



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.



HONORABLE PLENO LEGISLATIVO

Los suscritos **Diputados José Antonio Meckler Aguilera, Alejandra Cárdenas Nájera, Jacqueline Estrada Peña y Alejandro Luna López**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 68 fracción II de la Constitución Política del Estado, nos permitimos someter a la consideración de este H. Pleno Legislativo, la Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforma el artículo 27, y adicionan los artículos 27-A, 27-B y 27-C, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 55, del Código Fiscal Municipal; y se adicionan los artículos 2 y 196 fracción VI; y se reforman los artículos 12 fracción VIII, 65, 80 fracción II, 208 fracciones II, III y IV, 214, 215 en todas sus fracciones; y se deroga el artículo 211, todos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, Mediante el cual se reforma el artículo 27, y adicionan los artículos 27-A, 27-B y 27-C, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 55, del Código Fiscal Municipal; y se adicionan los artículos 2 y 196 fracción VI; y se reforman los artículos 12 fracción VIII, 65, 80 fracción II, 208 fracciones II, III y IV, 214, 215 en todas sus fracciones; se deroga el artículo 211, y se adiciona el artículo 220, todos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo misma que sustento y fundo en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que mediante Decreto 109, publicado en el entonces Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, expidió el Código Fiscal Municipal, que es el instrumento jurídico en el que se regulan las relaciones jurídico tributarias entre contribuyentes y las autoridades fiscales municipales.

Considerando las actuales condiciones de los Municipios, así como su interacción con los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria, debe atenderse a la



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

necesidad de establecer un marco jurídico adecuado a las necesidades actuales de ambas partes.

En este sentido, el Código Fiscal Municipal, que regula la actuación de la autoridad fiscal municipal frente a los particulares, y establece los derechos de éstos últimos, prevé la devolución del pago de lo indebido, sin embargo, la actual regulación de esta figura jurídica se encuentra deficientemente regulada.

La anterior situación impone la necesidad de establecer en términos precisos, forma de actuar de la autoridad en relación con las solicitudes de devolución por concepto de pago de lo indebido, con el objeto de hacer frente de manera ordenada y reduciendo a un máximo la discrecionalidad de su actuación, así como las consecuencias que en esta materia, se generen.

Con la presente iniciativa, se propone suprimir en parte, algunos párrafos del actual artículo 27, del Código Fiscal Municipal, párrafos que se establecen con mayor precisión, con la adición de los artículos 27-A, 27-B y 27-C del referido ordenamiento legal.

Con la adición de los ordinales precisados en párrafo precedente, se precisan con mayor alcance los efectos de las solicitudes de devolución por pago de lo indebido, cuando éste obedezca a actos de autoridad, situación que permitirá establecer criterios equitativos las contiendas judiciales en los que los sujetos de la relación jurídico tributaria, sea parte en juicios ordinarios y extraordinarios.

Con esta propuesta, las autoridades administrativas y judiciales, podrán contar con las herramientas jurídicas adecuadas que les permitan una debida administración de justicia, y por otra parte, permite a los contribuyentes subsanar las deficiencias que la autoridad fiscal municipal detecte, al recibir las solicitudes de devolución, situación que garantiza el derecho de audiencia previsto en las Constituciones Federal y Local.

De igual manera, se precisan los alcances de los intereses que sean a cargo de las autoridades fiscales, cuando los particulares alcancen una resolución administrativa o judicial favorable, derivada de la solicitud de devolución por pago de lo indebido que someten a consideración de la autoridad fiscal municipal, y de



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

igual forma se establece el orden de prelación en relación con las actualizaciones, recargos e intereses generados, y que deban devolverse al contribuyente.

Asimismo, la presente iniciativa regula la expedición de certificados especiales como forma de devolución a los contribuyentes, para que éstos puedan hacerlos efectivos en el pago de las contribuciones que son a su cargo, evitando con ello una desestabilización de las finanzas municipales, que permitirá una adecuada atención a la satisfacción de las necesidades de la población.

