

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 14 catorce de diciembre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1092/1ªSala/2020** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante el sistema electrónico de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte, ***** promovieron por su propio derecho, proceso administrativo en el cual señalaron como actos impugnados los siguientes:

- «a).- La boleta de infracción folio *****; y
- b).- La calificación del acta de infracción en cita[...].»

Además, hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total de los actos impugnados y, **2)** el reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada para **(i)** el reintegro de la cantidad de *****, y **(ii)** la actualización de la cantidad a devolver.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 9 nueve de julio de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

Se requirió al Director General de Transporte del Estado de Guanajuato, exhibiera copia certificada legible de la boleta de infracción impugnada; que indicara el nombre del servidor público que calificó la infracción y en su caso, el documento en que constara dicha calificación.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora en su escrito inicial de demanda; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados, y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, en proveído de fecha 28 veintiocho de agosto de 2020 dos mil veinte, se tuvo **al inspector de movilidad** adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato; por **no dando contestación** en tiempo y forma legal a la demanda; y al Director General de Transporte del Estado de Guanajuato, por no dando cumplimiento a lo solicitado, por lo que se le apercibió y se le formuló nuevamente el requerimiento realizado mediante acuerdo de 9 nueve de julio de 2020 dos mil veinte.

Por otra parte, se tuvo a **la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato**, **por dando contestación a la demanda en tiempo y forma**; por admitida la prueba documental ofrecida y exhibida, por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Ulteriormente, en auto de fecha 23 veintitrés de septiembre de 2020 dos mil veinte de 2020 dos mil veinte, se tuvo al inspector de

movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, por apersonándose al presente proceso, por señalando autorizados y correo electrónico para recibir notificaciones:

En relación con su petición de acumulación de autos, se le indicó que lo solicitara en la Cuarta Sala, en razón de que la misma conoce del proceso más antiguo, identificado con el número *****.

Por otra parte, se tuvo al Director General de Transporte del Estado de Guanajuato, por dando cumplimiento al requerimiento formulado mediante acuerdo de 28 veintiocho de agosto de 2020 dos mil veinte, con la exhibición de la copia certificada de la boleta de infracción impugnada; informando el nombre del servidor público que la calificó, y manifestando que la calificación no obra por escrito ni en medio físico, sino que se realizó de manera electrónica en el portal de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato. En consecuencia, se emplazó al Jefe de la Oficina Regional de Movilidad del Estado de Guanajuato para que diera contestación a la demanda.

Mediante acuerdo de 29 veintinueve de octubre dos mil veinte, se tuvo al Jefe de la Oficina Regional de Movilidad del Estado de Guanajuato, por **no dando contestación a la demanda en tiempo**; por designando abogados autorizados y correo electrónico para recibir notificaciones.

En otro orden de ideas, se corrió traslado a la parte demandada, con el escrito de ampliación de demanda para que dieran contestación a la misma.

Mediante auto de 25 veinticinco de noviembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la **Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración** del Gobierno del Estado de Guanajuato, por **contestando en tiempo y forma legal la ampliación de la demanda**; en tanto, se tuvo al **inspector de movilidad** adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato y al **Jefe de la Oficina Regional** de Movilidad del Estado de Guanajuato, por **no dando contestación a la ampliación** de la demanda

Por último, 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 **4 cuatro de diciembre de 2020 dos mil veinte**, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que **no** fueron presentados por ninguna de las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato,; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 249 y 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo a lo señalado en auto dictado el 9 nueve de julio de 2020 dos mil veinte, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada con oportunidad en el plazo establecido en el ordinal 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, como proceso o juicio de nulidad en línea, en la vía ordinaria.

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del código de la materia, previo al estudio del fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por la actora.¹ Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que en la presente causa el accionante pretende controvertir la legalidad de:

- **La boleta de infracción con número de folio *******, de fecha 4 cuatro de junio de 2020 dos mil veinte, emitida por ***** **Inspector adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato.**
- **La calificación de la infracción**, en la que se determinó como sanción el pago de la cantidad de *******, por el Jefe de la Oficina Regional de Movilidad.**

Actuaciones cuya existencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, 117, 120, 121, 122, 123, 131 y 307 K, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los

¹ Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**» Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

Municipios de Guanajuato, se encuentran debidamente acreditadas en autos, mediante la reproducción digital de la copia certificada de la boleta de infracción que se controvierte, así como el informe rendido por el Director General de Transporte del Estado de Guanajuato, en relación con la calificación electrónica de la infracción, realizada por el jefe de oficina regional de movilidad en el Estado, documentos que revisten la calidad de públicos con valor probatorio pleno y que resultan suficientes para generar convicción en quien resuelve sobre su existencia y contenido, considerando además que el inspector y el jefe regional demandados no contestaron en tiempo y forma legal la demanda y su ampliación, y en consecuencia, se tienen **por ciertos los hechos que les fueron expresamente atribuidos.**

Por otra parte, el justiciable manifiesta como parte de los hechos que dieron motivo a la demanda que, con la finalidad de recuperar el vehículo que le fue retenido en garantía, efectuó el pago de la multa impuesta con motivo del folio de infracción impugnado.

Para acreditar lo anterior, la parte actora exhibió la reproducción digital del documento denominado «Líneas de Captura para la Recepción de Pagos» proveniente del sistema electrónico de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, así como la representación impresa del **comprobante fiscal digital**, emitido por el Gobierno del Estado de Guanajuato, documentos que son coincidentes en la persona a quien se emite, esto es *****, por el concepto de multa por infracciones a la Ley de Movilidad y su Reglamento (folio *****), en cantidad de *****.

Así, de las documentales descritas se genera convicción en quien resuelve de que **la erogación consignada en la representación**

impresa del comprobante fiscal digital exhibido en la demanda, fue efectivamente realizada por la parte actora con motivo de la boleta de infracción impugnada al tenor de lo que le fue determinado en las líneas de captura, toda vez que los datos de identificación contenidos en dichos documentos resultan coincidentes con los consignados en la boleta de infracción.

Conforme lo anterior, considerando que la determinación del monto de la sanción, proviene de un sistema con el que opera la dependencia hacendaria estatal, y el mensaje de datos con el que se generó la factura, se advierte que el documento denominado «Líneas de Captura para la Recepción de Pagos» y el comprobante fiscal digital, tienen valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto por los ordinales 78, 117, 119, 121, 127, 131 y 307-K, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Procedencia. 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, y previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados².

² Ello, 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». 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.

Primeramente, se precisa que en la presente causa **se tuvo al Inspector de Movilidad y al Jefe de la Oficina Regional de Movilidad, por no contestando en tiempo y forma legal la demanda, y en consecuencia, por no formulando invocación alguna de improcedencia o sobreseimiento.**

Por otra parte, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración hace valer el sobreseimiento del proceso al tenor de lo dispuesto en el artículo 261, fracciones I y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al señalar que dicha autoridad no ordenó o ejecutó acto alguno, sino que los actos impugnados fueron emanados por personal adscrito a la Dirección General de Transporte.

Asiste la razón a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, en el sentido de que no tiene el carácter de autoridad demandada en este proceso, por lo siguiente:

Acorde con lo manifestado por el Director General de Transporte del Estado, personal adscrito a la Oficina Regional de Movilidad del Estado de Guanajuato, fue quien mediante el portal electrónico de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración llevó a cabo la calificación de la infracción, sin que exista medio físico en que la misma se haya realizado. Es decir, refiere que fue una autoridad diversa a la adscrita a la dependencia hacendaria estatal quien impuso la sanción al particular.

En ese sentido, no obstante que la documental aportada por la parte actora, denominada «Líneas de Captura para la recepción de pagos», proviene del sistema electrónico de la Secretaría de Finanzas, Inversión

y Administración del Estado de Guanajuato, la autoridad en materia de transporte informó a esta Sala que la calificación de la infracción e imposición de la multa relativa, fueron acciones realizadas por personal diverso a la dependencia hacendaria, haciéndose notar que la línea de captura se vincula a la representación impresa del comprobante fiscal digital emitido por el Gobierno del Estado de Guanajuato con fecha 16 dieciséis de junio de 2020 dos mil veinte y folio fiscal *****, documentos que coinciden en el nombre de la persona a quien se expide la línea de captura y la factura digital, así como el monto y el concepto, esto es, la cantidad de *****, con motivo de multa por infracción a la Ley de Movilidad y su Reglamento.

En ese sentido, se advierte que la determinación de la sanción correspondiente a la multa impuesta, que se materializa en el documento denominado «Líneas de Captura para la recepción de pagos», fue creado por el Jefe de Oficina Regional de Movilidad, no obstante que ello fuera a través del portal electrónico de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato; por lo tanto, se trata de un crédito fiscal determinado en forma previa por una autoridad diversa a la hacendaria.

En ese sentido, se advierte que un recibo de pago en el cual la autoridad recaudadora consigna el señalamiento o la recepción de un monto, constituye el medio idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación correspondiente, pero sólo cuando éste versa sobre el pago relativo a un crédito fiscal «previamente determinado».

