



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Expediente:

TJA/1ªS/324/2019

Actor:

Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su representante legal el Consejero Jurídico.

Autoridad demandada:

Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos y otras autoridades.

Tercero interesado:

No existe.

Magistrado ponente:

[REDACTED]

Secretario de estudio y cuenta:

[REDACTED]

“ 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria ”

Contenido

| | |
|--|-----------|
| I. Antecedentes..... | 2 |
| II. Consideraciones Jurídicas..... | 4 |
| Competencia..... | 4 |
| Precisión y existencia del acto impugnado..... | 4 |
| Causas de improcedencia y de sobreseimiento..... | 5 |
| Causa de improcedencia analizada de oficio..... | 5 |
| Falta de interés jurídico..... | 7 |
| Presunción de legalidad..... | 8 |
| Temas propuestos..... | 8 |
| Problemática jurídica a resolver..... | 10 |
| a) Primera razón de impugnación..... | 10 |
| b) Segunda razón de impugnación..... | 11 |
| c) Tercera razón de impugnación..... | 12 |
| d) Cuarta razón de impugnación..... | 16 |
| e) Quinta razón de impugnación..... | 17 |
| Consecuencias de la sentencia..... | 18 |
| III. Parte dispositiva..... | 20 |

Cuernavaca, Morelos a cuatro de noviembre del año dos mil veinte.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número **TJA/1^aS/324/2019.**

I. Antecedentes.

1. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su representante legal el Consejero Jurídico, presentó demanda el 17 de octubre del 2019, la cual fue admitida el 28 de octubre del 2019. A la actora se le concedió la suspensión del acto impugnado para que las cosas se mantuvieran en el estado en que se encontraban y la demandada se abstuviera de ejecutar el crédito fiscal por la cantidad de \$64,692.00 (sesenta y cuatro mil seiscientos noventa y dos pesos 00/100 M. N.)

Señaló como autoridades demandadas al:

- a) Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.
- b) Director General de Ingresos, Recaudación e Impuesto Predial y Catastro de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.
- c) Dirección de Rezagos y Ejecución Fiscal de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

Como acto impugnado:

- I. Resolución del 24 de septiembre de 2019, contenida en el oficio número [REDACTED] emitida por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a través de la cual resolvió el Recurso de Revocación identificado con el número [REDACTED], interpuesto en contra de la



diversa del 12 de junio de 2019, con número de folio [REDACTED] en la que se determinó un crédito fiscal en cantidad de \$64,692.00 por concepto de Impuesto Predial, multas, adicionales 25%, recargos, gastos de notificación, mantenimiento de infraestructura urbana, recolección de basura, multas, adicionales 25%, recargos y gastos de notificación.

Como pretensión:

A. Se declare la nulidad del acto impugnado, consistente en el oficio [REDACTED] signado por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a través de la cual resolvió el Recurso de Revocación identificado con el número R [REDACTED], interpuesto en contra de la diversa del 12 de junio de 2019, con número de folio [REDACTED] en la que se determinó un crédito fiscal en cantidad de \$64,692.00 por concepto de Impuesto Predial, multas, adicionales 25%, recargos, gastos de notificación, mantenimiento de infraestructura urbana, recolección de basura, multas, adicionales 25%, recargos y gastos de notificación, respecto del bien inmueble identificado catastralmente con número [REDACTED] así como la nulidad de esta última resolución.

2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio contestando la demanda entablada en su contra.

3. La parte actora **no** desahogó la vista dada con la contestación de demanda, ni amplió su demanda.

4. El juicio de nulidad se llevó en todas sus etapas. El 11 de febrero de 2020 se abrió el juicio a prueba; y a través del acuerdo del 18 de marzo de 2020, se proveyó en relación a las pruebas de las partes. En la audiencia de Ley de fecha 18 de septiembre de

2020, se cerró la instrucción y quedó el expediente en estado de resolución.

II

II. Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso B), fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; las dos últimas disposiciones estatales publicadas el 19 de julio de 2017; porque el acto impugnado es fiscal; se lo imputa a una autoridad que pertenece a la administración pública municipal de Cuernavaca, Morelos; territorio donde ejerce su jurisdicción este Tribunal.