También se considera la inclusión de la responsabilidad sustituta de juzgadores, fedatarios públicos, y funcionarios públicos, cuando tengan relación directa en la determinación y recaudación del crédito fiscal, en cantidades menores a las que correspondan, así como cuando autoricen u ordenen de manera indebida devoluciones de contribuciones.

Por otra parte, la presente iniciativa contempla una reforma a la Ley de Justicia Administrativa, proponiéndose la inclusión expresa del principio de litis abierta en el juicio contencioso administrativo y sus casos de procedencia, lo que permitirá un mayor acceso a la justicia, cumpliendo así, con el derecho fundamental previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

De igual forma, se propone la modificación a los artículos 12 fracción VIII y 80, fracción II, para establecer un nuevo esquema del juicio de lesividad; con esto, se permitirá a los Municipios el ampliar la posibilidad de defensa de actos que no se limiten a la esfera meramente fiscal, sino ampliarla a actos también administrativos que lesionen los intereses de la generalidad, logrando con ello un equilibrio entre las partes que componen el juicio contencioso administrativo.

En lo que se refiere a la improcedencia y sobreseimiento del juicio, la reforma propuesta al artículo 65 de la Ley de Justicia Administrativa, obliga al Magistrado de la Sala a efectuar una evaluación del expediente al momento de contestarse la demanda, y así determinar si se actualiza alguna causal de improcedencia y sobreseimiento; con ello, se impedirá la se continúe con la tramitación de juicios ociosos, y desahogar el trabajo de la Sala Constitucional y Administrativa, lo que traerá como beneficio una tangible expeditéz en la emisión de sentencias.



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

Por otro lado, la adición de un párrafo a la fracción VI, del artículo 196 del ordenamiento citado anteriormente, establece un lineamiento de proporcionalidad que deberá observar la Sala al imponer condenas; es decir, estas deberán ser directamente proporcionales al derecho debidamente acreditado durante la sustanciación del juicio, evitando con ello condenas excesivas que derivan en un beneficio económico para un particular, en detrimento de la generalidad.

Con el objeto de ampliar el espectro de protección a las partes en el juicio contencioso administrativo, la presente propuesta prevé una reforma al sistema de impugnaciones ordinarias en el juicio contencioso administrativo.

Lo anterior se ve reflejado en la nueva redacción del texto de los artículos 208 y 215, para incluir el término "sentencias" dentro de los actos que pueden ser impugnados dentro de la secuela procesal a través del recurso de reclamación, reforma que de aprobarse, permitirá evitar se lesionen los intereses de las partes en contienda, al efectuarse un mayor escrutinio, por parte de otro Órgano Jurisdiccional, de las decisiones de la autoridad que los emitió.

En este sentido, resulta indispensable precisar, que actualmente quien conoce del recurso de reclamación interpuesto en contra de actos de la Sala Constitucional y Administrativa, es precisamente la misma Sala; lo que impide una actuación imparcial de la autoridad jurisdiccional al convertirse en juez y parte, al tener que decidir sobre la legalidad de sus propias actuaciones.

Derivado de lo anterior, el espíritu de la presente iniciativa asegura una administración imparcial de justicia, al prever que el órgano que deba resolver las reclamaciones de la Sala Constitucional y Administrativa, sea el Pleno del Tribunal.

Es de destacarse, que de esta manera las actuaciones del Titular de un Órgano de Legalidad, serían revisadas por sus pares constituidos en Pleno, logrando así, un cumplimiento eficaz al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos en materia de debido proceso.

Asimismo, se prevé un procedimiento preciso en la sustanciación resolución del recurso de reclamación, situación que impide extender la tramitación del referido medio de impugnación, y por otra parte, surte la facultad al Presidente del Tribunal



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

Superior de Justicia, para desechar los recursos de reclamación que no cumplan con los requisitos de forma, así como aquellos presentados de manera extemporánea, evitando así una saturación del trabajo del Pleno del Poder Judicial del Estado.