³ Folio verificado y vigente conforme la página del Sistema de Administración Tributaria <https://verificacfdi.facturaelectronica.sat.gob.mx/>, el 9 nueve de diciembre de 2020 dos mil veinte.

Es decir, el recibo de pago no constituye un acto administrativo cuando el particular efectúa ante la autoridad recaudadora el pago correspondiente con motivo del cumplimiento de una multa previamente determinada por diversa autoridad, lo cual implica que la actividad de la exactora únicamente se limita a recibir pasivamente el pago que el particular realiza.

En cambio, cuando no se haya determinado o liquidado alguna multa ni se hayan establecido las bases para cuantificarla por autoridad administrativa diversa a la recaudadora; y en el recibo de pago sea precisada la cantidad que el particular debe enterar por concepto de multa a causa de la infracción impuesta, se está en presencia de un acto administrativo.

Robustece lo anterior, el criterio emitido por el Pleno de este Tribunal, que enseguida se transcribe:

«RECIBO DE PAGO. ACTO ADMINISTRATIVO. Cuando la justiciable señale como acto impugnado el cobro de un crédito fiscal y lo acredite por medio de los recibos correspondientes a los pagos que realizó, en términos de la interpretación del artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa deberán admitir la demanda respectiva, pues ese documento de pago -es un acto administrativo- al ser una declaración unilateral de voluntad susceptible de incidir en la esfera jurídica del gobernado, ya sea creando, declarando, reconociendo, transmitiendo o extinguiendo una situación jurídica individual, siempre que cumpla con los siguientes elementos: a) ser emitido de manera unilateral por la autoridad -puede ser el área respectiva encargada de recibir el pago la que realice el cálculo del crédito o bien el órgano hacendario municipal-, en ejercicio de sus funciones públicas previstas en la norma hacendaria; b) deberá incidir en la esfera jurídica del particular afectado, creando y declarando la obligación fiscal determinada en cantidad líquida; c) generar una situación jurídica individual y concreta que trascienda en el patrimonio del particular destinatario del

acto al realizar el pago, lo cual deberá acreditarse en autos una vez colmado lo anterior, sin mayor trámite deberá admitirse la demanda, pues dichos recibos de pago son actos administrativos impugnables en su modalidad de crédito fiscal».⁴

En este mismo sentido, resulta aplicable al efecto la tesis aislada V.2o.P.A.13 A (10a.)⁷ que a continuación se transcribe:

«RECIBO DE PAGO DE UNA MULTA POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO. ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO LA ENTIDAD RECAUDADORA LIQUIDA EL MONTO DE LA INFRACCIÓN Y/O DE CONCEPTOS NO REFERIDOS EN LA BOLETA CORRESPONDIENTE (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 182/2008). De la jurisprudencia 2a./J. 182/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 294, de rubro: "TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL RECIBO DE PAGO RELATIVO NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", así como de la ejecutoria que le dio origen, se advierte que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el recibo de pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos constituye solamente el medio idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación correspondiente y no un acto de autoridad imputable a la autoridad fiscal, debido a que es el gobernado quien voluntariamente acude a liquidar dicho impuesto, sin que exista un acto coercitivo de la autoridad correspondiente; de igual manera, señaló que no acontece lo mismo en relación con la determinación unilateral del monto a pagar por concepto de dicho impuesto o la negativa a proporcionar los servicios administrativos ante la existencia de algún adeudo por el concepto señalado, al constituir indudablemente actos de autoridad que afectan la esfera jurídica del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales, ni requerir del consenso de la voluntad del afectado, debido a que la autoridad administrativa encargada del trámite ejerce una facultad de decisión, por lo que constituye una potestad administrativa cuyo ejercicio le es irrenunciable. De esta manera, del criterio referido puede deducirse que, en términos generales, el recibo de pago de una contribución no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues lo único que acredita es la existencia de un acto de autoaplicación de la ley, en el caso de que la autoridad no haya intervenido en la

⁴ Toca 60/18 PL. Recurrente: **. Resolución del 10 diez de enero de 2018 dos mil dieciocho.

determinación del tributo ni hubiese desarrollado actos diversos e independientes de la autodeterminación realizada por el propio contribuyente. En esas condiciones, si con motivo de una multa determinada por un agente de tránsito, el particular efectúa ante la tesorería el pago respectivo, sin que la entidad recaudadora realice determinación alguna, adoptando la postura pasiva de fungir sólo como receptora del pago, éste no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo; **sin embargo, no sucede lo mismo cuando en la boleta de infracción no se advierte que el oficial de tránsito hubiese determinado o liquidado alguna multa o infracción ni establecido las bases para cuantificarla (como acontece por ejemplo cuando se fija en específico el número de salarios mínimos que habrán de pagarse con motivo de la infracción), y en el recibo de pago se precisa la cantidad que el contribuyente debió enterar por concepto de multa por la infracción referida en la boleta, o bien, cuando en el recibo también se hace referencia a otros conceptos como parte del monto pagado, como podrían ser los de asistencia social, mejoras en servicio público, fomento al deporte, servicio de almacenaje, servicio de grúa y certificado médico, entre otros. Lo anterior es así, debido a que en esos dos supuestos, es evidente que la liquidación de dicha infracción y de los referidos conceptos fue realizada por la propia autoridad recaudadora, ya que no derivan directamente de la boleta de infracción, ni la actividad de la exactora se contrae a recibir pasivamente el pago que el particular realiza luego de haber sido determinado y liquidado por diversa autoridad, lo que pone de manifiesto que se trata de aspectos introducidos unilateralmente por dicha autoridad al momento del cobro y evidencia la existencia de una relación de supra a subordinación entre el gobernado y la referida autoridad, pues a través del cobro reflejado en el recibo de pago crea, modifica o extingue por sí o ante sí, una situación que afecta la esfera jurídica de aquél, ejerciendo facultades de decisión; de ahí que constituya un acto de autoridad para efectos del juicio constitucional, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.»⁵ [Énfasis añadido].**

En el caso concreto, derivado de lo que informa el Director General de Transporte del Estado de Guanajuato, se clarifica que la calificación de la boleta de infracción *********, se llevó a cabo por *****, Jefe de la

⁵ Época: Décima Época; Registro: 2012863; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 35, Octubre de 2016, Tomo IV; Materia(s): Común, Administrativa; Tesis: V.2o.P.A.13 A (10a.); Página: 3037.

Oficina Regional de Movilidad en el Municipio de León, Guanajuato, con la emisión de las Líneas de Captura precitadas, provenientes del sistema electrónico de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, en el que se aprecia la determinación del monto a pagar con motivo de la infracción que le fue atribuida al actor.

Por lo tanto, se concluye que la documental denominada «Líneas de Captura para la Recepción de Pagos» y la representación impresa del comprobante fiscal digital, que acreditan tanto la determinación de la sanción como el pago efectuado con motivo de la misma, **no tienen la naturaleza de actos administrativos** y, por tanto, no son susceptibles de ser objeto de impugnación, conforme a lo preceptuado en los numerales 136 y 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, toda vez que la cantidad enterada a la autoridad hacendaria por el concepto que se indica en el documento que contiene las líneas de captura concatenado con la factura digital, derivan de la liquidación o determinación efectuada por una diversa autoridad.

En consecuencia, la autoridad hacendaria estatal **no tiene el carácter de autoridad demandada** conforme a los señalamientos de previa exposición, por lo que se verifica la actualización la causal de improcedencia prevista en el artículo 261, la fracción VI, en relación con el diverso numeral 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, motivo por el cual **se sobresee el presente proceso únicamente respecto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato,**

de conformidad con lo dispuesto en el numeral 262, fracción II, del código de la materia.

Sin embargo, es importante precisar, que el sobreseimiento decretado no exime a la autoridad recaudadora de realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, considerando al efecto que todas las autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en la ejecución del fallo se encuentran obligadas a ello. Esto es, la dependencia hacendaria de mérito deberá en su caso, intervenir eficazmente en la devolución de la cantidad que ingresó indebidamente al erario público estatal que administra dicha Secretaría.

Como apoyo a lo anterior, se invoca la jurisprudencia 1a./J. 57/2007, pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

«AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. Aun cuando las autoridades no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, pero en razón de sus funciones deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de dicha sentencia protectora, y para que logre vigencia real y eficacia práctica.»⁶

Sobre el mismo tema, resulta ilustrativa la tesis aislada II.1o.P.A.153 K, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito, que señala:

⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 144. Número de registro: 172605.

