

## **JURISPRUDENCIA POR CONTRADICCIÓN 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 a 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.

Tesis y/o criterios contendientes: Entre los sustentados por el Juzgado Primero con residencia en Mexicali, Baja California, al resolver el juicio 83/2021 J.P., y el Juzgado Segundo con residencia en Tijuana, Baja California, al resolver el juicio 123/2023 J.S.

La suscrita Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, con fundamento en lo dispuesto en la fracción VII, del artículo 33 de la Ley que rige al tribunal, certifica que la tesis anterior fue aprobada en sesión de Pleno de fecha veintiocho de mayo de dos mil veinticinco, por mayoría de votos de los Magistrados Guillermo Moreno Sada y Carlos Rodolfo Montero Vázquez y el voto razonado en contra del Magistrado Alberto Loaiza Martínez.



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.



## CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2025.

Mexicali, Baja California, a veintiocho de mayo de dos mil veinticinco.

### Voto particular que emite el Magistrado Alberto Loaiza Martínez.

Voté en contra del resolutivo segundo de la contradicción de tesis citada al rubro. Con el propósito de clarificar mi posición, expongo las siguientes:

#### Consideraciones

1. En la contradicción de tesis que nos atañe, se propuso, por un lado, la tesis de rubro: *"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."*; y, por otro lado, la tesis: *"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."*
2. Por lo que hace a la segunda tesis en mención, me adhiero a las consideraciones vertidas por el Pleno, pues coincido en que las Comisiones Estatales de Servicios Públicos no cuentan con facultades para resolver la procedencia de solicitudes de devolución de pago de lo indebido.
3. Sin embargo, manifiesto mi disentimiento respecto a la primera tesis, dados los siguientes razonamientos:
4. Conforme al artículo 97 de la Constitución local<sup>1</sup>, la competencia de las autoridades debe otorgarse de manera expresa por la norma;

<sup>1</sup> ARTÍCULO 97.- Los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las leyes.

razonamiento que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en la tesis 2a. CXCVI/2001, de rubro "AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.", al disponer que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina<sup>2</sup>.

5. En relación con ello, tal y como se menciona en la contradicción de tesis de mérito, la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Baja California, en su artículo 10, fracción XIX, establece que el SATBC [organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Hacienda], cuenta entre sus atribuciones la de tramitar, autorizar o negar, conforme a las disposiciones fiscales aplicables, las solicitudes de devolución o de compensación, de cantidades pagadas indebidamente por el contribuyente al Fisco estatal.
  
6. Así mismo, el artículo 24 de ese ordenamiento, otorga al Director General del SATBC, las atribuciones contenidas en el artículo 10 de referencia.

---

<sup>2</sup> Registro digital: 188678

Instancia: Segunda Sala

Novena Época

Materias(s): Común

Tesis: 2a. CXCVI/2001

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001, página 429

Tipo: Aislada

#### AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.

La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

7. Es en consideración de esos preceptos legales, y en relación a que la competencia de las autoridades debe ser directa y expresamente otorgada por la ley, estimo que quien tiene facultades para resolver la solicitud de devolución de cantidades indebidamente pagadas, a favor de la CESPМ, es el Director General del SATBC.
  
8. Ahora bien, no pasa inadvertido que, como lo señaló el Pleno, del artículo 32, fracción XXVI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, se advierte que la Secretaría de Hacienda tiene la facultad de ejercer directamente, cuando así lo considere, las atribuciones conferidas al SATBC.
  
9. Conforme al criterio de la Corte [señalado en el párrafo 4 del presente], el ejercicio de la competencia es obligatorio; no obstante, de acuerdo a la doctrina, existen mecanismos de transferencia de competencia en razón del grado, autorizados por la ley, entre otros: la delegación y la avocación<sup>3</sup>.
  
10. La primera consiste en la transferencia de facultades del superior al órgano inferior, y en la segunda, el superior decide asumir la competencia del inferior.
  
