

Guanajuato, Guanajuato, 20 veinte de marzo de 2018 dos mil dieciocho.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1044/1ªSala/17** 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 7 siete de junio de 2017 dos mil diecisiete, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la infracción con folio número *****, de fecha 26 de abril de 2017...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora; y **3)** La condena a la autoridad demandada para que: **(i)** se ordene la devolución de la cantidad de \$***** que pagó por concepto de multa; y **(ii)** el pago de los intereses generados desde el 12 doce de mayo de 2017 dos mil diecisiete, fecha en que se realizó el pago de la multa, hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que se reclama.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 12 doce de junio de 2017 dos mil diecisiete, 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 en su escrito inicial de demanda.

Asimismo, se tuvo a la parte actora 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.

En proveído de fecha 29 veintinueve de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, se tuvo a *******, Supervisor Nivel 2 de la Dirección General de Movilidad y Transporte Público de Celaya, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma; y a la **Tesorera Municipal de Celaya, Guanajuato**, tercero con un derecho incompatible con la pretensión del actor por compareciendo a proceso, a ambas autoridades por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas en sus diversos recursos; y se concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda.

En acuerdo de fecha 11 once de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, se tuvo a la actora por haciendo uso de su derecho a ampliar demanda por lo que se ordenó correr traslado a la autoridad demandada del escrito de ampliación para diera contestación.

Mediante auto dictado el 8 ocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada por no dando contestación a la ampliación de la demanda en tiempo y forma.

Finalmente, 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 28 veintiocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados solamente por la parte actora y no así por las demás partes.

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, 3, primer párrafo, 6, fracción I, y 20, fracción X, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato¹,

¹ Ahora Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 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.

vigente en el momento en que inició el trámite del presente proceso; en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como lo previsto en los numerales 1, fracción II, 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. Se tiene por debidamente acreditada con el original de la infracción con folio *****, de fecha 26 veintiséis de abril de 2017 dos mil diecisiete, documento público con valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 117, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

Refiere la autoridad demandada que se configura la causal de improcedencia prevista en la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato porque el acto impugnado fue realizado conforme al ordenamiento legal aplicable.

Señala también que se actualiza la fracción VI del artículo 261 del citado Código en razón de que el acto impugnado es inexistente porque la parte actora no acredita que haya sufrido un menoscabo en su patrimonio ya que al cometer una conducta sancionada en el Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, sabía que debía ser sancionado.

Las causas de improcedencia invocadas se desestiman en virtud de que no son objetivas ni evidentes, porque para su estudio y ponderación, previamente se dilucidarían temas vinculados con el fondo de la controversia, **dado que este resultor tendría que pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.**

Sobre el tema resulta aplicable por analogía, la tesis de jurisprudencia, con el rubro y texto siguiente:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.»²

Al no prosperar las causas de improcedencia y sobreseimiento invocadas, y 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

² Época: Novena Época; Registro: 921015; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice (actualización 2002); Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Constitucional; Tesis: 15; Página: 27.

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».**³

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

³ 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.

En tal sentido, resulta aplicable al presente estudio, por analogía, la tesis jurisprudencial 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 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.»⁴

Énfasis añadido.

Ahora bien, fundar en el acto la competencia de la autoridad, es por una parte un requisito esencial y por otra, una obligación de la

⁴ Época: 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

autoridad, pues su actuación se encuentra delimitada en la ley, por lo cual la validez del acto dependerá de que se haya emitido por autoridad competente, ello de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el ordinal 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De esta manera, la autoridad esta constreñida a determinar con precisión y exactitud los preceptos legales que la facultan para emitir el acto administrativo, con el propósito de brindar al gobernado certeza y seguridad jurídica.

La fundamentación de la competencia se considera debidamente realizada cuando la autoridad enuncia con precisión y exactitud aquella disposición, llámese ley, decreto o acuerdo, que le otorgue la atribución que ejerza, fijando para ello el apartado, fracción, inciso o subinciso que corresponda.

Resulta aplicable a lo antes expuesto la jurisprudencia con el rubro y texto siguientes:

«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. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P. /J. 10/94 del Tribunal en 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, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN

ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte 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, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.»⁵

Énfasis añadido.

