

Guanajuato, Guanajuato, 16 dieciséis de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **85/1ªSala/18** promovido por ***** ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 17 diecisiete de enero de 2018 dos mil dieciocho, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la infracción con folio número *****, de fecha 04 de diciembre de 2017, mediante la cual se me levantó una infracción por el supuesto de: “*Encontrándome en supervisión al servicio de transporte público, observo el vehículo con las características antes descritas, en dirección de sur a norte sobre Eje Manuel J. Clouthier, donde al solicitar documentación al operador del mismo no cuenta con cédula de conductor que expide la Dirección, ni comprobante de que se encuentre en trámite, por lo que se procede a elaborar el presente folio de infracción*”. (sic)

Asimismo, en la ampliación a su demanda, el accionante también controvertió la legalidad de la audiencia de calificación de la infracción, de fecha 21 veintiuno de diciembre de 2017 dos mil diecisiete.

Además, el actor hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad de los actos impugnados; **2)** El reconocimiento del derecho y la condena a la autoridad demandada para que: **(i)** le sea devuelta la cantidad de \$*****, misma que pagó indebidamente con motivo del ilegal folio de infracción; y **(ii)** le sean pagados los intereses generados desde la fecha en que realizó el pago y hasta que se lleve a cabo la devolución de la cantidad reclamada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 23 veintitrés de enero de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

De la misma manera se ordenó correr traslado al tercero con un derecho incompatible con la pretensión del actor para que manifestara lo que a su interés conviniera.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el promovente en su escrito inicial de demanda; de igual forma, se le tuvo por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, en proveído de fecha 22 veintidós de marzo de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a *****, **Supervisora nivel 2 en la Dirección General de Movilidad y Transporte Público de Celaya, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma; de igual forma, se le tuvo por objetando las pruebas documentales ofrecidas por la actora, por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su ocurso de contestación, así como por designando

abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En el mismo acuerdo, se tuvo a la **Tesorera Municipal de Celaya, Guanajuato**, en su calidad de tercero con un derecho incompatible con la pretensión del actor, por manifestando lo conveniente a sus intereses, por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas, por designando abogados autorizados, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Asimismo, se requirió a la autoridad demandada para que aclarara si ofrece como prueba documental la audiencia de calificación de multa, número de folio ***** de 4 cuatro de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, y su notificación, y de ser así exhiba de manera legible la misma, o bien si ofrece como prueba la documental consistente en la audiencia de calificación del folio de infracción ***** de 21 veintiuno de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, y en su caso, exhiba de manera legible la misma.

Posteriormente, mediante acuerdo de fecha 28 veintiocho de junio de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la parte encausada por cumpliendo el requerimiento que le fue formulado, al exhibir original de la audiencia de calificación con número de folio ***** de fecha 21 veintiuno de diciembre de 2017 dos mil diecisiete; además, se concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda, dado que la parte encausada introdujo cuestiones novedosas al dar contestación a la demanda.

En ese orden temporal, mediante acuerdo de 07 siete de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la actora **por ampliando su escrito**

de demanda, por lo que se ordenó correr su traslado a la autoridad demandada para que diera contestación a la misma.

Finalmente, por auto dictado 30 treinta de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada por **dando contestación a la ampliación de la demanda**; y, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 24 veinticuatro de octubre de 2018 dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora y la autoridad demandada, y no así por el tercero con derecho incompatible.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio en línea, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II,

¹ Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo

307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. La existencia de los actos impugnados se tiene por debidamente acreditada con la reproducción digital de las documentales exhibidas por el actor y la autoridad demandada -respectivamente- consistentes en: **1)** boleta de infracción con folio *****, emitida el día 04 cuatro de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, por *****, Supervisora nivel 2 en la Dirección General de Movilidad y Transporte Público de Celaya, Guanajuato; y **2)** acta de audiencia de calificación de multa, realizada el día 21 veintiuno de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, por *****, Coordinadora Jurídica de la Dirección General de Movilidad y Transporte Público municipal.

Además, toda vez que el actor señala -bajo protesta de decir verdad- que el folio de infracción corresponde a su original, y que el mismo contiene firma autógrafa; y que por otra parte, la audiencia de calificación consta en original -según se advierte del Expediente Electrónico del Sistema Informático del Tribunal-, se les otorga valor probatorio pleno. Dado lo anterior, quien resuelve genera convicción respecto de la existencia y contenido de las documentales antes referidas, de conformidad con los artículos 78, 117, 121, 123 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Agregando que, si bien la parte encausada objetó -de manera genérica- el alcance y valor probatorio de las documentales ofertadas por el accionante, es inconcuso que tal disenso resulta «ineficaz» ya que no señala las causas específicas en las que apoya su desacuerdo, así como tampoco exhibe material probatorio que demuestre dicha oposición,

máxime que en su escrito de contestación, al sostener la legalidad y validez de su actuación, la autoridad reconoce de manera expresa la elaboración y existencia del folio de infracción controvertido.