11. Lo anterior cobra relevancia, pues considero lo que el legislador pretendió regular en el artículo 32, fracción XXVI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, es, precisamente, la transmisión de competencia denominada avocación<sup>4</sup>, lo que implica que, cuando la Secretaría de Hacienda se avoca, el Director General del SATBC deja de tener competencia en el caso, pues ésta es

---

<sup>3</sup> "Las competencias administrativas o su ejercicio se transfieren mediante: 1) delegación; 2) avocación; 3) sustitución; 4) subrogación, y 5) suplencia." Dromi, José Roberto. *El acto administrativo*, página 44.

<sup>4</sup> Cassagne, Juan Carlos. *El acto administrativo*, página 194.

asumida por la Secretaría de Hacienda, en su carácter de superior jerárquico; transmisión que se agota en cada caso concreto<sup>5</sup> y produce sus efectos una vez notificada<sup>6</sup>.

12. Por lo anterior, concluyo que la única manera en que la Secretaría de Hacienda podría considerarse la competente para resolver la solicitud de devolución de cantidades indebidamente pagadas a las Comisiones Estatales de Servicios Públicos [y que ésta a su vez las delegara al Subsecretario de Finanzas], sería mediante la avocación de las facultades correspondientes al Director General del SATBC, lo cual implica necesariamente la decisión de asumir la competencia del Director General del SATBC<sup>7</sup>.

13. En ese orden, es preciso señalar que el Pleno al resolver la contradicción de tesis, afirmó que ha sido voluntad de la Secretaría de Hacienda [y del propio titular del Poder Ejecutivo] ejercer directamente la atribución en mención, en virtud de que ha dictado múltiples acuerdos y reglamentos dejando en claro esta circunstancia<sup>8</sup>, y con base en ello, en relación con el artículo 52, fracción XXXII Reglamento Interior del SATBC, sostuvo que quien era competente para resolver las solicitudes de devolución en cuestión, era el Subsecretario de Finanzas de la Secretaría de Hacienda.

14. Difiero de dicho razonamiento, puesto que afirmar lo anterior implicaría sostener que las disposiciones reglamentarias tienen mayor alcance

---

<sup>5</sup> Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, página 400.

<sup>6</sup> Dromi, José Roberto. *El acto administrativo*, página 44.

<sup>7</sup> De acuerdo a Agustín Gordillo, en su obra "Tratado de Derecho Administrativo", en la práctica no es recurrente el ejercicio de la avocación, dado que existen otros medios más directos de obtener el mismo resultado, pues basta con que el superior indique informalmente al órgano inferior cuál es la solución que él consideraría adecuada, para que éste la adopte, sin necesidad de intentar avocarse. Así mismo, el órgano superior tiene la facultad de revisar, de oficio o a petición de las partes, el acto producido por el inferior, y eventualmente revocarlo o modificarlo, por tanto, el superior está en posibilidad de obtener el mismo resultado que si hubiera actuado directamente por avocación.

<sup>8</sup> Véase a foja 24 de la ejecutoria: "Eso explica que el Secretario de Hacienda haya dictado acuerdos delegando en el Procurador Fiscal las facultades de dictaminación jurídica en la materia y, además, que el propio titular del Poder Ejecutivo, al emitir los Reglamentos tanto de la Secretaría de Hacienda como del propio SATBC -vigentes y posteriores a la creación del SATBC-, haya facultado al Subsecretario de Finanzas para autorizar este tipo de solicitudes."



que la propia ley, en contravención al principio de jerarquía normativa, sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES"<sup>9</sup> [de observancia obligatoria para este Tribunal en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo]; el cual determina que el reglamento no puede ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley, no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

15. En virtud de lo anterior, considero que la disposición contenida en la Ley del SATBC, que establece que el Director General del SATBC es la autoridad competente para autorizar las solicitudes de cantidades indebidamente pagadas al Fisco Estatal, debe prevalecer sobre cualquier disposición reglamentaria, en observancia al principio de jerarquía normativa de referencia.

  
ATENTAMENTE,

**MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ.**

<sup>9</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, del mes de mayo de 2007, página 1515.