⁵ Época: Novena Época; Registro: 1011551; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice de 2011; Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Tercera Sección - Fundamentación y motivación; Materia(s): Administrativa; Tesis: 259; Página: 1230.

Ahora bien, del análisis del contenido de la infracción con folio *****, de fecha 26 veintiséis de abril de 2017 dos mil diecisiete, el cual ha sido valorado en el Considerando Segundo de esta resolución, se obtiene que el Supervisor de Movilidad y Transporte Público fundamentó su competencia en los artículos 1, 2, 3, 7, 8, 9, 12 y 181 del Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Gto. que disponen textualmente:

«**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.»

«**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.»

Énfasis añadido.

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

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.»⁶

Énfasis añadido.

Por otra parte, se advierte que de las disposiciones citadas no se desprende la competencia de la parte demandada para emitir el acto impugnado.

Si bien dichas disposiciones normativas refieren 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, son insuficientes para determinar que el Supervisor de Movilidad y Transporte Público, que emitió la boleta de infracción con folio *****, es parte de ese personal de inspección.

Por ello, era menester que la autoridad demandada fundamentara su competencia en 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 forman parte del personal de la Dirección de Movilidad y Transporte público de Celaya, Guanajuato, y en consecuencia, son

⁶ Época: 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.

competentes para emitir el acto impugnado, como se observa de la siguiente transcripción:

«**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.

Para estimar debidamente fundada la competencia de la autoridad demandada, necesariamente debía haberse 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, Gto. y precisar con exactitud el apartado, fracción, inciso o subinciso del artículo correspondiente, lo que en la especie no sucedió tal y como quedó demostrado, pues se reitera que la autoridad encausada debía especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar si tiene competencia para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión.

Así pues, se concluye que el acto impugnado carece del requisito de debida fundamentación de la competencia de la autoridad, exigido por los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del último de los ordenamientos citados.

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 de infracción con folio *****, de fecha 26 veintiséis de abril de 2017 dos mil diecisiete.

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

«**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 aquella 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 aquella, 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.»⁷

⁷ Época: 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.

Énfasis añadido.

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.

(i) Devolución del pago por concepto de multa.

Solicita la parte actora la devolución de la cantidad de \$***** que pagó por concepto de multa.

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, **se reconoce el derecho del actor para que le sea devuelta la cantidad que erogó con motivo de la multa impuesta.**

Ello en virtud de la declaratoria de nulidad del acto impugnado de conformidad con el estudio realizado por este Juzgador en el Considerando Quinto; dado que la parte actora no tiene por qué resentir las consecuencias de un acto nulo, 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.»⁸

Énfasis añadido.

Se asevera lo anterior, dado que el hoy actor aportó como prueba al proceso, el original del recibo oficial de pago con número *****, de fecha 12 doce de mayo de 2017 dos mil diecisiete, por la cantidad de \$*****), expedido por el Municipio de Celaya, Guanajuato, con lo que, como se adelantó, se demuestra la existencia del pago efectuado por el impetrante por concepto de multa correspondiente a la infracción con folio número *****, de fecha 26 veintiséis de abril de 2017 dos mil diecisiete –acto impugnado en este proceso–; documental pública con valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48,

⁸ Época: 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.

fracción II, 78, 117, 131 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

(ii) Pago de los intereses generados.

Solicita el actor el pago de los intereses generados desde el 12 doce de mayo de 2017 dos mil diecisiete, fecha en que se realizó el pago de la multa, hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que se reclama.

Acorde a lo dispuesto en el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato **se reconoce el derecho del actor a que le sean pagados los intereses generados desde la fecha en que se realizó el pago de la multa hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que reclama.**

Lo señalado, en virtud de que el artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, dispone textualmente lo siguiente:

«**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 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.

Del artículo transcrito, se advierte que se prevén dos hipótesis normativas:

a) Cuando se presenta una solicitud de devolución de lo pagado indebidamente, la restitución debe efectuarse dentro de los 2 dos meses siguientes a la petición, «so pena» de pagar intereses en términos del artículo 49 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, una vez que haya transcurrido ese plazo.

