.

46. Refuerza lo anterior la tesis P./J. 135/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE."*⁷; (obligatoria para este

⁷ Registro digital: 187973

Instancia: Pleno

Novena Época

Materias(s): Común

Tesis: P./J. 135/2001

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, página 5

Tipo: Jurisprudencia

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.

Pleno, conforme al artículo 217⁸ de la Ley de Amparo), en cuya ejecutoria, dictada en el amparo en revisión 2639/96⁹, se sostuvo lo siguiente:

*“En efecto, el que el quejoso haya adquirido esa calidad de Magistrado inamovible y los derechos inherentes es una cuestión ajena a la procedencia del juicio, **sino del fondo del problema que se debate**, respecto del cual, de no prosperar las argumentaciones del quejoso, se tendría que llegar a negar el amparo solicitado y no a sobreseer en el juicio”* (énfasis añadido).

Tema 5. Toda causal de invalidez implica (1) un acto de autoridad ilícito y (2) una afectación a la esfera jurídica del particular. Si no hay afectación, lo procedente es confirmar la validez del acto.

47. El juicio contencioso que se substancia ante este Tribunal no es de tutela preventiva sino reparadora; lo cual requiere, como presupuesto, la existencia de un acto administrativo que haya generado un perjuicio a la esfera jurídica del demandante¹⁰, cuyos efectos, de actualizarse una causal de invalidez, podrán ser eliminados retroactivamente.

⁸ **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.
(...)

⁹ Consultable en el siguiente enlace: [Detalle - Precedente \(Sentencia\) - 1809](#)

¹⁰ En relación a la jurisdicción de tutela reparadora, Piero Calamandrei, en su obra “Providencias cautelares”, (página 40), expone lo siguiente: “Es preciso no establecer confusión entre tutela preventiva y tutela cautelar: conceptos distintos, aunque entre ellos puede existir la relación de género a especie. En ciertos casos, también nuestro sistema procesal admite que el interés suficiente para invocar la tutela jurisdiccional pueda surgir, antes de que el derecho haya sido efectivamente lesionado, por el solo hecho de que la lesión se anuncie como próxima o posible; en estos casos, la tutela jurisdiccional, en lugar de funcionar con la finalidad de **eliminar a posteriori el daño producido por la lesión de un derecho**, funciona a priori con la finalidad de evitar el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no realizada. Se habla en estos casos, en contraposición a tutela sucesiva o represiva, de tutela jurisdiccional preventiva, en el cual el interés jurídico en obrar surge no del daño, sino del peligro de un daño jurídico.”

48. Es preciso señalar que las causales de invalidez contempladas en la Ley del Tribunal, contienen dos elementos inseparables:

- 1) Una actividad ilícita de la autoridad.
- 2) Un perjuicio.

49. Corroborando lo anterior que, en términos de los artículos 54, fracción II y 108, fracciones II y III de la Ley del Tribunal, la falta de perjuicio puede producir la improcedencia del juicio¹¹, así como la confirmación del propio acto impugnado¹², de modo que, aunque exista una conducta ilícita por parte de la autoridad administrativa, si esta no trasciende a la esfera jurídica del particular, no es procedente declarar la nulidad del acto¹³.

50. Criterio que ha compartido el Poder Judicial de la Federación; como ejemplo la tesis I.4o.A. J/49 de rubro *"ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE 'ILEGALIDADES NO INVALIDANTES' QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO AL PARTICULAR (CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005)."*, en la cual expuso lo siguiente:

¹¹ ARTÍCULO 54. El juicio ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es improcedente contra actos o resoluciones:

(...)

II. Que se hayan consumado de modo irreparable o que no afecten el interés jurídico del demandante, entendiéndose por éste, la afectación de un derecho subjetivo o la lesión objetiva al particular derivada de un acto administrativo o por una resolución de las autoridades fiscales contrarios a la ley.

¹² ARTÍCULO 108. Serán causas de nulidad de los actos y resoluciones impugnadas, las siguientes:

(...)

II. Incumplimiento u omisión de los requisitos formales que legalmente deba revestir, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada;

III. Vicios del procedimiento, siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

¹³

“...Luego, es necesario que tales omisiones o vicios afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada y que ocasionen un perjuicio efectivo, porque de lo contrario el concepto de anulación esgrimido sería insuficiente y ocioso para declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada”¹⁴ (énfasis añadido).

51. En ese orden, se tiene que las causales de invalidez previstas en la Ley, constituyen los

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 171872

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A. J/49

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Agosto de 2007, página 1138

Tipo: Jurisprudencia

ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE "ILEGALIDADES NO INVALIDANTES" QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO AL PARTICULAR (CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).

Si la ilegalidad del acto de autoridad no se traduce en un perjuicio que afecte al particular, resulta irrelevante tal vicio, en tanto que se obtuvo el fin deseado, es decir, otorgarle la oportunidad para que ofreciera pruebas y alegara lo que a su derecho conviniera. En consecuencia, es evidente que no se dan los supuestos de ilegalidad a que se refiere el artículo 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, si no se afectaron las defensas del particular, por lo que al no satisfacerse las condiciones legales para la eficacia de la ilegalidad en comento, resulta indebido declarar la nulidad, cuando la ratio legis es muy clara en el sentido de preservar y conservar actuaciones de la autoridad administrativa que, aunque ilegales, no generan afectación al particular, pues también debe atenderse y perseguir el beneficio de intereses colectivos, conducentes a asegurar efectos tales como una adecuada y eficiente recaudación fiscal, lo que justifica la prevención, clara e incondicional del legislador, en el sentido de salvaguardar la validez y eficacia de ciertas actuaciones; y es así que el artículo 237 del mismo código y vigencia, desarrolla el principio de presunción de legitimidad y conservación de los actos administrativos, que incluye lo que en la teoría del derecho administrativo se conoce como "ilegalidades no invalidantes", respecto de las cuales no procede declarar su nulidad, sino confirmar la validez del acto administrativo. Luego, es necesario que tales omisiones o vicios afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada y que ocasionen un perjuicio efectivo, porque de lo contrario el concepto de anulación esgrimido sería insuficiente y ocioso para declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 44/2004. Mauricio Chavero Blázquez y otros. 28 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Revisión contenciosa administrativa 80/2004. Director de Responsabilidades y Sanciones en la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades de la Contraloría General del Distrito Federal. 16 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Karla Mariana Márquez Velasco.

Revisión fiscal 113/2006. Subadministrador de lo Contencioso "3", en suplencia por ausencia de los Subadministradores de Resoluciones "1" y "2", de lo Contencioso "1" y "2" y del Administrador Local Jurídico del Centro del Distrito Federal, con sede en el Distrito Federal, este último en su carácter de autoridad demandada y como unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Jefe del Servicio de Administración Tributaria. 10 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

Amparo directo 125/2006. Víctor Hugo Reyes Monterrubio. 31 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Amparo directo 5/2007. Gustavo González Briseño. 28 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

distintos tipos de ilicitud, y dependiendo del tipo de ilicitud, se generará el tipo de perjuicio.

52. Así se explica que haya diferentes especies de nulidades (nulidad para efectos y nulidad lisa y llana), en atención al perjuicio que se está ocasionando, y que, conforme al principio de mayor beneficio, debe darse preferencia al análisis de aquellos motivos de inconformidad que, de ser fundados, producirían la nulidad lisa y llana del acto administrativo, es decir, la destrucción total de sus efectos.

53. De ahí que, como ya se señaló en el párrafo 51, el juicio contencioso administrativo sea de tutela reparadora y no preventiva, pues su finalidad es destruir los efectos, entendidos como los agravios o lesiones ya causados por la conducta ilícita de la autoridad, en la esfera jurídica del demandante.

54. Bajo esa lógica, si en la especie no existió afectación a la esfera jurídica del demandante [dada la incompetencia de la CESPT a resolver su petición], significa que no hay lesiones que deban repararse. Así, al no sufrir un perjuicio el particular, necesario para la actualización de una causal de nulidad, lo procedente en el caso es confirmar la validez de la resolución impugnada.

55. Ello es congruente con lo afirmado por el Poder Judicial de la Federación en la ejecutoria citada en el párrafo 48 de la presente, al manifestar:

“En efecto, el que el quejoso haya adquirido esa calidad de Magistrado inamovible y los derechos inherentes es una

*cuestión ajena a la procedencia del juicio, sino del fondo del problema que se debate, **respecto del cual, de no prosperar las argumentaciones del quejoso, se tendría que llegar a negar el amparo solicitado y no a sobreseer en el juicio***” (énfasis añadido).

56. En virtud de ello, al no darse la afectación a la esfera jurídica del actor, imprescindible para la actualización de una causal de invalidez del acto administrativo, lo procedente es confirmar la validez de la resolución impugnada.

57. Lo anterior sin perjuicio de que el actor pudiera obtener una resolución sobre el pago de lo indebido, de parte de la autoridad con facultades para ello; es decir, esta resolución no constituye un obstáculo ante la pretensión del particular frente a la autoridad que sí esté obligada, por contar con la competencia para resolver.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 121, de la Ley del Tribunal, se resuelve lo siguiente.

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se revoca la sentencia dictada el treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro, por la otrora Segunda Sala de este Tribunal.

SEGUNDO. Se confirma la validez de la resolución impugnada, en virtud de que no afecta el interés jurídico del actor, al no tener un derecho subjetivo en relación con la autoridad demandada.



Notifíquese a las partes, de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal.

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, Guillermo Moreno Sada y Alberto Loaiza Martínez, como ponente. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

R
E
S
O
L
U
C
I
Ó
N