Por último, se propone la adición del artículo 220, mediante el cual la Sala Constitucional y Administrativa, observará los criterios y jurisprudencias sustentados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando éstos resulten aplicables de forma analógica o por similitud de criterios, lo cual permitirá sostener criterios uniformes y que tienen respaldo inclusive, en precedentes sostenidos por el Poder Judicial de la Federación, lo que permitirá que las sentencias de la Sala se apeguen a los derechos constitucionales de los justiciables.

En razón de lo antes expuesto, es que someto a consideración de este Honorable Pleno Legislativo, la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO

Mediante el cual se reforma el artículo 27, y adicionan los artículos 27-A, 27-B y 27-C, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 55, del Código Fiscal Municipal; y se adicionan los artículos 2 y 196 fracción VI; y se reforman los artículos 12 fracción VIII, 65, 80 fracción II, 208 fracciones II, III y IV, 214, 215 en todas sus fracciones; se deroga el artículo 211, y se adiciona el artículo 220, todos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.

ARTÍCULO 1.- Se reforma el artículo 27, se adicionan los artículos 27-A, 27-B, 27-C, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 55, todos del Código Fiscal Municipal, para quedar como sigue:

“Artículo 27.- Las autoridades fiscales están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente, a solicitud de parte interesada. La



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

devolución se autorizará por acuerdo dictado por la autoridad fiscal competente, de conformidad con el reglamento interior de las Tesorerías Municipales y se hará efectivo mediante cheque expedido a nombre del contribuyente, dentro del plazo de los tres meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud respectiva. La devolución será procedente únicamente, cuando no se hubiera acreditado el entero de las cantidades cuya devolución se solicite.

La solicitud de devolución deberá presentarse en la forma oficial aprobada para el efecto, con los datos, informes y documentos que la propia forma oficial señale. En caso de no existir formas aprobadas oficialmente para la solicitud de devolución, ésta se hará por escrito en el número de ejemplares, con los datos y anexos que señale la autoridad fiscal competente, en los términos del artículo 27-A, de este Código.

En todo caso, el gestionante de la devolución deberá acreditar su personalidad y derecho a solicitarla, en la forma establecida en el artículo 21 de este Código. Los retenedores podrán solicitar la devolución sin embargo, la devolución será pagada directamente a los contribuyentes.

Si dentro del plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo no se efectúa la devolución, la Tesorería deberá pagar, excluyendo los propios intereses y se computarán actualizaciones y recargos, conforme a lo dispuesto en los artículos 26 y 28 de este Código.

Los intereses se calcularán sobre las cantidades que proceda devolver desde la fecha en que venció el plazo para la devolución, hasta aquella en que se efectúe o se pongan las cantidades a disposición del interesado. En ningún caso los intereses a cargo de las autoridades fiscales municipales excederán de los que se generen en cinco años.”

“**Artículo 27-A.-** Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución en los términos de este artículo, nace cuando dicho acto se anule, y quede firme tal determinación.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no es aplicable a la determinación de



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

diferencias por errores aritméticos, las que darán lugar a la devolución siempre que no haya prescrito la obligación en los términos del penúltimo párrafo de este artículo.

Para efectos del presente artículo, se entiende por cumplimiento de acto de autoridad, aquel que limita la esfera jurídica de un particular y lo constriñe a sostener una conducta positiva o negativa.

Cuando en una solicitud de devolución existan errores en los datos contenidos en la misma, o no se hubieren exhibido el número de ejemplares de la solicitud de devolución o sus anexos, la autoridad requerirá al contribuyente para que mediante escrito y en un plazo de 10 días aclare dichos datos, apercibiéndolo que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente. En este supuesto no será necesario presentar una nueva solicitud cuando los datos erróneos sólo se hayan consignado en la solicitud o en los anexos.

El requerimiento que realice la autoridad fiscal en términos de este artículo, suspenderá el plazo previsto para efectuar la devolución, durante el período que transcurra entre el día hábil siguiente en que surta efectos la notificación del requerimiento y la fecha en que se atienda el requerimiento.

La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal.”