Presupone que el particular considere que realizó un pago indebido y la autoridad coincida con esa apreciación.

b) Cuando el contribuyente que ha pagado un crédito fiscal determinado por la autoridad, promueve en su contra los medios de defensa legales procedentes, de cuyo resultado obtiene una resolución firme y, en consecuencia, adquiere el derecho a obtener, además de la cantidad erogada, el pago de intereses a partir de que efectuó el pago, conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre las cantidades pagadas indebidamente.

Requiere que se haya examinado la legalidad de un crédito fiscal determinado por autoridad administrativa y se concluyera que éste no debe subsistir, a fin de generar el derecho a recibir el pago de intereses por la cantidad pagada indebidamente.

En el supuesto a que se hace referencia en el inciso a) cuando la autoridad, aunque de manera extemporánea devuelve lo solicitado, el particular no tiene que promover medio de defensa alguno para obtener ese resultado por lo que el pago de intereses será menos oneroso para la autoridad, pues se calcularán teniendo como punto de partida el plazo de dos meses con que cuenta para tal efecto. Así, no existe resolución que vincule a la autoridad a realizar el reintegro correspondiente, pues la consecuencia deriva del transcurso del tiempo con motivo de la petición aducida.

Por el contrario, en el supuesto a que se hizo referencia en el inciso b) se contempla la imposición de una carga mayor a la autoridad porque se calcula desde el momento en que se erogó la cantidad reclamada, cuando el particular insta la actividad jurisdiccional a fin de obtener la nulidad del crédito, y con ello, el reintegro correspondiente, lo que para el legislador es concebido como un esfuerzo mayor del particular, de ahí la consecuencia en que los intereses son de mayor cuantía por el momento a partir del que se causan.

En el caso concreto, como ya se adelantó, al declararse la nulidad de la boleta de infracción número *****, entonces el pago de la multa que se impuso con motivo del acto impugnado y que fue efectuado por el actor, se considera como un pago de lo indebido y por ende debe de ser devuelto con sus respectivos intereses.

Ello en virtud de que la hipótesis anotada en el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se materializa en el presente caso, porque el actor efectuó el pago de la sanción por la cantidad de \$*****y posteriormente

presentó de manera oportuna su demanda ante este Órgano Jurisdiccional, de la cual obtuvo la declaratoria de nulidad lisa y llana de la boleta de infracción, por ende tiene derecho a obtener del fisco el pago de intereses conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre la cantidad pagada indebidamente y a partir de que efectuó el entero.

Consecuentemente, si la tasa para los recargos señalada por la Ley de Ingresos para el Municipio de Celaya, Guanajuato para el ejercicio fiscal 2017 dos mil diecisiete, es del 2% mensual, entonces sobre esa tasa el actor tiene derecho a obtener el pago de intereses.

Ello, de conformidad a lo señalado en el artículo 39, párrafos primero y segundo, de la citada Ley, 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...»

Por lo tanto, el pago de los intereses se hará bajo la tasa del 2% sobre la cantidad erogada, mismos que deberán pagarse desde la fecha en que la parte actora realizó el pago -12 doce de mayo de 2017 dos mil diecisiete- y se cubrirá por cada mes o fracción que transcurra, hasta que se le realice la devolución correspondiente.

Por lo tanto, **se condena a la autoridad demandada** a realizar las gestiones necesarias a fin de que le sea devuelta a la parte actora la cantidad de \$***** que pagó como multa y los intereses generados desde el 12 doce de mayo de 2017 dos mil diecisiete -fecha en que se realizó el pago de la multa-, hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que reclama

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 5º del Código Fiscal del Estado, por lo que corresponde a esa Dirección General de Tránsito y Transporte, realizar las gestiones necesarias para que quede sin efectos el pago realizado a la autoridad recaudadora y se devuelva al actor la cantidad cuyo acto de origen fue declarado ilegal.»⁹

Énfasis añadido.

Se destaca que la autoridad demandada deberá informar sobre el cumplimiento otorgado a la condena que precede en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 322 Código de

⁹ Criterio pronunciado con motivo de la sentencia de fecha 9 nueve de enero de 2008 dos mil ocho, dictada dentro del Toca *****.

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

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** del acto impugnado, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

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 Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA