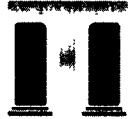




TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



Recursos de Revisión 450/2019, 468/2019 y 482/2019 acumulados
Cumplimiento de Ejecutoria de Amparo 594/2019

RECURRENTES:



PONENTE:

ARLEN SIU JAIME MERLOS

PROYECTISTA:

JESÚS ALCÁNTARA COSÍO

Tlalnepantla de Baz, Estado de México, a **veintitrés** de **abril** dos mil **veintiuno**.-----

VISTOS para resolver los recursos de revisión **450/2019, 468/2019 y 482/2019** acumulados, para cumplimentar la ejecutoria de **veintidós** de **mayo** de dos mil **veinte**, emitida por Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, derivado del juicio de amparo directo **594/2019**, interpuesto por el recurrente al rubro citado, contra actos de esta Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Así como en términos de lo previsto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por el que se suspenden plazos, términos procesales y audiencias durante el periodo comprendido del dieciocho al veintinueve de enero del año dos mil veintiuno, lo que justifica el trabajo a distancia como elemento central para mantener la continuidad de las labores de esta Segunda Sección de la Sala Superior y el respeto al derecho humano en la impartición de justicia, publicado en el periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el quince de enero de dos mil veintiuno; y -----

RESULTANDO

1. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el recurrente, promovió demanda de amparo en contra de la sentencia de veinticuatro de octubre del año en cita, dictada por este

Cuerpo Colegiado, en los recursos de revisión **450/2019, 468/2019 y 482/2019**, acumulados.-----

2. Substanciado el juicio de garantías, el **veintidós** de **mayo** de dos mil **veinte**, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, dictó sentencia en la cual determinó conceder el amparo y protección al demandante, misma que fue notificada a este Órgano Jurisdiccional el veinticuatro de marzo del año en curso.-----

3. A través del proveído de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, se ordenó turnar el recurso de revisión, para efectos del cumplimiento de la mencionada ejecutoria de amparo, designándose como Ponente a la Magistrada **ARLEN SIU JAIME MERLOS**; y -----

CONSIDERANDO

I. Esta Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 9 y 30 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; 285 fracción IV y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y 30 fracción IV segundo del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; así como los acuerdos del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México de veintiséis de enero y tres de julio, ambos de dos mil dieciocho y veinticuatro de octubre de dos mil veinte, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México "Gaceta de Gobierno" el uno de febrero y cinco de julio, ambos de dos mil dieciocho y treinta y uno de enero del dos mil veinte, respectivamente.-----

II. En el considerando "**NOVENO**" de la ejecutoria que se cumplimenta, se establece en la parte que interesa literalmente lo siguiente: -----



“NOVENO.-... Los motivos de disenso son infundados.

Lo anterior es así, en virtud de que, como lo sostuvo la responsable, la magistrada de la sala regional, en el juicio administrativo 49/2019, **no resolvió** que el artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios fuera inaplicable o no a la quejosa, sino únicamente se pronunció en el sentido de que el primer síndico municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, en la resolución de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, emitida en el recurso de inconformidad UPA/RAI/27/2018, omitió atender los argumentos formulados por la actora, en cuanto a la inaplicabilidad del numeral en comento.

A efecto de explicar la calificativa otorgada, resulta necesario traer a colación parte de los razonamientos expuestos por la magistrada de la sala regional, en la sentencia emitida el veinte de junio de dos mil diecinueve, en los autos del juicio administrativo 49/2019, a saber:

“De la transcripción anterior, se observa la indebida fundamentación y motivación en la que incurrió la autoridad demandada, esto es así porque si bien determinó declara (sic) la invalidez del acto administrativo contenido en la determinación administrativa presuntiva de adeudo con folio EF/DII/TD/0011/218, del veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, cierto es que no atendió lo esgrimido por el actor en su escrito de recurso administrativo de inconformidad presentado el veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, en el que manifestó:

‘1... ESTE ARTÍCULO 136 ORDENA QUE LA RESOLUCIÓN EXPRESA QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO INDICARÁ: LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS QUE LA SUSTENTE.

DEBE DE HACERSE NOTAR QUE EN LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, EXPRESAMENTE SE CONSIDERA QUE MI REPRESENTADA HA INCUMPLIDO CON EL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES Y OTRAS OPERACIONES TRASLATIVAS DE DOMINIO DE INMUEBLES, GENERADO POR EL SUPUESTO DE ADQUISICIÓN CONTEMPLADO EN EL NUMERO 114 FRACCIÓN X INCISO C) DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN X, INCISO C) ...

...

ESTE DISPOSITIVO LEGAL ES TOTALMENTE INAPLICABLE EN LA ESPECIE, YA QUE CON MERIDIANA CLARIDAD SE CAUSARÍA EL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES Y OPERACIONES TRASLATIVAS DE DOMINIO DE INMUEBLES, LA (SIC) MOMENTO EN EL QUE EL FIDEICOMITENTE **CEDA LOS DERECHO QUE TENGA SOBRE LOS BIENES AFECTOS AL FIDEICOMISO, SI ENTRE ELLOS QUEDA INCLUIDO EL QUE TALES BIENES SE TRANSMITAN A FAVOR DEL FIDEICOMITENTE.**

DE LA LECTURA DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO Y DE LA ESCRITURA DE TRANSMISIÓN DE PROPIEDAD, EN EJECUCIÓN DEL FIDEICOMISO Y LA EXTINCIÓN TOTAL DE ESTE, **NO SE OBSERVAN EN MOMENTO ALGUNO QUE SE CONTEMPLARA QUE EL FIDEICOMITENTE CEDIERA DERECHOS**

**SOBRE LOS BIENES AFECTOS AL FIDEICOMISO, CONSIDERANDO QUE
TALES BIENES SE TRANSMITAN A SU FAVOR.**

ES IMPORTANTE DESTACAR QUE DENTRO EL (SIC) OBJETO DEL FIDEICOMISO, COMO SE SEÑALA A FOJAS 5 DEL PRESENTE RECURSO, FUE EL DE GARANTIZAR EN LA FORMA QUE LA FIDEICOMISARIA SEÑALE TODA CLASE DE OBLIGACIONES: QUE PERMITA A LA FIDEICOMISARIA USAR Y DISFRUTAR LOS INMUEBLES FIDEICOMITIDOS, LO QUE SE VIÑO A REALIZAR CUANDO SE CELEBRÓ ANTE LA LIC. GEORGINA SCHILA OLIVERA GONZÁLEZ, NOTARÍA NÚMERO 207 DEL DISTRITO FEDERAL, ACTUALMENTE CIUDAD DE MÉXICO EN LA ESCRITURA (SE TRANSCRIBE) EN CUANTO A LA TRASMISIÓN (SIC) DE PROPIEDAD EN EJECUCIÓN DE FIDEICOMISO Y LA EXTINCIÓN TOTAL DE FIDEICOMISO Y QUE SE REALICE CON LOS INMUEBLES FIDEICOMITIDOS LAS INSTRUCCIONES QUE LE DÉ LA FIDEICOMISARIA.

2. SE INCURRE TAMBIÉN EN UNA INCORRECTA E INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA, EN LA PARTE RELATIVA QUE DICE:

[...]

ES DE SEÑALARSE QUE EN NINGÚN MOMENTO DE LA ESCRITURA (SE TRANSCRIBE) DEL 21 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2017 SE SEÑALA COMO VALOR DE OPERACIÓN LA CANTIDAD DE \$40,000,000.00, SIMPLE Y SENCILLAMENTE NO ESTÁ SEÑALADA NI EN DICHA CLÁUSULA NI EN TODO EL CONTRATO UN VALOR DE OPERACIÓN COMO PRETENDE LA AUTORIDAD EN SU RESOLUCIÓN POR NINGUNA CANTIDAD.

LA ESCRITURA QUE SE OTORGÓ DE TRANSMISIÓN DE PROPIEDAD FUE ESTRUCTAMENTE EN EJECUCIÓN DE LO ORDENADO EN EL FIDEICOMISO, DE TRANSMITIR (SIC) LA PROPIEDAD A LA FIDEICOMISARIA.

COMO SE OBSERVA ESTOS \$40,000,000.00 SUPUESTAMENTE SE LE DA COMO VALOR DE OPERACIÓN ES SIMPLEMENTE EL CAPITAL SOCIAL DE (se transcribe) CUANDO ESTA SE CONSTITUYÓ EL 24 DE OCTUBRE DE 1970, POR LO TANTO NO ES CORRECTO POR SER ILEGAL EL QUE SE CONSIDERE ESE CAPITAL SOCIAL COMO VALOR DE OPERACIÓN Y ADEMÁS DE ACUERDO CON LA LEY MONETARIA EN LA ACTUALIDAD ES DE 40,000 00.

[...]

*Transcripción anterior, de la que se puede advertir que la autoridad demandada **dejó de observar** que le era inaplicable el artículo 114 fracción X inciso C del Código Financiero del Estado de México y Municipios, mismo que esencialmente refiere, que para efectos del impuesto por adquisición es la que se derive de actos que se realicen a través de fideicomisos, así como cesión de derechos en el supuesto que al momento en el que el fideicomitente ceda los derechos que tenga sobre los bienes efectos (sic) al fideicomiso, si entre esos se incluye en el que dichos bienes se transmite a su favor; esto es así, porque de autos se observa que del contrato de fideicomiso y de la escritura de trasmisión de propiedad en ejecución del fideicomiso y la extinción total del mismo ceda los derechos sobre los bienes parte del fideicomiso, además que es importante indicar que la autoridad demandada al momento de la emisión de a determinación sólo declara la invalidez del acto administrativo consistente en la notificación de adeudo dejando a salvo el derecho de las partes es decir al declarar la invalidez lisa y llana de dicho documento.*



*No obstante a lo anterior, es importante referir que la parte actora dentro de su escrito de recurso de revisión refiere que la autoridad al momento de la emisión del acto administrativo tomó en consideración el valor de la operación esto es [...], sin observar que la firma del contrato fue en el veinticuatro de octubre de mil novecientos setenta, dejando de observar que se trataban de viejos pesos, los cuales cambiaron para el año mil novecientos noventa y dos, por lo que la cantidad anterior se convirtió en [...], **circunstancia de igual manera dejó de observar.**"*

Respecto a lo transcrito, de inicio, debe hacerse notar que la resolución de primera instancia, controvertida en el recurso de revisión no resulta clara, en tanto que sus argumentos son confusos e imprecisos.

Sin embargo, de la interpretación armónica de la sentencia recurrida, esto es, tanto de sus resolutivos, como de los argumentos expuestos en sus considerandos, se puede advertir que, como lo sostuvo la sala responsable, la magistrada de la sala regional no determinó que el artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios fuera o no aplicable a la quejosa, **sino que la autoridad demandada no había analizado los razonamientos formulados en relación con la inaplicabilidad de dicho precepto.**

Ello es así, dado que, en principio, la magistrada de la sala de referencia indicó que: *"se observa la indebida fundamentación y motivación en la que incurrió la autoridad demandada, esto es así porque [...] **no atendió lo esgrimido por el actor en su escrito de recurso administrativo de inconformidad presentado el veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho.**"*

Luego, en otra parte, precisó que de la **transcripción** de los agravios expuestos por la actora, se advertía que la autoridad demandada **había sido omisa en observar** los razonamientos tendentes a evidenciar que era inaplicable el artículo 114, fracción X, inciso C, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, pues al respecto señaló que: *"Transcripción anterior, de la que se puede advertir que la autoridad demandada **dejó de observar** que le era inaplicable el artículo 114 fracción X inciso C del Código Financiero del Estado de México y Municipios."*

Esto es, del texto íntegro del fallo de primera instancia se desprende que la magistrada de la sala regional no estaba juzgando sobre la aplicabilidad o no del multirreferido precepto, sino que sustentó su determinación en la **transcripción** de los argumentos que la actora dijo no se analizaron, es decir, los referentes a que el artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios no le resultaba aplicable.

Se llega a la aludida conclusión, en razón de que la titular de la sala regional precisó que [1] de la transcripción de los argumentos se advertía que la demandada no los había tomado en cuenta; [2] parafraseó el contenido del precepto en cuestión, sin analizar o interpretar a qué se refiere dicho numeral; y, [3] destacó el por qué la inconforme consideraba que el numeral era inaplicable, dado que al respecto señaló lo siguiente: *"esto es así, porque de autos se observa que del contrato de fideicomiso y de la escritura de transmisión de propiedad en ejecución del fideicomiso y la extinción total del mismo ceda los derechos sobre los bienes parte del fideicomiso"*, argumento que la agraviada hizo valer en los razonamientos que a su decir, la titular de la sala regional consideró no habían sido analizados, cuyo contenido se estima necesario traer a colación: **"DE LA LECTURA DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO Y DE LA ESCRITURA DE TRANSMISIÓN DE PROPIEDAD, EN EJECUCIÓN DEL FIDEICOMISO Y LA EXTINCIÓN TOTAL DE ESTE, NO SE OBSERVAN EN MOMENTO ALGUNO QUE SE CONTEMPLARA QUE EL FIDEICOMITENTE CEDIERA DERECHOS SOBRE LOS BIENES AFECTOS AL FIDEICOMISO, CONSIDERANDO QUE TALES BIENES SE TRANSMITAN A SU FAVOR."**

Ello, aunado a que la magistrada de la sala regional, en el párrafo subsecuente, precisó que la demandada también había dejado de observar lo relativo a que la cantidad de \$40,000,000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 moneda nacional) se trataba de viejos pesos, los cuales cambiaron en el año mil novecientos noventa y dos, por lo que la suma equiparable era por \$40,000.00 (cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional), esto es, la titular de la sala de referencia afirmó que, **además** de que la autoridad demandada inobservó las manifestaciones formuladas por la actora, en relación a la aplicabilidad del numeral 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios, **también** soslayó hacer el pronunciamiento respectivo en relación con lo argumentado, en cuanto a la cantidad mencionada.

En ese sentido, se tiene que, como lo sostuvo la responsable, lo que efectivamente resolvió la magistrada de la sala regional fue que la demandada no se había pronunciado sobre los argumentos formulados por la actora, en relación con la aplicabilidad o no del artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios y no así, como lo aduce la quejosa, que dicho dispositivo resultara inaplicable.

Por otra parte, la quejosa refiere que, en el supuesto de que en el fallo impugnado en el juicio contencioso se hubieren resuelto únicamente los planteamientos vinculados con violaciones formales, lo relevante es que la sección de la sala superior debió actuar de acuerdo al principio de mayor beneficio, es decir, pudo verificar si el dispositivo le resultaba inaplicable y, por tanto, declarar su invalidez lisa y llanamente.



Por tal motivo, alude, que la responsable debió efectuar una valoración de las pruebas aportadas, tales como el contrato de fideicomiso y la escritura de transmisión de propiedad en ejecución de fideicomiso, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 288, primer párrafo, fracción III, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Añade que lo pretendido en las instancias previas, era que se resolviera sobre el fondo del asunto, esto es, respecto a la aplicabilidad o no del artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios, sin que se reenviara el asunto a la autoridad fiscal para el dictado de una nueva determinación, esto es, que fuera el órgano jurisdiccional quien resolviera en definitiva el fondo del asunto.

Los argumentos expuestos son **fundados**, en virtud de que, como lo alude la inconforme, la responsable debió pronunciarse sobre la aplicabilidad o no del artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios, al ser un órgano dotado de plena autonomía en la emisión de sus resoluciones, que por ello puede sustituirse y ordenar lo que en derecho corresponda, o bien, al menos justificar las razones del porqué tenía o no a su alcance los elementos suficientes para hacerlo.

Para justificar la calificativa que antecede, de inicio, debe tenerse presente que el artículo 273, fracción III, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, dispone:

“Artículo 273.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

...

*III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada, **debiendo analizarse en primer lugar las cuestiones dirigidas al fondo del asunto;***

...”

Acorde con ese numeral, se tiene que en la sentencia se deberán analizar todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, con la salvedad de que si el estudio de una o alguna de éstas es suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada con ello bastará, **siempre que se hayan analizado en primer lugar las cuestiones dirigidas al fondo del asunto.**

Lo anterior permite considerar que dichas salas están conminadas a examinar prioritariamente, en atención al **principio del mayor beneficio**, aquellos argumentos que lleven a resolver el fondo de la

cuestión efectivamente planteada por el actor; esto es, que deben privilegiar el estudio de los argumentos que, de resultar fundados, generen la consecuencia de eliminar totalmente los efectos del acto impugnado.

Es aplicable a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 66/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1073, Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1, Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro y texto siguientes:

“PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA. Del citado precepto, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, deriva que cuando la incompetencia de la autoridad resulte fundada y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán analizarlos, y si alguno de éstos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederán a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor. Por su parte, el principio de mayor beneficio implica que debe privilegiarse el estudio de los argumentos que, de resultar fundados, generen la consecuencia de eliminar totalmente los efectos del acto impugnado; por tanto, atento al artículo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que expresamente alude al principio indicado, las Salas referidas deben examinar la totalidad de los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, aun cuando se determine que el acto impugnado adolece de una indebida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada; obligación que, además, debe acatarse en todas las resoluciones emitidas por ese Tribunal a partir del 11 de diciembre de 2010, fecha en que entró en vigor la adición al señalado precepto legal, sin realizar distinciones respecto de los asuntos que estaban en trámite con anterioridad, o bien, de los iniciados posteriormente”.

Máxime que de acuerdo con el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, los tribunales administrativos **están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública estatal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.**

Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, **debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino**



privilegiar el derecho fundamental de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, siempre que cuenten con los elementos de pruebas que les permitan decidir el fondo de la controversia.

En el entendido de que el actuar de esos órganos jurisdiccionales se encuentra regulado bajo normas que establecen **su organización y funcionamiento, así como el procedimiento relativo y los recursos contra las resoluciones que emitan.**

Aspecto que se encuentra reiterado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en los artículos 201 y 273, fracción VII, los cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 201. El Tribunal es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones.”

“Artículo 273. Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

[...]

VII. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán:

la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.”

De los artículos antes mencionados, 17 y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 201 y 273, fracción VII, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se puede colegir que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México está dotado de plena jurisdicción, que le permite emitir sentencias en las que se modifique el acto impugnado y se condene a las autoridades demandadas a determinadas acciones u omisiones administrativas, obviamente siempre que cuente con los elementos probatorios necesarios para ello.

Por tanto, no puede soslayarse que el órgano jurisdiccional (autoridad responsable) cuenta con amplias atribuciones para modificar el acto controvertido, en los casos en que éste resulte inválido, de modo que el *ad quem* está facultado para modificar las resoluciones administrativas combatidas, lo que lleva a considerar que la autoridad responsable, al ser un órgano dotado de plena jurisdicción, se encuentra facultado para pronunciarse sobre la aplicabilidad o no del artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Lo anterior, con la finalidad de observar el contenido del artículo 17 de la norma fundamental, que prevé el derecho relativo al acceso efectivo a la justicia, el que reconoce como postulados que ésta debe ser pronta y expedita, por tanto, si el tribunal *ad quem* tiene facultades para resolver el asunto, obviando de trámites innecesarios debe emitir la resolución definitiva que en derecho corresponda, pues aun cuando la autoridad demandada no atendió a los diversos razonamientos que expuso la actora, en relación con la aplicabilidad o no del precepto 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios, lo cierto es que en términos de los numerales 116, fracción III, de la Constitución, y 201 y 273, fracción VII, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en caso de contar con los elementos necesarios para resolver de manera definitiva el asunto, podría resolver el asunto puesto a su consideración, en tanto que tiene conferidas las facultades para determinar el conflicto suscitado entre la persona jurídica y la autoridad o, bien, de no contar con los datos suficientes, justificar tal circunstancia y devolver a la sala regional el asunto, para que sea quien se pronuncie al respecto.

Cabe precisar que respecto a lo pretendido por la quejosa, en el sentido de que sea este órgano colegiado el que resuelva en definitiva el fondo del asunto, es importante señalar que, por regla general, la autoridad de amparo no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de la autoridad responsable respecto de los argumentos que omitió examinar, ya que los principios de división de poderes y de defensa de las partes exigen que sean los tribunales ordinarios los que resuelvan primeramente las controversias planteadas, por lo que, ante esa falta lo que procede es el reenvío del asunto y no la sustitución de la autoridad interpretativa, de modo que normalmente se debe conceder el amparo solicitado, a fin de que la responsable lleve a cabo el estudio pertinente.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en estos supuestos, el tribunal de amparo debe considerar que a medida que el punto controvertido esté más abierto a una pluralidad de opciones interpretativas, existe una presunción a favor del reenvío del asunto, mientras que al tratarse de un punto sobre el cual exista una respuesta firme y objetiva, entonces, esa presunción será más débil, al no existir margen jurídico para que las partes puedan oponerse a esa decisión, ni los tribunales explorar distintas respuestas normativas.

Que, por tanto, en atención al principio de economía procesal, con la intención de evitar el retardo en la administración de justicia, el órgano de control constitucional sólo debe resolver ante sí dichas controversias cuando las interrogantes no estén abiertas a distintas posibilidades interpretativas igualmente valiosas, es decir, cuando estén



resueltas claramente por las normas jurídicas aplicables o por criterios jurisprudenciales firmes.

Orientan lo anterior, las consideraciones que sustentan la tesis aislada 1a. I/2017 (10a.), pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autorizada con el rubro y texto siguientes:

“AMPARO DIRECTO. ELEMENTOS A CONSIDERAR POR EL TRIBUNAL DE AMPARO CUANDO SE ALEGUE LA OMISIÓN DE ESTUDIO DE UNA CUESTIÓN DEBIDAMENTE PLANTEADA ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. *Por regla general, ante la constatación de una omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable, el tribunal constitucional no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de aquélla para determinar por sí el sentido de la eventual decisión, ya que los principios federal, de división de poderes y de defensa de las partes exigen que sean los tribunales ordinarios los que resuelvan primeramente las preguntas jurídicas y exploren distintos métodos interpretativos; por tanto, ante la omisión lo que procede es el reenvío y no la sustitución. No obstante, el presupuesto del reenvío es la probabilidad razonable de que al emitirse una nueva resolución, pueda cambiar el sentido de la decisión. Así, cuando no exista la posibilidad de un efecto práctico, el tribunal de amparo debe evitar retardar la administración de justicia y, por economía procesal, negar el amparo, lo que debe realizar desarrollando las razones objetivas de su decisión. El tribunal de amparo debe considerar que a medida que el punto controvertido esté más abierto a una pluralidad de opciones interpretativas, existe una presunción a favor del reenvío del asunto, mientras que al tratarse de un punto sobre el cual exista una respuesta firme y objetiva, entonces, esa presunción será más débil, al no existir margen jurídico para que las partes puedan oponerse a esa decisión, ni los tribunales explorar distintas respuestas normativas. Por tanto, los jueces constitucionales sólo deben resolver ante sí dichas cuestiones cuando las interrogantes no estén abiertas a distintas posibilidades interpretativas igualmente valiosas, es decir, cuando estén resueltas claramente por las normas jurídicas aplicables o por criterios jurisprudenciales firmes.”*

Así las cosas, este tribunal colegiado estima que la cuestión que la justiciable planteó en los argumentos que la demandada omitió examinar, pudiera dar lugar a una diversidad de interpretaciones para concluir si el artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios resulta o no aplicable a la quejosa, para lo cual deberá analizar los conceptos de invalidez formulados en el sumario administrativo, así como lo dicho por la inconforme en su escrito de recurso de inconformidad, el material probatorio que aportó a los autos, así como la fundamentación y motivación expresada por la demandada al emitir la resolución impugnada y al contestar la demanda inicial.

En las apuntadas condiciones, lo procedente es **conceder la protección federal solicitada, para el efecto de que la responsable:**

1. Deje insubsistente la sentencia reclamada;
2. En su lugar emita otra en la que:

2.1 Reitere los aspectos que no fueron modificados en esta ejecutoria, esto es, lo relativo a que la magistrada de la sala regional a *quo* no había determinado que el artículo 114, inciso c) del Código Financiero del Estado de México y Municipios no fuera aplicable al caso, sino únicamente hizo alusión a que la demandada no había atendido el argumento relativo a la inaplicabilidad de tal dispositivo; y,

2.2 Con libertad de jurisdicción analice los argumentos formulados por la parte actora, que fueron inobservados por la autoridad demandada, al momento de emitir la resolución de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, en el recurso de inconformidad UPA/RAI/27/2018, esto es, los relativos a la inaplicabilidad o no del artículo 114, fracción X, inciso c), del Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como lo manifestado en torno a que la cantidad de \$40,000,000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 moneda nacional), se trataban de viejos pesos, los cuales cambiaron en el año mil novecientos noventa y dos, por lo que la cantidad referida se convirtió en \$40,000.00 (cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional).

En esas condiciones, visto el alcance de la concesión del amparo, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos expuestos por la quejosa, en relación a la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, pues por el momento no podría obtener un mayor beneficio; siendo aplicable la jurisprudencia número 3, sustentada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 8, Informe 1982, Parte II, de la Séptima Época, que a la letra dice:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja”.

Por otra parte, los alegatos formulados por la parte tercera interesada fueron estudiados por este tribunal colegiado, no obstante, se considera innecesario hacer un pronunciamiento expreso en esta ejecutoria, ya que corresponde al órgano jurisdiccional determinar, en atención al caso concreto, si plasma en la resolución el estudio de éstos, en el entendido de que sólo si existiera alguna incidencia o cambio de



criterio a partir del análisis de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo en la sentencia, de conformidad con los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, tiene aplicación la jurisprudencia P./J. 26/2018 (10a.), emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, cuyo contenido literal es el siguiente:

"ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA. En términos del artículo 181 de la Ley de Amparo, después de que hayan sido notificadas del auto admisorio de la demanda, las partes tendrán 15 días para formular alegatos, los cuales tienen como finalidad que quienes no ejercieron la acción de amparo directo puedan ser escuchados, al permitirseles formular opiniones o conclusiones lógicas respecto de la promoción del juicio de amparo, por lo que se trata de una hipótesis normativa que garantiza un debido proceso en cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esa forma, el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar las manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia, en tanto que no todo ejercicio analítico que realiza un órgano jurisdiccional respecto del estudio de las constancias debe reflejarse forzosamente en una consideración. Por todo lo anterior, el órgano jurisdiccional es el que debe determinar, en atención al caso concreto, si plasma en la resolución el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo en la sentencia, como por ejemplo, el análisis de una causal de improcedencia hecha valer. Así, el ejercicio de esta facultad debe darse en cumplimiento al artículo 16 constitucional que ordena a las autoridades fundar y motivar sus actos, así como al diverso artículo 17 constitucional que impone una impartición de justicia pronta, completa e imparcial".

..." (sic)

III. A efecto de cumplimentar la ejecutoria de amparo de **veintidós** de **mayo** de dos mil **veinte**, emitida por Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, derivado del juicio de amparo directo **594/2019**, interpuesto por el recurrente al rubro citado; esta Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, deja **insubsistente** la sentencia pronunciada el **veinticuatro** de **octubre** del año en diecinueve, que puso fin a los

recursos de revisión **450/2019, 468/2019 y 482/2019** acumulados, en que se actúa y en su lugar se emite otra con **plenitud de jurisdicción**, en los siguientes términos: -----

IV. En ese sentido, a efecto de dar exacto cumplimiento a la ejecutoria de mérito, se procede al estudio del primer concepto de agravio formulado en el recurso de revisión **450/2019**, en el que totalmente hacen valer: -----

- Que el fallo recurrido, es violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La recurrente considera aplicables las tesis del Poder Judicial de la Federación, obligatoria para esa H. Sala, Tesis 1.60.A.33 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 1350, y la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo V, Segunda Parte-1, Página 44, pues a su dicho el asunto de análisis está en el supuesto de una indebida fundamentación y motivación, toda vez que en la resolución impugnada en el juicio de origen sí se citaron fundamentos legales, sin embargo, éstos no eran aplicables al caso, tal como se señaló en el fallo ahora recurrido, por lo que deberá declararse la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada y todos sus efectos y consecuencias, sin que la autoridad emisora deba dictar otro.

A juicio de este Cuerpo Colegiado, los argumentos expuestos resultan **fundados para revocar** el fallo de análisis.-----

En primer término, es de advertirse que la A quo al declarar la nulidad del acto impugnado consistente en la resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho emitida por el Primer Síndico Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, dentro el recurso de inconformidad, expediente UPA/RAI/27/2018, fue para efectos de que la autoridad emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada, puesto que la misma autoridad fue omisa en atender los argumentos señalados por la accionante en su recurso de inconformidad.

En ese contexto, la A quo hace alusión a que la autoridad demandada no atendió el argumento de la accionante referente a la inaplicación del dispositivo 114 fracción I



inciso C del Código Financiero del Estado de México y Municipios no es aplicable al caso en concreto, más no así, determinó que dicho artículo, fracción e inciso era inaplicable, pues precisamente la nulidad para efectos consiste en atender dicho argumento expuesto por la accionante en su recurso de inconformidad; en otras palabras, deberá atender su inaplicabilidad solicitada. -----

Sin embargo, en segundo término, tal y como lo argumenta la revisionista, la Sala Regional no analiza debidamente los argumentos expuestos en el juicio administrativo, causando una deficiente exhaustividad y congruencia en el dictado de la sentencia.-----

Referente a los principios, el primero es explícito, en tanto que el segundo queda imbíbido en la disposición legal. -----

Así, el principio de **congruencia** está referido a que la resolución debe ser congruente no sólo consigo mismo, sino también con la litis, tal como haya quedado establecida en la etapa oportuna; de ahí que se hable, por un sentencia, de congruencia interna, entendida como aquella característica de que la sentencia no contenga intrepideces o afirmaciones que se contradigan entre sí y, por otro, de congruencia externa, que en sí atañe a la concordancia que debe haber con la demanda y contestación formuladas por las partes, esto es, que la resolución no distorsione o altere lo pedido o lo alegado en la defensa sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes y de éstas, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere reclamado, ni de condenar o de absolver a alguien que no fue parte en el juicio administrativo. -----

Mientras que el de **exhaustividad** está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos, es decir, dicho principio implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en aquellos en los que se sustenta la contestación y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal

forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate. -----

Para robustecer lo anterior, sirve de aplicación la siguiente jurisprudencia cuyos datos de identificación y contenido son: “Época: Novena Época, Registro: 1005120, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Sexta Sección - Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos, Materia(s): Común, Tesis: 322, Página: 3997 **CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS.**”-----

Por tanto, cuando la Sala Regional dicta una sentencia sin resolver sobre algún punto litigioso, en realidad no resulta contrario al principio de congruencia, sino al de exhaustividad, pues lejos de distorsionar o alterar la litis, su proceder se reduce a omitir el examen y pronunciamiento de una cuestión controvertida que oportunamente se le planteó, lo que permite, entonces, hablar de un laudo propiamente incompleto, falta de exhaustividad, precisamente porque la congruencia –externa– significa que sólo debe ocuparse de las personas que contendieron como partes y de sus pretensiones; mientras que la exhaustividad implica que la resolución ha de ocuparse de todos los puntos discutibles. -----

Una vez dicho lo anterior, la A quo pasa por alto que, la accionante se duele realmente de que sus argumentos expuestos en el recurso de inconformidad instaurado ante la autoridad demandada no fueron atendidos y que, a su criterio al analizarlos, obtendría un mayor beneficio.-----

Pues si bien es cierto, la autoridad demandada determinó en el recurso de inconformidad UPA/RAI/27/2018 declarar la invalidez de los actos administrativos contenidos tanto en la determinación presuntiva de adeudo con folio EF/DII/TD/0011/2018 de fecha veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, emitida por el Tesorero Municipal de Tlalnepantla de Baz, así como su diligencia de



notificación; cierto lo es que, la accionante expone en su primer concepto de nulidad que no se analizaron los argumentos de primer agravio de su escrito de recurso de inconformidad.-----

Argumentos tendientes a la inaplicabilidad del artículo 113 fracción X inciso C del Código Financiero del Estado de México, pues considera la accionante que no se encuentra dentro de ese supuesto normativo, pues a su dicho debe declararse una invalidez lisa y llana a efecto de que no se emita otro acto por parte de la autoridad demandada. -----

Además, también argumento que la cantidad de \$40'000,000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 moneda nacional) se trataban de viejos pesos, los cuales cambiaron en el año de mil novecientos noventa y dos, por lo que la cantidad referida se convirtió en \$40,000.00 (cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional.) -----

En ese sentido, la A quo, se encontraba obligada a analizar los argumentos que no fueron atendidos por la autoridad demandada en el recurso de inconformidad, siendo que, la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no proteger sino privilegiar el derecho fundamental de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional, de manera que haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de Justicia de forma pronta, completa imparcial, aspecto que se encuentra reiterado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, como en el artículo 273, fracción III, los cuales disponen lo siguiente:-----

“Artículo 273.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

(...)

III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada, debiendo analizarse en primer lugar las cuestiones dirigidas al fondo del asunto;

(...)”

En ese sentido, la A quo viola los principios de exhaustividad y de congruencia que deben imperar en toda sentencia; de conformidad con los artículos 22, 95 y 273 del Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México; en ese sentido lo procedente es **revocar** el fallo impugnado y **reasumir jurisdicción**; se dejan sin materia el resto de los recursos de revisión formulados, a efecto de emitir una nueva consideración bajo los razonamientos lógico-jurídicos que se exponen a continuación.

V. Por ser cuestión de orden público e interés general; con fundamento en el artículo 273 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se analizan las **causales de improcedencia y sobreseimiento** que se hicieran valer por ser de estudio preferente. Sirve de aplicación a lo referido, la siguiente jurisprudencia cuyos datos de identificación y contenido son:-----

*“Época: Novena Época
Registro: 194697
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo IX, Enero de 1999
Materia(s): Común
Tesis: 1a./J. 3/99
Página: 13*

IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. *De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o*



materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.”

Atendiendo a lo anterior, se analiza de oficio en términos de artículo 273 fracción I del Código Adjetivo aplicable, una vez que se valoraron el arsenal probatorio que fue exhibido por las partes en el juicio y de acuerdo con las reglas de la lógica y sana crítica en términos de lo establecido por los artículos 57, 95 y 105 todos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, todas y cada una de las constancias que integran el expediente en que se actúa, se advierte que la resolución definitiva de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, emitida por el Primer Síndico Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, en el expediente UPA/RAI/27/2018 supero la resolución de fecha veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho con número de folio EF/DII/TD/0011/2018, emitida por el Tesorero Municipal, por ende, se deduce como única autoridad al Primer Síndico Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.-----

En ese sentido, tomando en cuenta que el artículo 230 fracción II inciso a) del Código Adjetivo, prevé que serán partes en el juicio contencioso administrativo, las autoridades, que dicten, orden, ejecuten, o traten de ejecutar el acto controvertido por el demandante, se concluye en el caso concreto debe declararse la improcedencia y sobreseimiento por cuanto hace a la resolución de fecha veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho un número de Folio EF/DII/TD/0011/2018, emitida por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, con fundamento en los numerales 267 fracción IX y 268 fracción II en relación con el diverso 230 fracción II inciso a) del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.-----

Ahora bien, la autoridad demandada expone que debe sobreseerse el juicio toda vez que dicha resolución no le depara ningún perjuicio a la accionante, lo que a juicio de

esta Sala Superior, es **infundado**, siendo que el mismo acto por emitido por autoridad competente en cualquier sentido, la accionante tiene el derecho de controvertir sus determinaciones si considera que las mismas no son apegadas a derecho.-----

VI. Con base en lo anterior y en atención a que este Tribunal debe otorgar al gobernado la protección más amplia que en derecho corresponda, una vez analizado de manera integral el escrito inicial de demanda, así como sus respectivas contestaciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 273 fracciones II y VII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, vigente, este Órgano Colegiado procede a **fijar la litis**, misma que se circunscribe en la resolución definitiva de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, emitida por el Primer Síndico Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, en el expediente UPA/RAI/27/2018.-----

VII. Por cuestión de método y técnica jurídica se procede al estudio y análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora, en su escrito de contestación de demanda, exponiendo lo siguiente:-----

- Que es ilegal la resolución definitiva de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, emitida por el Primer Síndico Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, en el expediente UPA/RAI/27/2018, siendo que no se analizaron los argumentos expuestos en su agravio y de su escrito de inconformidad.
- Sigue argumentando que dicha resolución es ilegal, al considerar que ha incumplido con el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles; pues a su dicho, la autoridad fue omisa en considerar que, el artículo 114 fracción X inciso C del Código Financiero del Estado de México y Municipios, no es aplicable al caso concreto, pues no se observa que, se cedan los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso o dichos bienes se transmitan a favor, ni otra causal establecida; por lo que a su dicho no debe cobrarse el impuesto establecido.

A juicio de este Órgano Colegiado, los argumentos de disenso son **infundados** para **declarar la invalidez** del acto impugnado.-----



Para llegar a la anterior consunción es preciso tener en cuenta los siguientes antecedentes que conformaron el origen del acto impugnado.-----

- a) En fecha veinticuatro de agosto de dos mil diecinueve el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, del Estado de México, bajo el oficio EF/DII/TD/0011/2018 se emitió **determinación presuntiva** en contra de la accionante, **por haber incumplido el pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y otras Operaciones Traslativas de Dominio de Inmuebles**, al encontrarse en la hipótesis que en marca el artículo 114 fracción X inciso C del Código Financiero del Estado de México y Municipios, instituyendo un adeudo de un millón setecientos cincuenta y un mil quinientos noventa y tres pesos (\$1,751,593 00/100 moneda nacional).
- b) En fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho la accionante interpuso **recurso de inconformidad** en contra de la anterior determinación, resolución que se emitió el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho emitida por el Primer Síndico Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, en el expediente UPA/RAI/27/2018, **declarando la invalidez de la anterior determinación** al considerar que la suma por \$40,000,000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 moneda nacional), no índice con el valor registrado catastralmente.

Ahora bien, al tener a la vista el escrito de recurso de inconformidad se advierte que la accionante formulo sustancialmente los siguientes agravios:-----

1. Que el artículo 114 fracción X inciso C del Código Financiero del Estado de México y Municipios, no es aplicable al caso concreto, pues expone que del contrato de fideicomiso así como de la escritura de transmisión de propiedad en ejecución de fideicomiso y la extinción total de éste, no se observa en momento alguno que se contemple que el fideicomitente cediera los derechos sobre los bienes afectados al fideicomiso, considerando que tales bienes se transmiten a favor.
2. Que en relación al valor de la operación en la escritura 326,066 del veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, por la cantidad de \$40'000,000.00 (cuarenta

millones de pesos 00/100 moneda nacional), es ilegal, pues dicho monto es referente al capital de la sociedad anónima, argumentando además que dicho monto actualmente constituye de acuerdo a la Ley monetaria a \$40,000.00 (cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional.)

Argumentos que efectivamente, la autoridad demandada no analizó, por tanto, en atención al cumplimiento a la ejecutoria de amparo y en atención al principio de mayor beneficio lo procedente es analizar los argumentos omitidos de conformidad con el artículo 273 en relación con el diverso 95 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.-----

Lo anterior es así, toda vez que la autoridad demandada pasa por alto los argumentos expuestos en su totalidad en el escrito de inconformidad de la accionante; pues si bien, aun y cuando la actora haya obtenido una nulidad en sede administrativa, cierto lo es que, al ser la autoridad parte de la administración pública del Estado y en su calidad de resolutora, debió analizar los argumentos expuestos por el accionante puesto que los mismos van encaminado a controvertir la actualización del impuesto sometido a la hipótesis jurídica y al acto enmarcado por la autoridad demandada que considero tener por actualizada la hipótesis.-----

En ese sentido, es conveniente transcribir los artículos 113 y 114 fracción X inciso C del Código Financiero del Estado de México y Municipios, los cuales sirvieron como sustento de la determinación presuntiva que genero su actualización, los cuales prevén lo siguiente:-----

“Artículo 113.- Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y jurídicas colectivas que adquieran inmuebles ubicados en el Estado, así como los derechos relacionados con los mismos.

Artículo 114.- Para efectos de este impuesto se entiende por adquisición, la que se derive de:

X. Actos que se realicen a través de fideicomiso, así como la cesión de derechos en el mismo, en los siguientes supuestos:

(...)



C). En el momento en el que el fideicomitente ceda los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso, si entre éstos se incluye el de que dichos bienes se transmiten a favor.

De lo anterior podemos observar que, están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y jurídicas colectivas que adquieran inmuebles ubicados en el Estado, así como los derechos relacionados con los mismos; señalando que para efectos de este impuesto se entiende por adquisición, la que se derive de actos que se realicen a través de fideicomiso, así como la cesión de derechos en el mismo, en el supuesto de que en el momento en el que el fideicomitente ceda los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso, si entre éstos se incluye el de que dichos bienes se transmiten a favor.-----

Precepto jurídico que la autoridad demandada citó en su determinación presuntiva y sirvió como sustento para fincarle el cobro del impuesto multicitado, en ese sentido partiremos de las actualizaciones que enmarcan dichos numerales, a efecto de determinar si las mismas se actualizan de acuerdo al sustento de la autoridad.-----

En ese sentido, se actualiza el artículo 113 del citado código financiero, toda vez que, efectivamente la accionante es una persona jurídica colectiva que adquirió un bien inmueble ubicado en el Estado, así como los derechos relacionados con el mismo, porque se advierten los siguientes elementos:-----

- De la simple lectura del instrumento notarial número trescientos veintiséis mil sesenta y seis celebrado en fecha veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, se advierte que se celebró transmisión de la propiedad en ejecución de fideicomiso y la extinción total del fideicomiso, en el cual formó parte la accionante como fideicomitente para la adquisición de un bien inmueble ubicado en el Estado de México.
- El inmueble afecto al fideicomiso del cual se transmitió y adquirió la propiedad está ubicado dentro de la demarcación territorial del Estado de México, ubicado en: "Pueblo de Tlayacampa, Distrito de Tlalnepantla, Estado de México"; el cual fue materia del fideicomiso extinguido número "F2320369".

En ese sentido, podemos afirmar que si se encuentra obligada la accionante para el pago del impuesto referido, puesto que es una persona moral legalmente constituida que adquirió un bien inmueble dentro de la demarcación territorial del Estado de México.-----

Ahora bien, en cuanto al numeral 114 fracciones X inciso C del Código Financiero del Estado de México y Municipios; dicha hipótesis se actualiza, por desprenderse los siguientes elementos probatorios:-----

- La adquisición se derivó de la celebración de la **transmisión de la propiedad en ejecución de fideicomiso y la extinción total del fideicomiso**; el cual se encuentra dentro del instrumento notarial número trescientos veintiséis mil sesenta y seis celebrado en fecha veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis donde se desprende a la accionante como fideicomisaria de los bienes sujetos al mismo fideicomiso, mismos que el fideicomitente transmitió a su favor de la accionante en su calidad de fideicomisaria.

Ahora bien; de una simple lectura de la escritura notarial citada, se puede advertir que el fideicomitente al celebrar el fideicomiso, por medio del fiduciario transmitió a su favor del fideicomisario (accionante en juicio que se analiza) el bien sujeto al fideicomiso; siendo que, se desprenden los siguientes elementos probatorios de dicho instrumento:-----

1. *"(...) notario diez del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), **hago constar:***
La transmisión de la propiedad en ejecución de fideicomiso y la extinción total del fideicomiso.

Que otorga:

[REDACTED]

[REDACTED] *antes banco mexicano", sociedad anónima),*

*por quien concurre su delegado **fiduciario** el licenciado:*

1.- Don [REDACTED]

En favor de:



[REDACTED] (antes jardines de Tlalnepantla, sociedad anónima), por quien concurre;

2.- Doña [REDACTED] (...).

2. "antecedentes (...)
"cinco.

[REDACTED] sociedad nómima de capital variable, solicitó con fecha catorce de diciembre de dos mil dieciséis, a [REDACTED] sociedad anónima, institución de banca múltiple, grupo financiero [REDACTED] [REDACTED] antes "banco mexicano", sociedad anónima), la **transmisión a su favor del inmueble materia del fideicomiso, (...)**".

3. Seis.

Con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, [REDACTED] (México)" sociedad anónima, institución de banca múltiple, grupo financiero Santander México, instituyo a esta notaria para la formalización de la **transmisión del inmueble** materia del fideicomiso número "F2320369", que es objeto de esta escritura, (...)

Nos permitimos enviar escrito de fecha 14 de diciembre el año en curso, suscrito por la (...) en su carácter de administradora única de [REDACTED]

[REDACTED] (hoy [REDACTED] constituido mediante escritura pública (...), ante su digna fe, en el que nos instruyen a **solicitar se haga constar en el protocolo a su digno cargo: i) la transmisión de la propiedad en ejecución del fideicomiso del terreno ubicado en [REDACTED]**

[REDACTED] (...) **a favor de [REDACTED] sociedad anónima de capital variable** (ii) y la consecuente extinción total del fideicomiso de referencia.

4.- Clausulas:

Primera.

[REDACTED] sociedad anónima, institución de banca múltiple, grupo financiero [REDACTED] México, como fiduciario, por cuenta e instrucciones que en este acto se ratifica la fideicomisaria [REDACTED] (hoy jardines de [REDACTED] **transmite a esta ultima el inmueble materia del fideicomiso** número "F2320369", (...)

De las anteriores transcripciones, se advierte que la transmisión de la propiedad sujeta al fideicomiso se realizó a favor de la accionante, por tanto, al ser una transmisión de propiedad en ejecución de fideicomiso, se entiende que los derechos y obligaciones sujetos al inmueble también se transmiten.-----

Por tanto, para tener una mejor claridad de lo que se transmite en un fideicomiso es importante tener en cuenta los siguientes artículos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito: -----

Artículo 381.- *En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.
(...)*

Artículo 390.- *El fideicomisario tendrá, además de los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley le corresponda, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de esos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso.*

De lo anterior se desprende que el **fideicomiso**, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria **la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos**, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria; siendo que el **fideicomisario tendrá, además de los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso.**-----

Aunado a que debe entenderse por transmisión de la propiedad, el modo u acto de adquirir el dominio de un bien, puesto que el artículo 772 del Código Civil Federal señala que son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley; por eso, ante dicho acto se adquiere la propiedad de los bienes por medio de la transmisión, que en el caso que no ocupa fue por medio de un fideicomiso.-----



En contexto, podemos afirmar que los derechos fue cedidos por el fideicomitente a través del fideicomiso, pues se especifica en la escritura multirreferida específicamente en el antecedente “cinco” lo siguiente: *“LOS FIDEICOMITENTES HICIERON CONSTAR DE MANERA EXPRESA Y BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE EL FIDEICOMISO ES IRREVOCABLE Y QUE NO SE RESERVAN DERECHO ALGUNO SOBRE EL BIEN INMUEBLE FIDEICOMITIDO, PORQUE ANTES DE FIRMAR ESTA ESCRITURA RECIBIERON DE LA FIDEICOMISARIA LA CONTRAPRESTACIÓN CONVENIDA POR LA AFECTACIÓN FIDUCIARIA Y ESTA SE HACE BAJO CONCEPTO DE QUE EL INMUEBLE FIDEICOMITIDO PASA A PODER DEL FIDUCIARIA SIN LIMITACIÓN ALGUNA EN SU DOMINIO, SIN GRAVÁMENES DE NINGUNA ESPECIE, AL CORRIENTE EN EL PAGO DE SUS IMPUESTOS, SIN NINGÚN ADEUDO, INCLUSO DE CARÁCTER FISCAL. (...). EL BIEN INMUEBLE SE ESCRITURA A FAVOR DE [REDACTED] (HOY JARDINES DE TLALNEPANTLA, S.A DE C.V.) DADO QUE LA SOCIEDAD CUMPLIÓ CON EL PAGO DE TODAS LAS OBLIGACIONES, REPRESENTADAS POR LOS PAGARÉS CON GARANTÍA FIDUCIARIA, QUE FUERON EXPEDIDOS CON CARGO AL PATRIMONIO, FIDEICOMISITO (...).*-----

De lo anterior, se advierte que los fideicomitentes no se reservaron derecho alguno y que el bien inmueble pasa a favor de la accionante; en ese sentido se actualiza el supuesto advertido por la autoridad demanda, puesto que **si es aplicable el artículo, fracción e inciso del Código Financiero del Estado de México y Municipios multireferido.**-----

Por otro lado, en cuanto a su argumento tendiente a que en relación al valor de la operación en la escritura 326,066 del veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, por la cantidad de \$40'000,000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 moneda nacional), es ilegal, pues dicho monto es referente al capital de la sociedad anónima, argumentando además que dicho monto actualmente constituye de acuerdo a la Ley monetaria a \$40,000.00 (cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional.) -----

Argumento que a juicio de este Órgano Colegiado, es **fundado pero insuficiente.**-----

En efecto, la parte fundada es, en cuanto a que la cantidad de \$40'000,000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 moneda nacional), actualmente constituye de acuerdo a la Ley monetaria a \$40,000.00 (cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional.); sin embargo, es **insuficiente**, pues dicho monto no constituye el capital de la sociedad como lo expone la accionante.-----

Lo anterior, de conformidad con el artículo 95 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, partiendo de la misma escritura pública referida en apartado que antecedentes, en específico del antecedente marcado como "UNO", en cual se hace constar lo siguiente: ***"(...) los señores (...) por haber recibido de la fideicomisaria (...) la contraprestación convenida, que importó la cantidad de cuarenta millones quinientos setenta mil novecientos veinticinco pesos moneda nacional, hoy cuarenta y cuatro mil quinientos setenta pesos, noventa y dos centavos, moneda nacional afectaron el fideicomiso (...)";*** antecedentes asentados por la notario público dentro de la escritura, y que hacen prueba plena.-----

Por tales motivos, de conformidad con el artículo 22 y 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al haber atendido los argumentos de invalidez expuestos, y toda vez que, los mismos resultaron en parte **infundados y fundados pero insuficientes**, lo procedente es **reconocer la validez** del acto impugnado.-----

En mérito de lo expuesto y fundado, se: -----

RESUELVE

PRIMERO.-Se deja **insubsistente** la sentencia de fecha **veinticuatro** de **octubre** del dos mil **diecinueve**, emitida por esta Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en los recursos de revisión números **450/2019, 468/2019 y 482/2019** acumulados, en atención a lo vertido en los Considerandos II y III de esta resolución.-----



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



Recursos de Revisión 450/2019, 468/2019 y 482/2019 acumulados
Cumplimiento de Ejecutoria de Amparo 594/2019

SEGUNDO.- Se **revoca** la sentencia dictada de veinte de junio de dos mil diecinueve, por la Magistrada de la Tercera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente administrativo **49/2019**; por las razones previamente expuestas en el Considerando **IV** de este fallo jurisdiccional. -----

TERCERO.- Se **reconoce la validez** del acto impugnado precisado en el considerando **VI**, de conformidad con los razonamientos lógico jurídicos vertidos en el considerando **VII** de este fallo.-----

CUARTO.- Notifíquese en términos de ley a las partes y al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito; en el entendido que la notificación de la presente sentencia surtirá efectos en términos de lo establecido por el artículo 28 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, una vez que la Junta de Gobierno y Administración de este Órgano Jurisdiccional determine la reanudación de plazos y términos procesales.-----

Así lo resolvió la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa Estado de México, en sesión celebrada el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de la Magistrada Gabriela Fuentes Reyes, Magistrado Rafael González Osés Cerezo y la Magistrada Arlen Siu Jaime Merlos, siendo ponente la tercera de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria General de Acuerdos de la Sección, que firma y da fe.-----

**PRESIDENTA DE LA SEGUNDA
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

GABRIELA FUENTES REYES


**MAGISTRADO DE LA SEGUNDA
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

RAFAEL GONZÁLEZ OSÉS CEREZO

**MAGISTRADA DE LA SEGUNDA
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

ARLEN SIU JAIME MERLOS

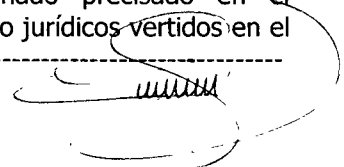
**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DE LA
SEGUNDA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**



IVONEE ROA ANAYA

Esta hoja corresponde al Cumplimiento de Ejecutoria de Amparo número **594/2019**, recaído a los recursos de revisión **450/2019, 468/2019 y 482/2019** acumulados. Fallado el día veintitrés de abril de dos mil veintiuno, de donde se compulsó en quince fojas útiles. Recurrente: [REDACTED]

[REDACTED] en el sentido siguiente: **PRIMERO.-** Se deja **insubsistente** la sentencia de fecha **veinticuatro** de **octubre** del dos mil **diecinueve**, emitida por esta Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en los recursos de revisión números **450/2019, 468/2019 y 482/2019** acumulados, en atención a lo vertido en los Considerandos **II** y **III** de esta resolución. **SEGUNDO.-** Se **revoca** la sentencia dictada de veinte de junio de dos mil diecinueve, por la Magistrada de la Tercera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente administrativo **49/2019**; por las razones previamente expuestas en el Considerando **IV** de este fallo jurisdiccional. **TERCERO.-** Se **reconoce la validez** del acto impugnado precisado en el considerando **VI**, de conformidad con los razonamientos lógico jurídicos vertidos en el considerando **VII** de este fallo. CONSTE.-----



ASJM/JAC/repn*

ELIMINADO, FUNDAMENTO LEGAL: ARTÍCULOS 3 Y 143 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. ASÍ COMO LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 2 FRACCIÓN I, VII, VIII Y XII, 6 Y 16 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, EN VIRTUD DE TRATARSE DE INFORMACIÓN CONCERNIENTE A UNA PERSONA IDENTIFICADA O IDENTIFICABLE. (LOS DATOS TESTADOS DE ESTE DOCUMENTO SE ENCUENTRAN EN LAS PÁGINAS 1, 24, 25, 27 Y 30).