Precisión y existencia del acto impugnado.

6. Previo a abordar lo relativo a la certeza de los actos impugnados, resulta necesario precisar cuáles son estos, en términos de lo dispuesto por los artículos 42 fracción IV y 86 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; debiendo señalarse que para tales efectos se analiza e interpreta en su integridad la demanda de nulidad¹, sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su ilegalidad²; así mismo, se analizan los documentos que anexó a su demanda³, a fin de poder determinar con precisión los actos que impugna el actor.

¹ Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Pág. 32. Tesis de Jurisprudencia: Número de registro 900169. DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.

² Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 18 Tercera Parte. Pág. 159. Tesis de Jurisprudencia 9. ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE EXAMINARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS CALIFICATIVOS QUE EN SU ENUNCIACIÓN SE HAGAN SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD.

³ Novena Época. Registro: 178475. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, mayo de 2005. Materia(s): Civil. Tesis: XVII.2o.C.T. J/6. Página: 1265. DEMANDA EN EL JUICIO NATURAL. EL ESTUDIO INTEGRAL DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS.



7. Señaló como acto impugnado el transcrito en el párrafo **1. I**; una vez analizado, se precisa que, **se tiene como acto impugnado:**

- I. La resolución del 24 de septiembre de 2019, contenida en el oficio número [REDACTED] emitida por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a través de la cual resolvió el Recurso de Revocación identificado con el número [REDACTED]

8. La existencia del acto impugnado quedó acreditada con la documental pública que exhibió el actor en original, constancia que puede ser consultada en las páginas 27 a 34 del proceso. Documento que no fue impugnado por las demandadas y hace prueba plena de la existencia del acto impugnado.

Causas de improcedencia y de sobreseimiento.

9. Con fundamento en los artículos 37 último párrafo, 38 y 89 primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, este Tribunal analiza de oficio las causas de improcedencia y de sobreseimiento del presente juicio, por ser de orden público, de estudio preferente; sin que por el hecho de que esta autoridad haya admitido la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causas de improcedencia que se actualicen.

Causa de improcedencia analizada de oficio.

10. Este Tribunal que en Pleno resuelve, considera que sobre el acto impugnado **se configura** la causal de improcedencia establecida en el artículo **37, fracción XVI**, en relación con el artículo **12 fracción II, inciso a)**, ambos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, y artículo **18 apartado B), fracción II, inciso a)**, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. En el artículo 18 apartado B), fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica citada, se establece que es competencia del Pleno de este Tribunal resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión,

resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal que, en el ejercicio de sus funciones **dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar** las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, **en perjuicio de los particulares**; por su parte, el artículo 12 fracción II, inciso a), de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece que son partes en el juicio, los demandados, quienes tendrán ese carácter la autoridad omisa o la que **dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal impugnados**, o a la que se le atribuya el silencio administrativo, o en su caso, aquellas que las sustituyan.

11. Se actualiza dicha causa de improcedencia, a favor de las autoridades demandadas **DIRECTOR GENERAL DE INGRESOS, RECAUDACIÓN E IMPUESTO PREDIAL Y CATASTRO DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS y DIRECCIÓN DE REZAGOS Y EJECUCIÓN FISCAL DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**; porque de la lectura de la resolución impugnada se constata que fue emitida por el C. P. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] **TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS**; como puede corroborarse en las páginas 27 a 34. Esto actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 37, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, razón por la cual debe sobreseerse el presente juicio de nulidad, en relación con las primeras autoridades señaladas, al no haber dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar los actos impugnados; esto en términos de lo dispuesto por el artículo 38 fracción II, de la Ley en cita.

