



Recurso de Revisión 731/2020

RECURSO DE REVISIÓN: 731/2020.

RECURRENTE:

[REDACTED]
[REDACTED], A TRAVÉS DE SU APODERADO LEGAL
(parte actora en el juicio principal).

TERCERO INTERESADO: DIRECTOR GENERAL
DE REGULACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE
INGRESOS, DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA
DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO.

PONENTE:

RAFAEL GONZÁLEZ OSÉS CEREZO.

Tlalnepantla de Baz, Estado de México, a **uno** de **julio** de dos mil **veintiuno**.

VISTO para resolver en definitiva el recurso de revisión **731/2020**, interpuesto por **el recurrente**, en contra de la sentencia de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Secretario de Acuerdos autorizado para llevar a cabo las funciones de Magistrado de la Segunda Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente número **93/2020**, referente al juicio administrativo, promovido por él mismo; y

RESULTANDO

1. Por escrito presentado ante la Segunda Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el cinco de marzo de dos mil veinte, **la parte**

actora, formuló demanda administrativa en contra del **Director General de Regulación de la Subsecretaría de Ingresos, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Estado de México**, señalando como acto impugnado: la resolución contenida en el oficio 207030004A/0350/2020 de diez de febrero del citado año, a través de la cual le imponen una multa pecuniaria por solicitar la revalidación de permiso de forma extemporánea para el funcionamiento de la unidad económica de mérito.

2. Substanciado el juicio en todas sus partes, el Secretario de Acuerdos autorizado para llevar a cabo las funciones de Magistrado de la Segunda Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dictó sentencia en fecha dieciocho de noviembre de dos mil veinte, a través de la cual resolvió reconocer la validez de la resolución contenida en el oficio 207030004A/0350/2020 de diez de febrero. (sic)¹

3. Por escrito presentado ante la Oficialía de Partes de la Segunda Sección de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, el dos de diciembre de dos mil veinte, **la parte actora**, promovió recurso de revisión en contra de la sentencia de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Secretario de Acuerdos autorizado para llevar a cabo las funciones de Magistrado de la Segunda Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, haciendo valer los agravios expuestos en el escrito de cuenta.²

¹ Con base en las consideraciones anotadas en el documento original agregado a fojas de la 174 a la 180 del expediente administrativo número 93/2020, del índice de la Segunda Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

² Fojas 2 a la 5 del recurso de revisión número 731/2020, del índice de la Segunda Sección de la Sala Superior.



4. Por acuerdo de fecha veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, la Presidenta de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, admitió a trámite el recurso de revisión promovido, designándose como ponente al **Magistrado Rafael González Osés Cerezo** para la formulación del proyecto de sentencia.

5. Mediante el proveído de fecha once de mayo del año en curso, se ordenó dar vista con el recurso de revisión a la autoridad demandada, para que manifestara lo que a sus derechos e intereses conviniera, desahogando la misma en tiempo y forma legal según acuerdo de veintiocho de mayo dos mil veintiuno; y

CONSIDERANDO

I. La 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, en términos de lo dispuesto en 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 de la propia Entidad y 30 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 fechas veintiséis de enero y tres de julio, ambos de dos mil dieciocho y treinta de enero del dos mil veinte, publicados en la Gaceta del Gobierno

Estatal los días dos de febrero y cinco de julio del año dos mil dieciocho, así como treinta y uno de enero de dos mil veinte.

II. Ahora bien, se procede al estudio en su conjunto de los dos concepto de agravio hechos valer por la parte actora, ahora revisionista, a través de su apoderado legal, dada la estrecha vinculación del contenido de los mismos, donde en esencia refiere que le causa perjuicio el hecho de que no se haya tomado en cuenta, por ende valorado las manifestaciones presentadas como alegatos, lo que conlleva, dice, se deje en estado de indefensión a su representada, pues los mismos debieron ser considerados para emitir el fallo correspondiente.

Argumento recursivo que es infundado para modificar o revocar la sentencia que se revisa, por lo siguiente:

El legislador local estableció en el artículo 269 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo siguiente:

*“Artículo 269. La audiencia del juicio tendrá por objeto:
I. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas y admitidas;
II. Oír los alegatos; y
III. Dictar la sentencia o cuando la naturaleza del asunto lo amerite en un plazo no mayor de quince días.”*

Transcripción de la que se desprende que en el juicio ante este Tribunal de Justicia Administrativa, la oportunidad de las partes para vertir sus alegatos se da dentro de la audiencia prevista por el artículo 269 del Código adjetivo de la materia, posteriormente al desahogo de las pruebas y previo al dictado de la sentencia



Recurso de Revisión 731/2020

respectiva, en la que habrán de analizarse 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 impugnado, tal y como lo contempla el numeral 273 fracción III del mismo ordenamiento legal.

Ahora bien, dentro de la Teoría General del Proceso, se conoce a los alegatos como los razonamientos expresados en forma oral o escrita, que las partes formulan sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia, que tienen una finalidad ilustrativa sobre la forma en que a criterio de las partes, han quedado plenamente probados los hechos que pretenden demostrar, para de ese modo, producir en el juzgador la convicción de que se debe resolver a su favor, es decir, aportan una propuesta sobre el sentido que debe darse a la sentencia definitiva.

En esta tesitura, es menester tomar en cuenta que la litis en el juicio contencioso administrativo se establece o compone en forma única y exclusiva, por las cuestiones planteadas por las partes en sus escritos de demanda y contestación a la misma, y excepcionalmente con los de ampliación de demanda y su contestación respectiva, de modo tal que el contenido de estos escritos es el marco de referencia y directriz del litigio administrativo que se ventila.

Por consiguiente, no se encuentra afectada la legalidad de una sentencia emitida por alguna de las Salas Regionales de este Tribunal, por la circunstancia de que en la misma se omita considerar en forma especial los alegatos esgrimidos en la audiencia

del juicio, ya que como se ha dicho, los mismos no forman parte de la litis del juicio administrativo, sino que se reducen a la mera exposición de opiniones o apreciaciones que, por su sola naturaleza y, por regla general, no precisan ser atendidas de manera específica; de ahí que, cabe señalar que la omisión de su análisis en la sentencia no transgrede el principio de congruencia.

Lo anterior tal y como se ha sustentado por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, al emitir la Jurisprudencia número SE-80, consultable en la página electrónica <http://tjaem.gob.mx/jurisprudencias/index.php?a=consulta> de esta Institución; cuyo rubro y texto señalan:

“ALEGATOS EN JUICIO ADMINISTRATIVO. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS. Dentro de la Teoría General del Proceso, se conoce a los alegatos como los razonamientos expresados en forma oral o escrita, que las partes formulan sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia, que tienen una finalidad ilustrativa sobre la forma en que a criterio de las partes, han quedado plenamente probados los hechos que pretenden demostrar, para de ese modo, producir en el juzgador la convicción de que se debe resolver a su favor, es decir, aportan una propuesta sobre el sentido que debe darse a la sentencia definitiva. En el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la oportunidad de las partes para vertir sus alegatos se da dentro de la audiencia prevista por el numeral 269 del Código de Procedimientos Administrativos Local, posteriormente al desahogo de las pruebas y previo al dictado de la sentencia respectiva, en la que habrán de analizarse 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 impugnado, tal y como lo contempla el dispositivo 273 fracción III del mismo ordenamiento. Bajo esta perspectiva, es menester tomar en cuenta que la litis en el juicio contencioso administrativo se establece o compone en forma única y exclusiva, por las cuestiones planteadas por las partes en sus escritos de demanda y contestación a la misma, y excepcionalmente con los de ampliación de demanda y su contestación respectiva, de modo tal que el contenido de estos escritos es el marco de referencia y directriz del litigio administrativo que se ventila. En virtud de lo apuntado, este Tribunal de Jurisdicción Plena interpreta que no se encuentra afectada la legalidad de una sentencia emitida por una de sus Salas Regionales, por la circunstancia de que en la misma se omite considerar en forma especial los alegatos esgrimidos en la audiencia del juicio, ya que como se ha dicho, los mismos no conforman la litis del juicio administrativo y en cambio, solamente constituyen opiniones conclusivas de las partes.”