“Artículo 27-B.- Cuando el contribuyente presente una solicitud de devolución que sea negada y posteriormente sea concedida por la autoridad en cumplimiento de una resolución dictada en un recurso administrativo o de una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, el cálculo de los intereses se efectuará a partir de:

- I. Tratándose de saldos a favor o cuando el pago de lo indebido se hubiese determinado por el propio contribuyente, a partir de que se negó la autorización o de que venció el plazo de cuarenta o veinticinco días, según sea el caso, para efectuar la devolución, lo que ocurra primero.



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

- II. Cuando el pago de lo indebido se hubiese determinado por la autoridad, a partir de que se el pago del crédito sea exigible.

Quando no se haya presentado una solicitud de devolución de pago de lo indebido y la devolución se efectúe en cumplimiento a una resolución emitida en un recurso administrativo o a una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, el cálculo de los intereses se efectuará a partir de que se interpuso el recurso administrativo o, en su caso, la demanda del juicio respectivo, por los pagos efectuados con anterioridad a dichos supuestos. Por los pagos posteriores, a partir de que se efectuó el pago.

Quando el fisco municipal deba pagar intereses a los contribuyentes sobre las cantidades actualizadas que les deba devolver, pagará dichos intereses conjuntamente con la cantidad principal objeto de la devolución actualizada. En el caso de que las autoridades fiscales no paguen los intereses a que se refiere este artículo, o los paguen en cantidad menor, se considerará negado el derecho al pago de los mismos, en su totalidad o por la parte no pagada, según corresponda.

La devolución se aplicará primero a intereses y, posteriormente, a las cantidades pagadas indebidamente.

La devolución también podrá realizarse mediante certificados especiales expedidos a nombre de los contribuyentes o a nombre de terceros, los que se podrán utilizar para cubrir cualquier contribución que se pague mediante declaración, ya sea a su cargo o que deba enterar en su carácter de retenedor. En este caso, se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la autoridad le notifique que el certificado especial está a su disposición. La vigencia de los certificados será de cinco años contados a partir que se notifique al contribuyente, que están a su disposición.”

“**Artículo 27-C.-** Es responsable por sustitución y obligado al pago de un crédito fiscal, quien haya tenido intervención personal y directa que tuvo en la creación o determinación de un crédito fiscal en cantidades menores que las que legalmente correspondan.



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

También se generará la responsabilidad sustituta, cuando se trate de la resolución a recursos administrativos o instancias jurisdiccionales, y a cargo de quien conoció del asunto o paso ante el, sin haber exigido al responsable contribuyente el pago respectivo, u ordenó indebidamente su devolución. Quedan comprendidos dentro de esta categoría, los funcionarios públicos, los jueces, magistrados, los notarios, retenedores y recaudadores.

La responsabilidad sustituta será por la totalidad del crédito fiscal, incluyendo los accesorios del crédito, y los intereses que se hubieren determinado por el mismo.”

“**Artículo 55.-** El derecho del contribuyente para pedir la devolución de cantidades que indebidamente hubiere pagado, prescribe en el término de cinco años a partir de la fecha en que se hubiere efectuado el entero.

La autoridad que ordene la devolución de cantidades a favor de un contribuyente, que no se hubieren solicitado dentro del término previsto en la presente disposición, quedará sujeto a la responsabilidad sustituta, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 27-C, de este Código.”

ARTÍCULO 2.- Se adicionan los artículos 2 y 196 fracción VI; y se reforman los artículos 12 fracción VIII, 65, 80 fracción II, 208 fracciones II, III y IV, 214, 215 en todas sus fracciones; se deroga el artículo 211, y se adiciona el artículo 220, todos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, para quedar como sigue:

“**Artículo 2.-** ...

En el juicio contencioso administrativo se observará el principio de litis abierta, cuando éste resulte procedente.



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

Si la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisface el interés jurídico del recurrente y éste la controvierte en el juicio contencioso administrativo, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

“**Artículo 12.-** La Sala en todo caso es competente para conocer y resolver en única instancia de los juicios:

....

VIII. Que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones de la Administración Pública Estatal o Municipal, favorables a personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado o los Ayuntamientos, o se hayan expedido en contravención a las disposiciones legales que rigen tales actos.

.....”

“**Artículo 65.-** Al presentarse la contestación a la demanda, el Magistrado examinará el expediente a petición de parte o incluso de oficio; si encontrare que se actualiza alguna causal de improcedencia o sobreseimiento de inmediato dictará el acuerdo en el que se decrete el sobreseimiento del juicio, sin esperar al estudio de estas causales en la sentencia definitiva.”

“**Artículo 80.-** ...

...



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

II. En el juicio de lesividad las autoridades para ejercitar su acción, gozan del término de cinco años en materia fiscal, y tres años cuando se trate de actos administrativos no fiscales, contados a partir de la fecha en que sea emitida la resolución que pretende nulificar, salvo que se hayan producido efectos de tracto sucesivo, caso en que se podrá demandar la nulidad en cualquier época, sin exceder de un año a partir del último efecto;

....”

“Artículo 196.- ...

...

VI. ...

Las condenas serán directamente proporcionales al derecho que hubiera acreditado debidamente durante la sustanciación del juicio, la parte a quien beneficie.”

“Artículo 208.- ...

I. ...

II. Los acuerdos, resoluciones y sentencias que decreten nieguen o revoquen la suspensión, a excepción del caso contenido en el último párrafo del artículo 72, de esta Ley;

III. Las resoluciones y sentencias que decidan incidentes, y

IV. Las resoluciones y sentencias que decreten o nieguen el sobreseimiento.”

“Artículo 211.- Se deroga.”

“Artículo 214.- Del recurso de reclamación conocerá el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Una vez interpuesto el recurso, el Secretario de la Sala hará constar la fecha de notificación al recurrente de la resolución impugnada, y de los días hábiles que hubo entre ella y de la presentación del recurso.



H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. PRESENTE.

Hecho lo anterior, la Sala ordenará correr traslado a las partes contrarias con el escrito respectivo, concediéndoles el plazo de cinco días para que contesten los agravios, o en su caso, aleguen lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la Sala lo turnará de inmediato al Pleno, quien dictará la sentencia que corresponda, dentro del término de cinco días hábiles.

En ningún caso podrá el Magistrado de la Sala, participar en las actividades del Pleno, en las que se avoquen al conocimiento y resolución del auto, resolución o sentencia recurrida.”

“**Artículo 215.-** La sentencia del recurso de reclamación podrá:

- I. Confirmar el auto, resolución o sentencia recurrida;
- II. Revocar el auto, resolución o sentencia recurrida;
- III. Modificar el auto, resolución o sentencia recurrida;
- IV. Sobreseer en el recurso interpuesto.

La reclamación podrá también interponerse, con excepción de los agravios, contra acuerdos de mero trámite de la Sala. Se interpondrá dentro del término de tres días, y será sustanciado y resuelto en los términos previstos por el artículo 214 de esta Ley.

Cuando el recurso sea presentado de forma extemporánea, o el mismo no cumpla con los requisitos de forma previstos en la presente Ley, el Presidente del Tribunal dictará el acuerdo con el cual lo deseche de plano.”

“**Artículo 220.-** La Sala al emitir sus sentencias, se sujetará a los criterios y jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando éstas resulten aplicables por analogía o similitud de criterios.”

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.



**H. XIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.
PRESENTE.**

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

TERCERO.- Las autoridades resolverán sobre solicitudes de devolución a que se refiere el artículo 27 del Código Fiscal Municipal, que los particulares hubieran realizado antes de entrar en vigor el presente Decreto, conforme a las disposiciones que se encontraran vigentes al momento de haber presentado su solicitud.

**EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, QUINTANA ROO A LOS DIEZ DIAS DEL MES
DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL ONCE.**

Dip. José Antonio Meckler Aguilera.

Dip. Alejandra Cárdenas Nájera

Dip. Jacqueline Estrada Peña

Dip. Alejandro Luna López.