12. No es óbice a lo anterior, el que en la parte superior del acto impugnado se encuentre la leyenda: "**SECCIÓN: DIRECCIÓN DE REZAGOS Y EJECUCIÓN FISCAL**"; porque debe atenderse al cuerpo del propio documento, pero fundamentalmente, a la parte en que conste la firma y nombre del funcionario, pues no debe olvidarse que la firma (como signo distintivo) expresa la voluntariedad del sujeto que lo emite, para suscribir el documento y aceptar las constancias ahí plasmadas. Por tanto, aun cuando exista en el encabezado del propio documento una denominación diferente al cargo que obra en la parte final en el



que está la firma del funcionario público emisor, no es dable especificar que el signante es el que obre en el encabezado, ni aun como consecuencia de interpretación, cuando exista claridad con la que se expone tal circunstancia en la parte de la firma⁴; por ende, tomando en consideración la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos en términos de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, debe concluirse que el funcionario emisor del acto, es quien lo firma, salvo prueba en contrario.

Falta de interés jurídico.

13. La autoridad demandada TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, opuso la causa de improcedencia prevista en la fracción III, del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece que el juicio ante este Tribunal es improcedente en contra de actos que no afecten el interés jurídico o legítimo del demandante. Dijo que se configura la misma, porque la resolución fue emitida conforme a derecho y se dejó sin efectos el requerimiento de origen, ordenándose dictar uno nuevo. Que, si bien es cierto que la actora está exenta del pago de impuesto predial, no está exenta del pago de servicios públicos municipales.

14. **No se configura** la causa de improcedencia opuesta, porque la actora sí tiene interés jurídico, porque ella fue quien promovió el recurso de revocación y la demandada emitió la resolución de ese recurso en el que le hace saber su decisión. **Además**, lo que señala la demandada en relación a que la resolución fue emitida conforme a derecho y se dejó sin efectos el requerimiento de origen, ordenándose dictar uno nuevo y, que la actora está exenta del pago de impuesto predial, pero no del pago de servicios públicos municipales; **esto no puede analizarse** en este apartado de causas de improcedencia, porque su estudio implica un pronunciamiento de fondo⁵.

⁴ DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Novena Época, Registro: 180023, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, diciembre de 2004, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.15o.A.18 A, Página: 1277. ACTO ADMINISTRATIVO. SU AUTORÍA DEBE DETERMINARSE CON BASE EN EL ANÁLISIS DE TODOS LOS ELEMENTOS DEL DOCUMENTO EN EL QUE CONSTE, PERO FUNDAMENTALMENTE CON LA PARTE RELATIVA A LA IDENTIDAD Y FIRMA DEL FUNCIONARIO EMISOR.

⁵ Novena Época, Registro: 187973, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, enero de 2002, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 135/2001, Página: 5. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

ACTA

15. Hecho el análisis intelectual a cada una de las causas de improcedencia y de sobreseimiento previstas en los ordinales 37 y 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, no se encontró que se configure alguna otra.

Presunción de legalidad.

16. El acto impugnado se precisó en el párrafo **7. I.**

17. En la República Mexicana, así como en el estado de Morelos, los actos de autoridad gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.⁶

18. Por lo tanto, la carga de la prueba de la ilegalidad del acto impugnado le corresponde a la parte actora. Esto conforme lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece, en la parte que interesa, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

Temas propuestos.

19. La parte actora plantea cinco razones de impugnación, en las que propone los siguientes temas:

⁶ Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.) Página: 2239. "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL."



- a. En la resolución impugnada se “desaplica” el pago del impuesto predial de la clave catastral número [REDACTED] [REDACTED], cuando esa hipótesis no se encuentra prevista en el artículo 231 del Código Fiscal para el estado de Morelos.
- b. En la resolución impugnada se desaplica el pago del impuesto predial de la clave catastral número [REDACTED] [REDACTED]; pero se omite pronunciarse respecto a los accesorios del impuesto predial como son multas, adicionales 25%, recargos y gastos de notificación.
- c. Que en la resolución impugnada la demandada no se pronunció en relación con el Segundo agravio en el que se planteó que la contribución denominada “*mantenimiento de infraestructura urbana*” no definía su objeto, por tanto se estimaba que el derecho se estaba cobrando por la única razón de ser propietario del bien inmueble; por lo que, al tratarse de una contribución vinculada con la propiedad, se actualizaba la exención prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Morelos.
- d. Que en la resolución impugnada la demandada no se analizó debidamente el Tercer agravio, porque estudió el “servicio de infraestructura”, en tanto que el derecho planteado es el de “mantenimiento de infraestructura urbana”. Que no se pronunció en relación a que el “mantenimiento de infraestructura urbana” carecía de los elementos esenciales de las contribuciones como son a) la falta de hecho imponible y, b) la falta de base imponible y tarifa aplicable a la base.
- e. Que, en caso de que se consideren infundados los argumentos expuestos con antelación, se analice el agravio Tercero del escrito del recurso de revocación, el cual se pide se tenga por reproducido como si a la letra se insertase, en el que se plantea que el denominado derecho de “mantenimiento de infraestructura” carece de los elementos esenciales de

las contribuciones, como es el hecho imponible, base, tasa o tarifa.

20. Por su parte, la autoridad demandada sostuvo la legalidad de la resolución impugnada.

Problemática jurídica a resolver.

21. La litis consiste en determinar sobre la legalidad del acto impugnado de acuerdo con los argumentos propuestos en las razones de impugnación, que se relacionan con violaciones formales y de fondo.

22. Se precisa que en esta resolución no se van a abordar las violaciones relacionadas con el fondo del recurso de revocación, porque de la instrumental de actuaciones no se desprende que las partes hayan exhibido el escrito que contiene el recurso de revocación que promovió la actora con fecha 13 de agosto de 2019 ante el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos; por ello, este Tribunal se encuentra impedido para hacer un pronunciamiento de fondo relacionado con las cuestiones que la actora planteó en su recurso de revocación, al no conocer con precisión los agravios que hizo valer ante la demandada.

a) Primera razón de impugnación.

23. La actora dijo en su primera razón de impugnación que en la resolución impugnada se "desaplica" el pago del impuesto predial de la clave catastral número [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] cuando esa hipótesis no se encuentra prevista en el artículo 231 del Código Fiscal para el estado de Morelos.

24. Es fundado pero inoperante lo que señala la actora.

25. Es fundado, porque el artículo 231⁷ del Código Fiscal para el estado de Morelos, establece las hipótesis que se pueden

⁷ Artículo 231. La resolución que ponga fin al recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo;

IV. Dejar sin efecto el acto impugnado, y

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.



configurar en la resolución que ponga fin al recurso; las cuales serán desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, conformar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efecto el acto impugnado y modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; que, cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana. De lo anterior, puede concluirse que el artículo 231 del Código Fiscal para el estado de Morelos no prevé la figura de "desaplicar".

26. Sin embargo, es **inoperante** lo argumentado por la actora, ya que el término "desaplicar", la Real Academia Española lo define como: "*Quitar o hacer perder la aplicación*"⁸. Lo que implica que se quita o deja de aplicar a la actora el cobro del impuesto predial. Es esta tesitura, la actora obtuvo que no se le cobrara el impuesto predial al ser el inmueble del dominio público.

b) Segunda razón de impugnación.

27. La actora dijo en la segunda razón de impugnación que en la resolución impugnada se desaplica el pago del impuesto predial de la clave catastral número [REDACTED] pero se omite pronunciarse respecto a los accesorios del impuesto predial como son multas, adicionales 25%, recargos y gastos de notificación.

28. Al respecto, la autoridad demandada dijo que, si bien es cierto que en la resolución no se hizo pronunciamiento sobre los accesorios del impuesto predial como son multas, adicionales 25%, recargos y gastos de notificación, eso no es obstáculo, ya que, si se desaplicó el pago del impuesto predial, lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal.

29. De la lectura de la resolución impugnada se desprende que la demandada analizó que el impuesto predial no lo debe pagar la demandada al estar en la excepción establecida en el artículo 115, fracción IV, incisos A) y C), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 115 segundo párrafo de la

⁸ <https://dle.rae.es/desaplicar>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1 fracción II, 2, fracción VII, 3, fracción III y 6 fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales; y numeral 6 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año 2019.

30. Pero la misma demandada reconoce que no se pronunció sobre los accesorios del impuesto predial como son multas, adicionales 25%, recargos y gastos de notificación; pero que eso no es obstáculo, ya que, si se desaplicó el pago del impuesto predial, lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal.

31. Es **fundado** lo que manifiesta la actora porque en la resolución no se hizo pronunciamiento alguno en relación con los accesorios del impuesto predial como son multas, adicionales 25%, recargos y gastos de notificación; esto hace que la resolución impugnada sea ilegal, al no haber fijado los alcances de la desaplicación del pago del impuesto predial.

c) Tercera razón de impugnación.

32. La actora dijo en la tercera razón de impugnación que en la resolución impugnada la demandada no se pronunció en relación con el Segundo agravio en el que se planteó que la contribución denominada "*mantenimiento de infraestructura urbana*" no definía su objeto, por tanto se estimaba que el derecho se estaba cobrando por la única razón de ser propietario del bien inmueble; por lo que, al tratarse de una contribución vinculada con la propiedad, se actualizaba la exención prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Morelos.

33. En la resolución impugnada, la demandada tomó como base la contradicción de tesis número 43/2010, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual interpreta el artículo 115, fracción IV, inciso A) y C), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se concluye que **las exenciones** sólo aplican para contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, atendiendo a la calidad del bien de dominio público y no al carácter del sujeto pasivo de la relación tributaria o a la función u objeto público; en cambio, en los derechos por servicios el supuesto generador de la obligación tributaria es la recepción del servicio público y, por tal motivo, la



calidad del bien inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo. Que la exención constitucional no puede hacerse extensiva al pago de los derechos por la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, por el simple hecho de que el usuario de esos servicios ocupe un inmueble de dominio público, sea de la Federación, del Estado o del Municipio. Concluyendo que el bien inmueble con clave catastral número 1 [REDACTED], ubicado en [REDACTED] Morelos, considerado como bien de dominio público, de uso común e interés público, utilizado para el servicio público del "Museo Morelense de Arte Contemporáneo", está exento del pago del impuesto predial, pero no del pago de los servicios públicos municipales que incluye el servicio de infraestructura.

34. De lo anterior se observa que la demandada no dio respuesta a lo que hizo valer la actora en el sentido de que la contribución denominada "*mantenimiento de infraestructura urbana*" no definía su objeto, por tanto se estimaba que el derecho se estaba cobrando por la única razón de ser propietario del bien inmueble; por lo que, al tratarse de una contribución vinculada con la propiedad, se actualizaba la exención prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Morelos. Lo que es **ilegal** al no cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad.

35. El principio de **congruencia** delimita el contenido de las resoluciones judiciales que deben proferirse, de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes o de los cargos o imputaciones, para el efecto de que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones o imputaciones y excepciones o defensas oportunamente aducidas.

36. La congruencia es un requisito impuesto, a la vez, por el derecho y por la lógica, y se traduce en la conformidad en cuanto a la extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las pretensiones que los litigantes han formulado en juicio; en este caso, en el procedimiento administrativo de origen.

37. El requisito de la congruencia impone al Juzgador la obligación de tener al mismo tiempo en cuenta, en el momento de la decisión, los dictados del derecho y los de la lógica; es decir, que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí.⁹

38. En lo que respecta al segundo de los principios que nos interesa, es decir, al relativo a la **exhaustividad**, una sentencia cumple con este principio cuando aborda el estudio de todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. En otras palabras, al dictarse una sentencia, debe tenerse mucho cuidado en examinar los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes, así como a las pruebas rendidas.

39. El principio de exhaustividad está relacionado con el examen que se debe efectuar respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos, ya que 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, considerando las pruebas ofrecidas y desahogadas en el juicio; en este caso, en el recurso de revocación de origen.

40. Los principios de exhaustividad y congruencia, en términos generales, implican que se atienda o agote lo pedido y que exista relación y coherencia entre lo pedido y lo resuelto, tomando en consideración las pruebas que se hubieren ofrecido y desahogado en el juicio o procedimiento administrativo.

41. Se afirma que existe una violación formal en la resolución impugnada, porque de su lectura se observa que la actora sí le hizo valer en el Segundo agravio que la contribución denominada "*mantenimiento de infraestructura urbana*" no definía su objeto,

⁹ SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS. El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna. Ahora bien, una incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna si se señalan concretamente las partes de la sentencia de primera instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmando que mientras en un considerando el Juez hizo suyas las apreciaciones y conclusiones a que llegó un perito para condenar al demandado a hacer determinadas reparaciones, en el punto resolutivo únicamente condenó a efectuar tales reparaciones, o en su defecto, a pagar una suma de dinero; pero no existe tal incongruencia si del peritaje se desprende que debe condenarse a hacer las reparaciones, pero que en el caso que no se cumpla deberá condenarse a pagar la cantidad a que se condenó.

Criterio sostenido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada en la página 193 del Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XI, Cuarta Parte.



por tanto se estimaba que el derecho se estaba cobrando por la única razón de ser propietario del bien inmueble; por lo que, al tratarse de una contribución vinculada con la propiedad, se actualizaba la exención prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Morelos. A esta conclusión se llega de la siguiente transcripción de la resolución impugnada, que puede consultarse en la página 29 de autos:

"SEGUNDO. Ahora bien se procede al estudio del SEGUNDO agravio concepto de impugnación que hace valer la recurrente en el apartado denominado "AGRAVIOS" de su escrito de recurso de revocación, mediante el cual manifiesta medularmente la ilegalidad del acto consistente en el Oficio que contiene el Cumplimiento de Obligaciones Fiscales identificado con el número de folio [REDACTED] de fecha 12 de junio, del bien inmueble con la clave catastral número [REDACTED] 046, por considerar que se encuentra bajo la hipótesis de exención de pago de toda contribución incluido el pago del derecho por mantenimiento de infraestructura urbana, en virtud de que indica que el referido bien inmueble es del dominio público destinado al servicio público del "Museo Morelense de Arte Contemporáneo" o "Casa de Cultura Juan Soriano" adscrito a la Secretaría de Turismo y Cultura del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, de uso común e interés público, indicando que la causación del tributo de mantenimiento de infraestructura está vinculado con la propiedad o posesión del inmueble del dominio público, derivado de que, causan la contribución (derecho por mantenimiento de infraestructura) los propietarios o poseedores de predios urbanos, suburbanos y rústicos del Municipio de Cuernavaca, por lo que es inconcuso que se esté estableciendo una contribución respecto de un inmueble del dominio público, lo cual sin duda resulta ilegal, atento a lo establecido por el artículo 115 fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es procedente dejar sin efectos la resolución recurrida en términos de lo dispuesto por el artículo 231, fracción IV del Código Fiscal de la Federación." (Énfasis añadido)

42. Es decir, la actora no le está diciendo que por ser bien de dominio público está exenta del pago de todos los servicios públicos municipales, sino que está exenta del pago del derecho de "Mantenimiento de infraestructura urbana", porque la causación del tributo de "Mantenimiento de infraestructura Urbana" **está vinculado con la propiedad o posesión del inmueble del dominio público**, derivado de que, causan la contribución (derecho por mantenimiento de infraestructura) **los propietarios o poseedores** de predios urbanos, suburbanos y

rústicos del Municipio de Cuernavaca; de ahí que sea ilegal que se le esté cobrando una contribución respecto de un inmueble del dominio público, al tratarse de una contribución vinculada con la propiedad, razón por la que se actualizaba la exención prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Morelos.

43. De la lectura de la resolución impugnada no se intelecta que la demandada haya dado respuesta a este agravio. Lo que es **ilegal** y violenta los principios de congruencia y exhaustividad antes aludidos.

d) Cuarta razón de impugnación.

44. La actora dijo en la cuarta razón de impugnación que en la resolución impugnada la demandada no se analizó debidamente el Tercer agravio, porque estudió el “servicio de infraestructura”, en tanto que el derecho planteado es el de “mantenimiento de infraestructura urbana”. Que no se pronunció en relación a que el “mantenimiento de infraestructura urbana” carecía de los elementos esenciales de las contribuciones como son a) la falta de hecho imponible y, b) la falta de base imponible y tarifa aplicable a la base.