Al efecto, por analogía, resulta esclarecedor el contenido de la siguiente tesis:

«DOCUMENTOS PÚBLICOS. SU VALOR Y EFICACIA PROBATORIOS EN RELACIÓN CON SU PRESENTANTE. Si bien es cierto que los documentos públicos tienen valor probatorio pleno, también lo es que ello no necesariamente les otorga alcance o eficacia demostrativa para acreditar el hecho o hechos que se pretenden comprobar, de manera que aunque su valor sea pleno, puede no ser suficiente para crear convicción sobre el punto o cuestiones que están sujetas a prueba. Esto es así, porque un documento público hace fe de la certeza de su contenido, pero si éste pretende desvirtuarse, debe objetarse el documento y probarse la objeción, para así destruir la certeza que recae sobre lo asentado en esa documental. Asimismo, es cierto que los documentos presentados en juicio por las partes prueban plenamente en su contra, aunque no los reconozcan, pero esto no implica que no acepten prueba en contrario y que, por tanto, indefectiblemente deba concedérseles plena eficacia demostrativa contra quien los presentó, ya que sus alcances demostrativos quedan a expensas de la ponderación de todo el material probatorio, pudiéndose llegar a la convicción de que aunque inicialmente probaban plenamente en contra de su presentante, al final su contenido quedó desvirtuado total o parcialmente con otras probanzas aportadas al juicio. »²

Énfasis añadido.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del

² Tesis: VI.2o.C.289 K, *Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Enero de 2009, Novena Época, página 2689, registro 168143.*

asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».³

Luego, la autoridad demandada refiere en su ocurso de contestación que, según su apreciación, el presente proceso contencioso administrativo resulta improcedente al actualizarse las causales de improcedencia previstas por el artículo 261, fracciones I, VI y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismas que disponen:

«**Artículo 261.** El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones: (...)

I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;...

VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.»

Lo anterior, bajo la siguiente óptica:

«**PRIMERO.-** (...) El actor pretende hacer creer a este H. Tribunal que la BOLETA DE INFRACCIÓN CON FOLIO *****DE FECHA 04 DE DICIEMBRE DEL 2017, afecta a su interés jurídico, situación que es totalmente falsa e improcedente, en razón de que dicha BOLETA DE INFRACCIÓN es con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el citado ordenamiento legal y sobre todo cuidando la integridad física de los usuarios.

³ Octava Época, Registro: **210784**, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

En conclusión, la BOLETA DE INFRACCIÓN FOLIO *****DE FECHA 04 DE DICIEMBRE DEL 2017, NO AFECTA EL INTERES JURIDICO DEL ACTOR además de ser totalmente INEXISTENTE, en razón de que la parte actora no acredita que haya sufrido menoscabo en su patrimonio, toda vez que al haber cometido infracción al Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Gto., y al poner en riesgo a los usuarios, sabía que se debía Ser sancionado.

SEGUNDO.- (...) la parte actora no acredita que haya sufrido menoscabo en su patrimonio, ya que el hecho de que haya pagado una infracción, no quiere decir que no haya cometido la infracción de la que se duele, y por ende al cometer una conducta que se encuentra sancionada en el Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Gto., deriva en la imposición de una sanción, por lo que se actualiza la causal de INEXISTENCIA, ya que es derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos.»

Al respecto, cabe puntualizarse que los artículos 9, párrafo segundo, y 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponen lo siguiente:

«Artículo 9. (...) Interesado es todo particular que tiene un interés jurídico respecto de un acto o procedimiento, por ostentar un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido (...)

Artículo 251. Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión:

I. Tendrán el carácter de actor:

a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa (...))»

Énfasis añadido.

De los preceptos legales antes transcritos, se advierte que para intervenir en el proceso administrativo, el particular deberá acreditar la existencia de la afectación a su interés jurídico; es decir, que el acto del cual pretende su nulidad haya vulnerado su derecho subjetivo legítimamente tutelado por la norma jurídica, y el cual al ser quebrantado por la actuación de la autoridad, le otorga al gobernado la potestad de acudir al órgano jurisdiccional a hacer valer la defensa de sus intereses y derechos transgredidos.

Resulta ilustrativa la tesis aislada con el rubro y texto siguientes:

«INTERES JURIDICO, EL ACTO RECLAMADO DEBE AFECTARLO DIRECTAMENTE. Para que el quejoso pueda pedir amparo contra un acto que estime afecta sus intereses jurídicos, el acto de autoridad debe dirigirse directamente en su contra, o de no ser así debe el cumplimiento en sí afectarle, aunque originalmente el acto no haya sido dirigido en su perjuicio, por lo que si el quejoso no se encuentra en ninguna de las dos hipótesis el amparo es improcedente en términos del artículo 73 fracción V de la ley de la materia.»⁴

Lo resaltado es propio.

Así, se tiene que se afectan los intereses jurídicos de un particular cuando el acto administrativo le es dirigido directamente en su contra, como ocurre en el caso concreto.

Luego, no obstante que la autoridad demandada señaló que no existe afectación al interés jurídico del actor, lo cierto es que tanto la boleta de infracción combatida, como su audiencia de calificación, señalan como destinatario a ***** -actor-, actuaciones en las cuales se le atribuyó la comisión de una conducta infractora prevista por el

⁴ Época: Octava Época; Registro: 212268; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo XIII, Junio de 1994; Materia(s): Común; Tesis: II.2o.212 K; Página: 590.

Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, y derivado de esto, se le impuso una sanción -una multa-, la cual se traduce en una lesión de carácter económico a su esfera jurídica.

Por lo antes referido, el accionante se encontró válidamente habilitado para acudir ante esta instancia jurisdiccional a fin de salvaguardar los derechos que estima le fueron lesionados, quedando acreditada la existencia de la afectación su interés jurídico.

Sustento de lo anterior resulta el siguiente criterio emitido por este Tribunal:

«INTERES JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES SON DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- El interés jurídico que funda la pretensión del acto deriva, de manera evidente del hecho de ser destinatario de un acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en autos del presente juicio, y que, al ser dirigido a dicho gobernado, pudiera infringir en su perjuicio las disposiciones aplicables, por lo que no es atendible el razonamiento de la parte demandada relativa al sobreseimiento.»⁵

Además, la existencia de los actos impugnados -boleta de infracción y su respectiva calificación- ha quedado debidamente acreditada en la presente instancia conforme a los razonamientos y fundamentos expuestos en el Considerando Segundo de este fallo.

Ahora bien, respecto a la causal de improcedencia prevista por la fracción VII del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, este Juzgador precisa que la misma resulta inatendible en razón de que es invocada de manera genérica y sin desarrollar razonamientos o

⁵ Expediente número *****, sentencia de fecha: 9 de enero de 1994. actor: *****.

argumentos encaminados a demostrar que en la presente causa se actualiza dicha causal. Por lo que, la simple cita de las fracciones y la disposición legal que estima aplicable resulta inoperante, dado que para efecto de analizar las mismas se requiere de mayores razonamientos y consideraciones.

Sirve como apoyo del anterior razonamiento, por analogía, la siguiente jurisprudencia:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE INVOCA COMO CAUSAL ALGUNA DE LAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN EXPRESAR LAS RAZONES QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUALIZACIÓN, EL JUZGADOR DEBERÁ ANALIZARLA SÓLO CUANDO SEA DE OBVIA Y OBJETIVA CONSTATACIÓN. Por regla general no basta la sola invocación de alguna de las fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo para que el juzgador estudie la improcedencia del juicio de garantías que plantee la autoridad responsable o el tercero perjudicado, sin embargo, cuando aquélla sea de obvia y objetiva constatación; es decir, que para su análisis sólo se requiera la simple verificación de que el caso se ajusta a la prescripción contenida en la norma, deberá analizarse aun sin el razonamiento que suele exigirse para justificar la petición, toda vez que en este supuesto bastará con que el órgano jurisdiccional revise si se trata de alguno de los actos contra los cuales no proceda la acción de amparo, o bien si se está en los supuestos en los que conforme a ese precepto ésta es improcedente, debido a la inexistencia de una pluralidad de significados jurídicos de la norma que pudiera dar lugar a diversas alternativas de interpretación. Por el contrario, si las partes hacen valer una causal de improcedencia del juicio citando sólo la disposición que estiman aplicable, sin aducir argumento alguno en justificación de su aserto, no obstante que para su ponderación se requiera del desarrollo de mayores razonamientos, el juzgador deberá explicarlo así en la sentencia correspondiente de manera que motive las circunstancias que le impiden analizar dicha causal, ante la variedad de posibles interpretaciones de la disposición legal invocada a la que se apeló para fundar la declaración de improcedencia del juicio.»⁶

⁶ Novena Época. Registro: 174086. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 137/2006. Página: 365

Lo resaltado es propio.

Por lo anterior, **se desestiman** las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada en la presente causa.

Agotado lo anterior, y al no advertirse de oficio alguna que impida el análisis de fondo del proceso, **quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo**, dado que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN»**.⁷

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. El artículo 302, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia

⁷ Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: 2a. /J.58/2010, Página: 830.

Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, habilita a este Juzgador para examinar de oficio la competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, por ser una cuestión de orden público.

Por tanto, quien resuelve se avoca al estudio oficioso de la competencia de la autoridad demandada para dictar el acto impugnado, así como todo lo relacionado con la misma, incluso la ausencia, indebida o insuficiente de su fundamentación.

Lo anterior, en concordancia con el discernimiento emitido por el Pleno de este Tribunal dentro del recurso de reclamación, toca número *****⁸, así como de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será

⁸ En el cual se estableció que: «...dentro de los procesos administrativos el principio de congruencia y exhaustividad tiene una excepción, pues los juzgadores pueden analizar de manera oficiosa, la competencia de la autoridad para dictar el acto impugnado y la ausencia total de fundamentación o motivación,...»

indispensable, porque ello constituirá causa de nulidad de la resolución impugnada; sin embargo, si considera que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad.»⁹

Énfasis añadido.

Luego, una vez examinada la boleta de infracción folio ***** y habida cuenta de las constancias que integran la presente causa, se advierte que *****, Supervisora nivel 2 dos de la Dirección General de Movilidad y Transporte Publico Municipal de Celaya, Guanajuato, **expresó indebidamente el sustento legal de su competencia para la emisión del folio de infracción impugnado.**

Por lo tanto, este Juzgador determina que resulta procedente declarar la nulidad de la boleta de infracción combatida en la presente instancia, con base en las siguientes consideraciones:

Todo acto de autoridad, a la luz de los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **debe emitirse necesariamente por quien esté legalmente facultado para ello.**

En adición, el artículo 137, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece como elemento de validez de todo acto administrativo, que **sea expedido por autoridad competente.**

⁹ Novena Época. Registro: 170827. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia s : Administrativa. Tesis: 2a./J. 218/2007. Página: 154

De esa forma, la competencia -como componente constitucional y legal indispensable de los actos administrativos- se traduce en el complejo de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo¹⁰, que en función del **principio de legalidad** -el cual establece que las autoridades solamente pueden hacer lo que expresamente les permite la ley-, tiene como principal propósito otorgar certeza y seguridad jurídica a los gobernados frente al actuar de las autoridades.

De esa manera, la competencia de las autoridades administrativas constituye un **presupuesto esencial de validez y eficacia** que deviene del interés y orden público, por lo cual su observancia es obligatoria en la emisión de todo acto autoritario.

Además, para tener por debidamente cumplido dicho presupuesto, este debe encontrarse materializado en su doble aspecto: **el material**, el cual consiste en que la autoridad administrativa tenga atribuidas las facultades legales necesarias para la emisión del acto conforme lo dispuesto por los ordenamientos legales; y **el formal**, que implica citar en el acto correctamente el carácter de autoridad legalmente facultada con que suscribe, así como el ordenamiento legal, acuerdo o decreto que le otorgue tales facultades y, en caso de que estos incluyan diversos supuestos, deberá precisar con claridad y detalle, el apartado, las fracciones, incisos y subincisos aplicables.

¹⁰ De lo anterior, resulta ilustrativo en lo conducente, lo establecido en la tesis cuyo rubro reza: **«COMPETENCIA. EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ES IMPRORROGABLE Y, POR TANTO, NO EXISTE SUMISIÓN TÁCITA DEL GOBERNADO.»** Novena Época Registro: 175658 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, Marzo de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: XV.4o.18 A Página: 1961

Al respecto, resulta enriquecedor al tema el contenido de la jurisprudencia siguiente:

«COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis

jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.»¹¹

Énfasis añadido.

Ahora bien, de un análisis realizado al contenido de la boleta de infracción número *****, se advierte que la supervisora demandada plasma como fundamento de su competencia para emitir el referido folio de infracción, los ordinales 1, 2, 3, 7, 8, 9, 12, 181, 187 y 190 del Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, de los cuales conviene destacar el contenido de los siguientes:

«**Artículo 1.** El presente reglamento es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases y programas para garantizar la movilidad de las personas; y las normas para la planeación, organización, operación, prestación, administración y supervisión del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en su modalidad de Urbano y Suburbano en ruta fija en el Municipio de Celaya, Guanajuato.

Artículo 2. Las Autoridades Municipales en materia de transporte planearán, desarrollarán y organizarán su actividad conforme a lo previsto en este Reglamento y la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato y los respectivos planes de desarrollo.

En la elaboración de los planes municipales, la Autoridad deberá vincular al Plan Municipal de Desarrollo, al de Ordenamiento Territorial y al de Transporte.

Artículo 3. Toda persona que haga uso de las vías públicas ya sea como concesionario, permisionario y/o usuario del servicio público del transporte de pasajeros en su modalidad de urbano y suburbano en ruta fija, están sujetos a las disposiciones de la Ley, del presente Reglamento y a las normas técnicas que de él se deriven.

¹¹ Novena Época; Registro: 188432; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIV, noviembre de 2001; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 57/2001; Página: 31.

Artículo 7. El Director, para la mejor organización de sus actividades y cuando así lo considere pertinente, podrá delegar alguna de sus facultades a sus subordinados, excepto a aquellas que por disposición de la Ley o de este Reglamento tengan que ser ejercidas por el mismo.

Artículo 8. Corresponde a las Autoridades de Transporte y Movilidad Municipales, dentro de su respectiva esfera de competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones del presente reglamento, así como todas aquellas normas técnicas y convenios de colaboración administrativa que se deriven de las previsiones del mismo y de la Ley.

Las normas técnicas y los convenios de colaboración administrativa a que hace referencia, deberán ser publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado para su debido cumplimiento.

Artículo 9. Son autoridades en materia de movilidad y transporte público municipal, las siguientes:

- I. El Ayuntamiento;
- II. El Presidente Municipal;
- III. El Secretario del Ayuntamiento;
- IV. El Director General; y,
- V. El personal con facultades de decisión o supervisión de la Dirección.**

Artículo 12. El **personal de inspección de la Dirección** tendrá las facultades siguientes:

- I. Levantar actas de inspección o boletas de infracción** por violaciones flagrantes o no flagrantes a la Ley y al presente reglamento;
- II. Realizar operativos y actividades de inspección y vigilancia respecto a la prestación del servicio, vehículos e infraestructura afecta al servicio de transporte;
- III. Ejecutar las órdenes de inspección que gire el Director y levantar las actas correspondientes;
- IV. Retirar y asegurar los vehículos en los términos del presente reglamento;
- V. Participar en las revisiones físico-mecánicas a los vehículos del servicio de transporte de competencia municipal;(...)

- VI. Cumplir con las ordenes de requerimiento a los concesionarios y permisionarios la disminución o aumento provisional de despachos, las frecuencias o intervalos en las rutas que así lo solicita la Dirección;
- VII. Participar en la revisión a los conductores del transporte público de competencia Municipal los exámenes para la detección de consumo de drogas o de bebidas alcohólicas;
- VIII. Solicitar la cooperación y apoyo necesarios a las autoridades auxiliares, con motivo de sus actividades de inspección y vigilancia; y
- IX. Las demás que la Ley y el presente reglamento le confieren.

Artículo 181. El personal de inspección de la Dirección conocerá de las violaciones flagrantes a la Ley y al presente reglamento, debiendo elaborar las actas de infracción correspondientes. Asimismo, conocerá de las infracciones que cometan los conductores del servicio público de transporte al reglamento de tránsito municipal y que incidan en la prestación del servicio.

Para garantizar el interés fiscal del municipio, el personal de inspección de la Dirección estará facultado para retener la licencia de conducir, tarjeta o placas de circulación del vehículo y el propio vehículo, en caso de no contar con ninguno de esos documentos o que la no retención del vehículo represente la continuación en la comisión de la falta o un riesgo para los usuarios.»

Lo resaltado es propio.