Recurso de Revisión 731/2020

Consecuentemente, deviene de infundado que se le haya dejado en estado de indefensión a la demandante, ahora recurrente, por no resolver expresamente el juzgador primigenio sobre aquello que le planteó por escrito en vía de alegatos.

Habida cuenta que del escrito de alegatos, visible a fojas ciento cincuenta y ocho y ciento cincuenta y nueve del juicio natural, se observa que la hoy revisionista, sustancialmente expuso: **a)** que contrario a lo referido por la autoridad al momento de dar contestación a la demanda, sí acredita tener interés jurídico para promover el juicio administrativo, y **b)** que la autoridad responsable en el acto impugnado no precisó la forma en que determinó el crédito fiscal a nombre de su representada, ni plasmó las operaciones aritméticas en el oficio determinante, por lo que, dijo, la multa que le fue impuesta es excesiva.

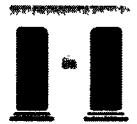
Así, por cuanto hace al planteamiento aquí identificado con el inciso **a)**, en la sentencia en revisión, específicamente en los puntos 3) y 4) del Considerando CUARTO, el juzgador natural determinó que la parte actora, hoy recurrente, contaba con la legitimación para promover el juicio porque era la destinataria del acto impugnado y en tanto que promovía a través de su apoderado legal, quien a su vez acreditaba su personalidad de conformidad con lo establecido en el artículo 232 del Código adjetivo de la materia.

Además, es de precisar que en torno al planteamiento identificado con el inciso **b)**, de la simple lectura del Considerando OCTAVO de la sentencia en revisión se aprecia que el juzgador primigenio en forma expresa abordó dicho planteamiento, mismo

que estimó infundado, al considerar literalmente y en la parte que interesa, lo siguiente:

“... Ello se dice así, pues de la lectura a la resolución con número de oficio 207030004A/0350/2020 de diez de febrero de dos mil veinte, se advierte que la autoridad demandada antes de determinar el monto de la multa impuesta a la parte actora señaló como fundamentos y motivos los siguientes:

- Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 180 fracción III y 196 de la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, tomaba en consideración los elementos concernientes en la gravedad de la infracción cometida, apartado en el que dijo que la infracción a lo dispuesto a los artículos 149 de la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, así como 67 y 68 de su Reglamento, se considera grave porque la Ley en mención exige que toda persona física o jurídica colectiva previo a la apertura de una casa de empeño debe obtener el permiso expedido por la Secretaría de Finanzas con la finalidad de que a través de ella el Gobierno del Estado de México, se cerciore que los solicitantes satisfacen los requisitos mínimos indispensables para aperturar, instalar y operar una casa de empeño.*
- Dijo que cuando una persona hace funcionar una casa de empeño sin contar con la revalidación del permiso correspondiente, actuando en la informalidad, pone en riesgo los bienes de los pignorantes, situación que no ocurre cuando el establecimiento cuenta con la revalidación del permiso de casa de empeño.*
- En cuanto a las condiciones el infractor la responsable adujo que respecto a su condición económica de las constancias y documentos que conforman el archivo de esa unidad administrativa existe el contrato de sociedad exhibido en el trámite de solicitud para la apertura, instalación y funcionamiento de casa de empeño para la sucursal en cuestión del que se desprende el capital social de la moral actora lo que indica la condición económica mínima que pudiera tener siendo suficiente para determinar el monto de la sanción. Que la información con que cuenta es valorada de manera conjunta resultando en un indicador de la condición económica de la infractora, relevando la solidez del negocio y su posicionamiento económico en el mercado preinario, aunado a que cuenta con diversas sucursales en la Entidad.*
- En el apartado de lucro obtenido, refirió que si bien el incumplimiento a la obligación de revalidar oportunamente la autorización de apertura, instalación y funcionamiento de casa de empeño, no influyó directamente en el lucro obtenido, lo cierto es que por ciento noventa y nueve días hábiles otorgó préstamos de dinero al público sin contar con el permiso expedido por la Secretaría de Finanzas.*
- Al analizar el perjuicio causado la responsable adujo que resulta indubitable que el incumplimiento a los artículos 149 de la Ley de Competencia y Ordenamiento Comercial del Estado de México, así como 67 y 68 de su Reglamento, causó perjuicio directamente a la hacienda pública estatal, ya que se dejaron de percibir de manera oportuna ingresos por concepto de estudio, revisión y resolución del trámite de revalidación de permiso que la casa de empeño debió enterara al tramitar el permiso*



correspondiente según lo previsto en el numeral 76 fracción VIII, inciso A) del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

- *Por lo que hace al carácter intencional, refirió que al tomar en consideración que la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, desde el dieciocho de diciembre de dos mil catorce y que entró en vigor el dieciocho de marzo de dos mil quince, resulta inconcuso que tenía pleno derecho de la obligación de contar con la revalidación del permiso de apertura, instalación y funcionamiento de casa de empeño, resultando claro que la conducta por omisión fue intencional, siendo éste un factor suficiente para gravar la infracción cometida.*

- *Al valorar el daño causado, dijo que el hecho de que la moral actora ofertara al público la celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria; sin contar con la revalidación del permiso causó afectación social por haber actuado al margen de la normatividad aplicable transgrediendo disposiciones de orden público e interés general.*

- *En el mismo apartado mencionó que uno de los objetivos principales de la Ley es proteger a la población, dando certeza y seguridad jurídica a los usuarios que optan por utilizar los servicios que ofrecen las casas de empeño y que no tiene acceso a los servicios financieros ni bancarios; en ese sentido -dice- los derechos de los pignorantes se vieron menoscabados al haber contratado los servicios de una casa de empeño que no se encuentra debidamente regulada en términos de los artículos 132, 133 y 149 de la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, así como 67 y 68 de su Reglamento, por lo tanto se pusieron en riesgo en todo momento los bienes sobre los cuales se constituyó la prenda en los contratos celebrados durante el periodo señalado.*

- *Por lo que hace a la reincidencia, la responsable indicó que al haber efectuado la revisión de las constancias que integran los archivos de esa Dirección General se desprendía que la persona moral en cuanto a la sucursal de mérito no había sido sancionada durante la vigencia de la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, por lo que no existe reincidencia en su conducta.*

- *Concluyó diciendo que al tomar en consideración que el derecho para el otorgamiento de la revalidación del permiso fue de \$10,346.00 (diez mil trescientos cuarenta y seis pesos 00/100 m.n.), para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, en tanto que para el ejercicio dos mil veinte, el costo es de \$10,967.00 (diez mil novecientos sesenta y siete pesos 00/100 m.n.), de conformidad con el artículo 76 fracción VIII, inciso a) del Código Financiero del Estado de México y Municipios, determinó imponer a la moral actora una multa equivalente a trescientas Unidades de Medida y Actualización, multiplicadas, tomando como factor el valor diario establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil veinte, vigente a partir del uno de febrero de dos mil veinte, establecido en \$86.88 (ochenta y seis pesos 88/100 m.n.), obteniendo como resultado una multa por un monto total de \$25,347.00 (veinticinco mil trescientos cuarenta y siete pesos 00/100 m.n.).*

Como puede advertirse, las anteriores consideraciones constituyen parte medular en la que se sustentó la autoridad demandada para emitir el acto administrativo materia de análisis.

(Se transcribe)

No obstante, en los conceptos de impugnación vertidos en el escrito de ampliación de demanda lejos de combatirse las consideraciones utilizadas por la responsable al momento de individualizar y calcular el monto de la multa impuesta, la moral accionante se limitó a sostener de una forma genérica que no estaba fundado ni motivado, que no se indicó cómo se integra la multa, que no se señaló el procedimiento aritmético utilizado y que no se consideraron los elementos de su individualización, entre ellos la capacidad económica; lo que es inoperante.

Ello, porque la autoridad demandada sí señaló los fundamentos legales en los que basó la determinación de la multa impuesta, asimismo refirió los motivos que tomó en cuenta al momento de su emisión, las operaciones aritméticas que utilizó para determinar el monto de la sanción y realizó el análisis de los elementos para la individualización de la misma, como es posible advertir de las consideraciones del acto impugnado resumidas en párrafos anteriores.

Sin que los elementos para la individualización de la multa deban ser los indicados en la jurisprudencia de rubro 'MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR', aducida por la moral accionante, ya que existe norma legal expresa que contempla los aspectos que deben considerarse al momento de sancionarse a las unidades económicas de las casas de empeño, como lo es el artículo 196 de la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, que dice:

(Se transcribe)

Los cuales fueron tomados en cuenta por la autoridad responsable, incluso la capacidad económica de la moral infractora, en la que dijo en el apartado de 'condiciones del infractor' que su capital social es indicador de su condición económica al revelar solidez del negocio y su posicionamiento económico en el mercado prendario además de que cuenta con diversas sucursales en la entidad, lo que es suficiente para determinar el monto de la sanción; consideraciones éstas que no fueron debatidas en modo alguno por la accionante..." (sic)

Motivos antes transcritos que no son refutados de forma alguna a través del presente medio de defensa, pues, se reitera, la revisionista sólo aduce que no se analizó su escrito a través del cual presentó sus alegatos.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los numerales 1, 3, 32, 38, fracciones II, VI y VII, 57, 95, 105, 273, fracciones III, IV, V y VII, 285, 286 y 288, todos del Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa, resulta procedente **confirmar** la sentencia de fecha dieciocho de noviembre de dos mil veinte, dictada el Secretario de Acuerdos autorizado para llevar a cabo las funciones



Recurso de Revisión 731/2020

de Magistrado de la Segunda Sala Regional de este Tribunal, en el expediente del juicio administrativo número **93/2020**, para todos los efectos legales procedentes.

En mérito de lo expuesto y fundado; se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia dictada en fecha dieciocho de noviembre de dos mil veinte, por el Secretario de Acuerdos autorizado para llevar a cabo las funciones de Magistrado de la Segunda Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente administrativo **93/2020**, por las razones expuestas en el Considerando II que antecede.

Notifíquese en términos de ley a las partes y al Secretario de Acuerdos autorizado para llevar a cabo las funciones de Magistrado de la Segunda Sala Regional de este Tribunal.

Así lo resolvió la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el **uno de julio** de dos mil **veintiuno**, por unanimidad de votos de los Magistrados, Gabriela Fuentes Reyes, Rafael González Osés Cerezo y Arlen Siu Jaime Merlos, siendo ponente el **segundo** de

los nombrados, quienes firman ante la Secretaria General de Acuerdos de la Sección, que da fe.

**MAGISTRADA 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 SUJAIME MERLOS

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



IVONEE ROA ANAYA

RGOC/FJHO/mol**

La que suscribe, Licenciada Ivonee Roa Anaya, Secretaria General de Acuerdos de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con fundamento en la fracción VII, del artículo 56 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, **CERTIFICA** que el texto y firma contenidas en la presente foja, forman parte integrante de la sentencia del **recurso de revisión 731/2020**, dictada en fecha **uno de julio de dos mil veintiuno**.