45. En la resolución impugnada, la demandada sostuvo que:

“TERCERO.- ‘Por cuanto al de los AGRAVIOS hecho valer por la parte actora donde cita que dicho requerimiento carece de los elementos substanciales de fundamentación y motivación, por lo tanto resulta ilegal en virtud de que el cobro pretendido, adolece de reunir los requisitos mínimos que justifican el cobro de las contribuciones.’

Se pretende realizar un cobro en el concepto “servicios de infraestructura” el cual no se encuentra en justificación alguna en la ley, siendo así que se encuentra estipulado en el artículo 14, numeral 4.3.5.1., de la Ley de Ingresos, respecto de los servicios públicos municipales, lo siguiente:

(Lo transcribe)

*Atento a lo anterior, es de observarse que el servicio de **servicios de infraestructura**, tiene su fundamento en el artículo 14 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Cuernavaca, Morelos, en relación con lo dispuesto por el inciso i), de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades del Congreso del Estado de Morelos al aprobar la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, preceptos legales que se encuentran incluidos en el oficio de cumplimiento de obligaciones*



fiscales identificado con el número de folio [REDACTED], de fecha 12 de junio de 2019, materia del presente recurso.

Ahora bien, cabe señalar que los **servicios de infraestructura** lo constituyen las obras que dan el soporte funcional para otorgar bienes y servicios óptimos para el funcionamiento y satisfacción de la comunidad, es decir, constituyen las acciones administrativas directamente vinculadas con los servicios que demanda cotidianamente la ciudadanía y que influye en su calidad de vida. El adecuado funcionamiento de la infraestructura urbana constituye la sustentabilidad de la Ciudad y es un requisito para que funcione en mejores condiciones, para lograr un lugar digno de residencia para la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, resulta improcedente el argumento planteado por el recurrente en virtud de que únicamente está exento del pago del Impuesto Predial, pero no del pago de los Servicios Públicos Municipales que incluyen los **servicios de infraestructura**, lo anterior tiene su fundamento en la contradicción de tesis número 43/2010, así como con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción III, inciso i), IV, incisos A) y C), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 115 segundo párrafo de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Morelos, 1 fracción II, 2, fracción VII, 3, fracción III y 6 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales y numeral 14 numeral 4.3.5.1 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos.”

(Énfasis añadido)

46. De su lectura tenemos que la demandada analizó el servicio público municipal denominado “servicios de infraestructura”, pero no el de “mantenimiento de infraestructura urbana”, lo que es **ilegal**, al no haber congruencia entre lo planteado por la actora y lo resuelto por la demandada.

e) Quinta razón de impugnación.

47. La actora manifestó en la quinta razón de impugnación que, en caso de que se consideren infundados los argumentos expuestos con antelación, se analice el agravio Tercero del escrito del recurso de revocación, el cual se pide se tenga por reproducido como si a la letra se insertase, en el que se plantea que el denominado derecho de “mantenimiento de infraestructura” carece de los elementos esenciales de las contribuciones, como es el hecho imponible, base, tasa o tarifa.

48. Resulta inoperante esta razón de impugnación, toda vez que como se dijo en el párrafo **22**, en esta resolución no se van a abordar las violaciones relacionadas con el fondo del recurso de

revocación, porque de la instrumental de actuaciones no se desprende que las partes hayan exhibido el escrito que contiene el recurso de revocación que promovió la actora con fecha 13 de agosto de 2019 ante el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos; por ello, este Tribunal se encuentra impedido para hacer un pronunciamiento de fondo relacionado con las cuestiones que la actora planteó en su recurso de revocación, al no conocer con precisión los agravios que hizo valer ante la demandada.

Consecuencias de la sentencia.

49. La parte actora pretende lo señalado en el párrafo **1. A.**

50. Con fundamento en lo dispuesto por las fracciones II, III y IV del numeral 4 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: "**Artículo 4.** Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... **II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto, y ...**", se declara la nulidad del acto impugnado, como lo solicitó la parte actora; lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la Ley de la materia, al estar dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones; con esto se ve cumplida la pretensión de la actora.