De las disposiciones citadas por la demandada en el acto impugnado, se advierte, por una parte, que los numerales 9 y 12 constituyen normas complejas, dado que la primera de ellas contiene 05 cinco hipótesis diversas, mientras que el segundo de los artículos contiene 09 nueve, omitiendo la demandada precisar en cuál de esas fracciones sustenta su competencia, de manera específica.

Sostiene lo anterior, la jurisprudencia con el rubro y texto siguientes:

«NORMAS COMPLEJAS. SU NATURALEZA DEPENDE DE LA PLURALIDAD DE HIPÓTESIS QUE LAS COMPONEN. De conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 115/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 310, de rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.", una norma compleja es aquella que incluye diversos elementos competenciales o establece una pluralidad de competencias o facultades que constituyan aspectos independientes unos de otros, de manera que para estimarse correcta la fundamentación de un acto de autoridad que se apoye en un precepto de tal naturaleza es necesaria la cita precisa del apartado, fracción, inciso o subinciso que otorgue la atribución ejercida o, si no los contiene, la transcripción del texto correspondiente. Por tanto, la naturaleza de una norma compleja depende de la pluralidad de hipótesis que la componen, porque el particular no tiene la certeza a cuál de ellas se refiere el acto que le perjudica.»¹²

Énfasis añadido.

Por otra parte, **de ninguno de los ordinales citados con antelación se desprende la facultad competencial de la Supervisora nivel 2 de Movilidad y Transporte Público, para emitir boletas de infracción por violaciones cometidas en materia de movilidad y transporte.**

Al respecto, cabe precisar que el numeral 12 del Reglamento en liza refiere que el «personal de inspección de la Dirección» está facultado para emitir actas de inspección o boletas de infracción por violaciones a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, así como al Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, sin que de ello se pueda concluir

¹² Décima Época; Registro: 159997; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: I.7o.A. J/65 (9a.); Página: 1244.

que el Supervisor de Movilidad y Transporte Público, sea parte de ese personal de inspección y, por tanto, tenga atribuidas las facultades competenciales suficientes para emitir la boleta de infracción.

Ahora bien, de un exhaustivo análisis al Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, se aprecia que en su ordinal 5 se dispone lo siguiente:

«**Artículo 5.** Para efectos de este Reglamento se entiende por: ...

XVII. Inspector o Supervisor. Personal de la Dirección de Movilidad y Transporte público de Celaya, Gto., con facultades de revisión, inspección y ejecución del cumplimiento de la ley y el presente reglamento...»

Énfasis añadido.

Observado lo anterior, era menester que la autoridad demandada fundamentara su competencia insertando en el acto impugnado el artículo 5, fracción XVII, del Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, pues dicho ordinal refiere que tanto el Inspector como el Supervisor -de manera indistinta-, forman parte del personal de la Dirección de Movilidad y Transporte público de Celaya, Guanajuato, y en consecuencia, son competentes para emitir el acto impugnado.

Así, para estimar debidamente fundada la competencia del Supervisor de Movilidad y Transporte Público de Celaya, Guanajuato, necesariamente debía haberse, por una parte, citado la disposición legal que reconoce al «supervisor» como parte del «personal de inspección de la Dirección» a que se refiere el artículo 12, fracción I, del Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato; y por otra parte, precisado con

exactitud el apartado, fracción, inciso o subinciso aplicables de los numerales 9 y 12 del reglamento en comento, lo que en la especie no sucedió, tal y como quedó demostrado.

Luego, en simetría a lo resuelto por el Pleno de este Tribunal dentro del toca *****¹³, se reitera que la autoridad encausada debía especificar en el acto autoritario con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, y al no acontecer lo antes referido, es incuestionable que se obstaculizó al justiciable la oportunidad para examinar debidamente si la actuación de quien emitió la boleta de infracción controvertida se encuentra o no dentro de su ámbito de competencia, y si ésta fue emitida conforme a legalidad.

Al efecto, resulta pertinente resaltar lo dispuesto por la jurisprudencia siguiente:

«COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe

¹³ En el cual se determinó que: «...para encontrarse debidamente facultado para la integración del acto impugnado, el supervisor demandado, en su texto debió referenciar los dispositivos normativos que le permitan realizarlo,...»

exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.»¹⁴

Lo resaltado es propio.

De esa manera, queda demostrada la causal contenida en el artículo 302, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la inobservancia de las formalidades esenciales relativas a la competencia de la autoridad demandada para la emisión del acto impugnado, al evidenciarse que **no expresó debidamente el sustento legal de su competencia para la emisión de la boleta de infracción folio *******, contraviniendo con ello el margen de legalidad dispuesto por los ordinales 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 137, fracción I, del citado Código.

En tal sentido, se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**, dado que la incompetencia de la autoridad demandada para emitir el acto impugnado, ya sea en su vertiente relacionada con la inexistencia de facultades o en la relativa a la cita indebida de los preceptos legales que le brinden atribuciones a la autoridad administrativa emisora, implica un vicio sustancial que constituye en el acto impugnado la carencia de valor jurídico y su insubsistencia.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la tesis siguiente:

«AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus

¹⁴ Octava Época Registro: 205463 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Núm. 77, Mayo de 1994 Materia(s): Común Tesis: P./J. 10/94 Página: 12

características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.»¹⁵

Énfasis añadido.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la Nulidad Total de la boleta con folio número *****, emitida el día 04 cuatro de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, por *****, Supervisora nivel 2 en la Dirección General de Movilidad y Transporte Público de Celaya, Guanajuato.**

Al efecto es aplicable la siguiente jurisprudencia del Poder Judicial Federal:

¹⁵ Tesis 2a. CXCVI/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, Núm. de Registro: 188678, consultable a Página 429.

«NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA. En congruencia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001 de esta Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", se concluye que cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cite con precisión el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente o, en su caso, no transcriba el fragmento de la norma si ésta resulta compleja, que le conceda la facultad de emitir el acto de molestia, el particular quedaría en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, al desconocer si aquélla tiene facultades para ello, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquélla, esto es, no la vinculará a realizar acto alguno, por lo que su decisión no podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso de excepción previsto en la jurisprudencia citada, consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual deberá ordenarse el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal.»¹⁶

Énfasis añadido.

En vista de lo anterior, lo conducente también es decretar la **Nulidad Total** del resto de las actuaciones que emanaron del acto nulificado, así como de aquellas que en alguna forma se encuentran condicionadas por dicho acto, esto es, **la calificación de la boleta de infracción número *******, realizada el día 21 veintiuno de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, por *******, Coordinadora Jurídica de la Dirección General de Movilidad y Transporte Público municipal, por tener el carácter de fruto derivado de un acto viciado de origen.**

¹⁶ Novena Época; Registro: **172182**; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Junio de 2007; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 99/2007; Página: 287.

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

«ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.»¹⁷

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la parte actora, conforme a los siguientes puntos:

(i) La devolución de la cantidad pagada indebidamente con motivo del folio de infracción impugnado.

En su demanda, el actor solicita le sea devuelta la cantidad pagada indebidamente, la cual asciende a \$*****.

Para acreditar el derecho solicitado, la parte actora exhibe junto a su escrito de demanda, ingresado en Línea, reproducción digital de recibo oficial de pago con número de folio*****, expedido el día 27 veintisiete de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, por concepto de «PAGO DE MULTA IMPUESTA POR LA DIRECCIÓN DE MOVILIDAD Y

¹⁷ Séptima Época. Registro: **252103**. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Sexta Parte. Materia(s): Común. Tesis: .Página: 280

TRANSPORTE CON NUMERO DE FOLIO *****, expedido por la Tesorería Municipal de Celaya, Guanajuato, a nombre de *****, y el cual consiga el pago por la cantidad de \$*****.

Dado que el accionante manifestó -bajo protesta de decir verdad- que el documento mencionado corresponde a su original, así como en atención a que **se encuentra vinculado** de manera expresa el aludido recibo de pago con la boleta de infracción impugnada, dicho comprobante genera convicción a quien resuelve respecto a su existencia y contenido, de conformidad con lo dispuesto por los ordinales 78, 117, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Dado lo anterior, de conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **resulta procedente reconocer el derecho solicitado por el actor** consistente en que le sea devuelta la cantidad erogada indebidamente con motivo del folio de infracción declarado nulo, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que la nulidad deberá tener efectos retroactivos y, por ende, que el afectado no tiene por qué resentir las consecuencias de actos nulos, aunado a que el justiciable acreditó haber realizado el pago de la multa y en este tenor se configura el pago de lo indebido.

En este sentido, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada con el rubro y texto que a continuación se transcriben:

«FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

La regla general sobre la litis en el juicio contencioso administrativo es que se integra con las consideraciones que rigen el acto impugnado, los conceptos de anulación de la demanda (o su ampliación), la contestación a ésta (o a la ampliación) y las pruebas que ofrezcan las partes. Como excepción, destaca la prevista en el artículo 50, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya aplicación se encuentra vinculada con el diverso 22 del propio ordenamiento, subordinados al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, del artículo primeramente citado se advierte que, cuando se declare la ilegalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, proceda restituir un derecho subjetivo o la devolución de una cantidad al actor, previamente debe constatarse el derecho que tiene éste para ello. Por tanto, la obligación de constatar ese derecho subjetivo opera cuando, declarada la ilegalidad de la resolución, se produce la nulidad lisa y llana del acto, y devendría entonces necesaria la obligación de la autoridad administrativa de emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, libre de los motivos de ilegalidad estudiados, pero no exenta de la constatación de que el particular realmente tenga derecho a la restitución del derecho o a la devolución pretendidos, pues en este aspecto el precepto citado refleja con claridad el modelo de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Así, no cabe esa constatación cuando se reconoce la validez del acto impugnado, pues en ese caso no podrá haber algún pronunciamiento sobre el derecho subjetivo a realizar una conducta, como tampoco cuando la nulidad decretada se produce por la falta de fundamentación o motivación del acto administrativo impugnado, dado que, en ese supuesto, al desconocerse las razones que sustentan su determinación, no cabe que el órgano jurisdiccional se sustituya a la autoridad para negar la pretensión del gobernado elevada a la administración, con argumentos no externados por ésta en ejercicio de su potestad para decidir sobre lo pedido. Es así, porque la facultad de constatación referida no es una carta abierta para ignorar la litis y negar lo solicitado ante la autoridad administrativa, con razones no expuestas en la resolución impugnada, sino que deviene como consecuencia de haber declarado la ilegalidad de las consideraciones que la sustentan. Abona a esta conclusión el artículo 22 mencionado, pues si establece que la demandada en su contestación no puede cambiar los fundamentos de derecho que sostuvo en la

resolución impugnada; con mayor razón, el tribunal administrativo no puede variar los fundamentos de dicha resolución para reconocer su validez y negar la pretensión elevada a la autoridad demandada, ya que esa prohibición tiene como razón principal no sólo el principio de congruencia en la sentencia, sino también el denominado *non reformatio in peius* que rige en todo medio de defensa y opera en el caso, como una modalidad de tutela a la congruencia procesal, protegida en el artículo 17 de la Carta Magna. De ahí que la constatación del derecho a la restitución o a la devolución se aplique en aquellos casos en que, declarada la nulidad lisa y llana del acto impugnado por su ilegalidad, la autoridad administrativa deba emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, pero que, por economía procesal la Sala, en aras de una pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, tiene la facultad de determinar que el actor no obtenga un beneficio indebido por la restitución de un derecho que no está en su esfera jurídica o que no ha sido demostrado; o bien, cuando los elementos probatorios a su alcance revelan la existencia de ese derecho, el particular no tenga que esperar la resolución de la autoridad administrativa para obtener la restitución del derecho o la devolución correspondiente.¹⁸

Énfasis añadido.

De ese modo, en términos del ordinal 52, tercer párrafo, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, y contrario a lo que asevera la encausada en su contestación de demanda, se concluye que **si configura el pago de lo indebido**, al quedar acreditada la concurrencia de que existe un pago realizado por el particular y la ausencia de legalidad en la obligación tributaria que lo originó. Cuestión por la cual, resulta innecesario que el actor solicite la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa, ya que este Órgano Jurisdiccional además de estar facultado para decretar la nulidad de los actor impugnados, tiene atribuciones para determinar la forma de reparación del derecho subjetivo del actor que fue lesionado con el acto administrativo, y condenar a la administración a

¹⁸ Décima Época; Registro: **2013828**; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV; Materia(s): Administrativa; Tesis: IV.2o.A.136 A (10a.); Página: 2707.

restablecerlos. Ello, con la finalidad de proteger el derecho humano de los gobernados a que se les administre justicia, de manera pronta y completa, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹.

Sobre la configuración del pago indebido de una multa en cuanto a que la boleta de infracción de tránsito se decretó nula, resulta ilustrativa y aplicable, por analogía, la siguiente tesis:

«PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el

¹⁹ Al respecto, refuerza el criterio expuesto en el presente fallo, lo establecido por la tesis cuyo rubro es: **«TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES»**. *Décima Época. Registro:2009343, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo III, I.3o.C.79 K (10a.), Página: 2470.*

artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»²⁰

Énfasis añadido.

(ii) El pago de los intereses generados desde la fecha en que se realizó dicho pago y hasta que se lleve a cabo la devolución de la cantidad reclamada.

Ahora bien, en cuanto al reconocimiento del derecho en estudio, de conformidad con lo previsto por el ordinal 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **este Juzgador determina su precedencia**, en virtud de lo siguiente:

Los artículos 52 y 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, en los que la parte actora pretende fundar su pretensión, disponen lo siguiente:

«**Artículo 52.** Las autoridades fiscales estarán obligadas a devolver las cantidades que hubieran sido pagadas indebidamente.

Los retenedores podrán solicitar la devolución, pero ésta se hará directamente a los contribuyentes.

Si el pago de lo indebido se hubiere efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto hubiere quedado insubsistente.

Artículo 53. Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la

²⁰Décima Época; Registro: 2013250; Instancia: Plenos de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: PC.VIII. J/2 A (10a.); Página: 1364.

autoridad fiscal competente con todos los datos, informes y documentos que señale la forma oficial respectiva. Si dentro de dicho plazo no se efectúa la devolución, el fisco deberá pagar intereses conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos en los términos del artículo 49 de esta Ley. Los intereses se calcularán sobre las cantidades que proceda devolver, excluyendo los propios intereses y se computarán desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se efectúe la devolución o se pongan las cantidades a disposición del interesado.

El contribuyente que habiendo efectuado el pago de un crédito fiscal determinado por la autoridad interponga oportunamente los medios de defensa que las leyes establezcan y obtenga resolución firme que le sea favorable total o parcialmente, tendrá derecho a obtener del fisco el pago de intereses conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre las cantidades pagadas indebidamente y a partir de que se efectuó el pago.»

Énfasis añadido.

Como puede observarse, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se advierte que cuando el pago de lo indebido se efectúa en cumplimiento a un acto de autoridad -una boleta de infracción, en la especie- **el derecho a su devolución nace a partir de que dicho acto ha quedado insubsistente, esto es, a partir de que cause ejecutoria la presente sentencia.**

Además, se desestima lo argüido por la autoridad encausada en su escrito de contestación²¹, ya que si bien sostiene su disenso con motivo de lo previsto por el numeral 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, lo cierto es que ese precepto legal es exclusivamente

²¹ En el cual refiere, medularmente, en que el derecho al pago de intereses nace a partir de que la autoridad incurre en mora o falta de actuación legal para realizar la devolución, con apoyo en los artículos 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato; y 49, 52 y 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, de donde concluye que el derecho al pago de intereses tiene lugar a partir del término de dos meses siguientes a aquél día en que se haya solicitado a la autoridad la devolución del pago y ésta hubiera sido omisa en regresarlo.

aplicable al ámbito estatal; no obstante, la presente causa versa sobre un acto autoritario y un crédito fiscal, emitido y determinado -respectivamente- por autoridades del ámbito municipal, por lo que dicho Código y sus preceptos legales no son aplicables en el caso que nos ocupa.

De tal suerte que una vez que haya causado ejecutoria la presente sentencia, se actualiza la hipótesis normativa del segundo párrafo del artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, toda vez que el contribuyente acreditó en la presente causa administrativa haber efectuado el pago de un crédito fiscal por concepto de multa y al haberse obtenido una resolución totalmente favorable, **tendrá derecho a obtener del fisco el pago de los intereses solicitados conforme a la tasa prevista para los recargos en la Ley de Ingresos Municipal del ejercicio fiscal correspondiente, sobre la cantidad pagada indebidamente a partir de la fecha en que se efectuó el pago y hasta que opere tal devolución.**

Sirve de apoyo a lo anterior, lo establecido en la siguiente tesis:

«DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO INDEBIDO. LOS INTERESES DERIVADOS DE LA DECLATORIA DE NULIDAD DE LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD FISCAL A EFECTUARLA DEBEN CALCULARSE CONFORME A LA TASA QUE SEÑALE LA LEY ANUAL DE INGRESOS PARA LOS RECARGOS, A PARTIR DE QUE SE REALIZÓ EL PAGO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO). El artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato distingue dos supuestos en los que procede el pago de intereses con motivo de la devolución de pagos indebidos, a saber: a) Cuando previa solicitud de devolución, ésta no se realice dentro del plazo de dos meses, en cuyo caso serán calculados sobre la cantidad que deba reintegrarse desde que venció ese plazo hasta que se restituya el numerario (primer párrafo), y b) Cuando existiendo pago de un crédito fiscal el contribuyente interponga medio de defensa y

obtenga resolución firme favorable total o parcialmente, supuesto en el cual los intereses serán calculados a partir de que se efectuó el pago indebido (segundo párrafo). Así, cuando un contribuyente acude al juicio de nulidad ante la negativa de la autoridad fiscal a devolverle las cantidades enteradas indebidamente y obtiene sentencia favorable que declara la nulidad del acto impugnado y reconoce el derecho relativo, el pago de intereses procede en términos de la segunda hipótesis mencionada, esto es, conforme a la tasa que señale la ley anual de ingresos para los recargos, a partir de que se efectuó el pago.»²²

Puntualizado lo anterior y para efecto de cuantificar los intereses correspondientes, es necesario acudir a lo previsto por la Ley de Ingresos para el Municipio de Celaya, Guanajuato, para el ejercicio fiscal 2017 dos mil diecisiete, y en particular, lo dispuesto por el artículo 39, párrafos primero y segundo, mismo que establece:

«**Artículo 39.** Cuando no se pague un crédito fiscal en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, se cobrarán recargos a la tasa del 2% mensual.

Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir de la fecha de la exigibilidad, hasta que se efectúe el pago, hasta por 5 años y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, los gastos de ejecución y las multas por infracciones a las leyes fiscales...»

Lo resaltado es propio.

Así, el pago de los intereses deberá realizarse bajo la tasa del 2% por ciento sobre la cantidad erogada, mismos que deberán pagarse desde la fecha en que la parte actora realizó el pago, esto es, a partir del 27 veintisiete de diciembre de 2017 dos mil diecisiete y se cubrirá por cada

²²Décima Época Registro: 2002292 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2 Materia(s): Administrativa Tesis: XVI.1o.A.T.13 A (10a.) Página: 1318

mes o fracción que transcurra, hasta que se le realice la devolución correspondiente.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se condena a la autoridad demandada para que realice las gestiones necesarias ante la autoridad hacendaria competente a fin de que le sea devuelta a*****, la cantidad de \$*****²³, así como el pago de los intereses generados a partir del 27 veintisiete de diciembre de 2017 dos mil diecisiete -fecha en que realizó el entero- y hasta la fecha en que materialmente se realice la devolución o la cantidad se ponga a disposición del interesado.**

Al respecto, resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que textualmente indica:

«DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO INDEBIDO. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DE LA QUE EMANÓ EL ACTO ANULADO REALIZAR LAS GESTIONES PARA.- Si el actor ocurrió ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado a efecto de solicitar el reembolso del pago que realizó, por considerar que la infracción del que provino era ilegal, resulta correcto que el A quo condenara a su devolución a la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado, y no a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, pues el acto de autoridad (imposición y calificación de la infracción), por el cual el actor enteró esa cantidad al erario estatal, fue emitido por el titular de esa Dirección, no así la mencionada Secretaría, la que, en todo caso, se limitó a cumplir con su cometido de recaudar los ingresos estatales, como dispone el artículo 5° del Código Fiscal del Estado, por lo que corresponde a esa Dirección General de Tránsito y Transporte, realizar las gestiones necesarias para que quede

²³ Suma erogada por el actor con motivo del acto impugnado declarado nulo.

sin efectos el pago realizado a la autoridad recaudadora y se devuelva al actor la cantidad cuyo acto de origen fue declarado ilegal.»²⁴

Énfasis añadido.

Además, cabe puntualizar a la autoridad demandada que, la condena no es para el efecto de realizar la devolución precitada, sino para llevar a cabo todas las gestiones necesarias con el propósito de que dicha cantidad sea efectivamente devuelta al actor y acreditar ante este Órgano Jurisdiccional, con las constancias suficientes, el reintegro condenado.

Finalmente, *****, Supervisora nivel 2 en la Dirección General de Movilidad y Transporte Público de Celaya, Guanajuato, **deberá cumplimentar la condena que precede e informar sobre ello**, en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II, V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

²⁴ Toca *****. Recurso de Revisión interpuesto por *****, en su carácter de autorizado del Director General de Tránsito y Transporte del Estado. Resolución de fecha 9 de enero de 2008.

PRIMERO. Esta Primera Sala **es competente** para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de la boleta de infracción número *****, así como de su respectiva calificación -por tener calidad de fruto derivado de un acto viciado de origen-; conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** correlativamente a la autoridad demandada, de acuerdo a los términos precisados en el Considerando Sexto de esta sentencia.

Notifíquese a las partes, y en su oportunidad procesal archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.