51. Con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 89 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al haber sido declarada la nulidad del acto impugnado, consistente en la resolución del 24 de septiembre de 2019, contenida en el oficio número [REDACTED] emitida por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a través de la cual resolvió el Recurso de Revocación identificado con el número RR [REDACTED] se deja sin efectos ésta y la autoridad



responsable queda obligada a otorgar o restituir a la actora en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

52. Por lo cual, la autoridad demandada TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, debe cumplir con los siguientes lineamientos:

- A. Debe dejar sin efecto legal alguno la resolución del 24 de septiembre de 2019, contenida en el oficio número [REDACTED] [REDACTED] emitida por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a través de la cual resolvió el Recurso de Revocación identificado con el número [REDACTED] [REDACTED].
- B. Emitir una nueva resolución en la que deje intocado lo que no fue materia de nulidad.
- C. Se pronuncie en relación con los accesorios del impuesto predial como son multas, adicionales 25%, recargos y gastos de notificación; para fijar los alcances de la desaplicación del pago del impuesto predial. Debiendo seguir el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.
- D. Dar respuesta al Segundo agravio en el que se planteó que la contribución denominada "*mantenimiento de infraestructura urbana*" no definía su objeto, por tanto, se estimaba que el derecho se estaba cobrando por la única razón de ser propietario del bien inmueble; por lo que, al tratarse de una contribución vinculada con la propiedad, se actualizaba la exención prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Morelos.
- E. Analizar la legalidad del cobro del servicio público municipal denominado "*Mantenimiento de infraestructura urbana*", sin invocarlo como "*servicios de infraestructura*"; pronunciándose sobre lo expuesto por la actora en el sentido de que carece de

los elementos esenciales de las contribuciones como son el hecho imponible, base, tasa o tarifa.

53. Debiendo exhibir las constancias correspondientes ante la Primera Sala de Instrucción, quien resolverá sobre el cumplimiento dado a esta sentencia.

54. Cumplimiento que deberá realizar en el término improrrogable de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria esta sentencia, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se procederá en su contra conforme a lo establecido en los artículos 11, 90 y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

55. A dicho cumplimiento también están obligadas las autoridades administrativas que, aún y cuando no hayan sido demandadas en este juicio y que por sus funciones deban participar en el cumplimiento de esta resolución, a realizar los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta.¹⁰

56. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se levanta la suspensión otorgada a la actora.

III

III. Parte dispositiva.

57. Se sobresee el presente juicio de nulidad en relación con las autoridades demandadas DIRECTOR GENERAL DE INGRESOS, RECAUDACIÓN E IMPUESTO PREDIAL Y CATASTRO DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS y DIRECCIÓN DE REZAGOS Y EJECUCIÓN FISCAL DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.

58. La actora demostró la ilegalidad del acto impugnado, por lo que se declara su nulidad.

¹⁰ No. Registro: 172,605, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007, Tesis: 1a./J. 57/2007, Página: 144. "AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO."



59. Se condena a la autoridad demandada TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, a cumplir con las "consecuencias de la sentencia".

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, magistrado presidente licenciado en derecho [REDACTED] UEL [REDACTED] [REDACTED], titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹¹; magistrado [REDACTED] [REDACTED], titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; magistrado licenciado en derecho [REDACTED] [REDACTED], titular de la Segunda Sala de Instrucción; magistrado doctor en derecho [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], titular de la Tercera Sala de Instrucción; magistrado maestro en derecho [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹²; ante la licenciada en derecho [REDACTED] [REDACTED] secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

[REDACTED]

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

MAGISTRADO PONENTE

[REDACTED]

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]

TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

¹¹ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

¹² *Ibidem.*

MAGISTRADO

[REDACTED]

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

[REDACTED]

La licenciada en derecho [REDACTED],
secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de Morelos, da fe: Que la presente hoja
de firmas corresponde a la resolución del expediente número
TJA/1^aS/324/2019, relativo al juicio administrativo promovido
por el PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, A TRAVÉS
DE SU REPRESENTANTE LEGAL EL CONSEJERO JURÍDICO, en
contra del TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE
CUERNAVACA, MORELOS y otras autoridades; misma que fue
aprobada en pleno del día cuatro de noviembre del año dos mil
veinte. Conste.

[REDACTED]