«SENTENCIAS DE AMPARO. ESTAN OBLIGADAS A SU CUMPLIMIENTO. TODAS LAS AUTORIDADES QUE DEBAN INTERVENIR EN SU EJECUCION, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. El hecho de que alguna autoridad no haya sido señalada como parte en el juicio de amparo, no implica que no esté obligada a cumplir con el fallo protector, por el contrario, a su cumplimiento se obligan todas aquellas autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en su ejecución.»⁷

Así, con independencia o no del sobreseimiento de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato -al tener el carácter de autoridad exactora- estará obligada a realizar la devolución de la cantidad pagada indebidamente ante su oficina recaudadora, de determinarse lo conducente, así como al pago de actualizaciones sobre ese monto, todo ello en razón de sus funciones, sin perjuicio de haber sido o no parte en el procedimiento de origen. Se invoca así el siguiente criterio por analogía de la Segunda Sala de este Tribunal, que se cita a continuación:

«TESORERO MUNICIPAL. CON INDEPENDENCIA DE HABER SIDO O NO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN, ANTE LAS GESTIONES DE LA AUTORIDAD CONDENADA; EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD FISCAL, TIENE EL DEBER DE DEVOLVER LAS CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE POR LA ACTORA, AL HABER OBTENIDO ESTE UNA SENTENCIA FAVORABLE. De lo previsto en los numerales 15, inciso C); 52, 53 y 59 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se desprende que, con independencia de haber sido parte o no en el procedimiento administrativo originario en el que se ordena la devolución de las cantidades pagadas indebidamente por la actora, los tesoreros municipales, ante las gestiones de la autoridad condenada, tienen la obligación de realizar la devolución del pago, en

⁷ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-2, Febrero de 1995, página 554. Número de registro: 208849

razón de que la actora de origen interpuso oportunamente el proceso administrativo en el que obtuvo sentencia favorable.»⁸ [Subrayado añadido].

Esto es, en nada le beneficia el sobreseimiento, pues el mismo no impide el estudio de fondo del asunto y en su caso no le exime del cumplimiento de la sentencia.

Hechas las precisiones anteriores y al no actualizarse respecto de la materia de la presente causa, ninguna de las previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **quien resuelve determina procedente no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo.**

QUINTO. Estudio Jurídico.

A). Metodología. Este Juzgador efectuará el análisis del **primero** y **segundo** de los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora en forma conjunta; lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia con rubro «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.**»⁹

B). Planteamiento del Problema.

⁸ Publicado en los Criterios Jurídicos 2017, emitidos por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, página 7, consultables en: http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2018/01/CRITERIOS_JURIDICOS_2017.pdf Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, sentencia del 27 de junio de 2017.

⁹ Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.

(i) Postura de la parte actora. Conforme con los conceptos de impugnación denominados **primero** y **segundo** del escrito de ampliación de la demanda, la parte actora se duele de la indebida motivación de la competencia de la autoridad demandada (inspector de movilidad), así como de la indebida motivación de la conducta que la encausada consideró infractora, inobservando con ello lo dispuesto por los artículos 137, fracciones I y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; 68 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios; y 678, fracción II, del Reglamento de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios; negando además en forma lisa y llana haber realizado la conducta que se le atribuye¹⁰.

(ii) Postura del demandado. Se resalta que en la presente causa se tuvo a las autoridades demandadas (inspector de movilidad y jefe de oficina regional de movilidad) **por no contestando en tiempo y forma** legal la demanda y su ampliación, motivo por el cual, **se tienen por ciertos los hechos que la actora les atribuye de manera precisa**, de conformidad con lo previsto por el ordinal 279 del código de la materia.

(iii) Problema Jurídico a resolver. De conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el «problema jurídico a dilucidar» consiste en determinar si la boleta de infracción impugnada se encuentra debidamente motivada por la autoridad demandada.

¹⁰ Señalamiento vertido en el segundo de los conceptos de impugnación de la ampliación de la demanda.

C). Razonamiento Jurisdiccional. Luego, una vez realizado el análisis al contenido de actuación controvertida, así como a la totalidad de las constancias que integran los autos, **quien resuelve concluye que resultan fundados los conceptos de impugnación** en estudio y, por lo tanto, suficientes para declarar la nulidad de la boleta de infracción impugnada, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como imperativo a toda autoridad, en su respectivo ámbito de competencia, **la obligación de fundar y motivar la causa legal de sus actos**, ello en respeto a las garantías constitucionales de seguridad y certeza jurídica consagradas en favor de los gobernados.

Garantía que a su vez contempla el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al estipular como elemento de validez de todo acto administrativo, el encontrarse **debidamente fundado y motivado**.

Así, para considerar que un acto administrativo que incide en la esfera jurídica del gobernado, cumple con la **debida fundamentación y motivación**, es necesario que éste cumpla con los siguientes elementos: **a)** preceptos legales aplicables; **b)** relato pormenorizado de los hechos incluyendo elementos temporales, espaciales y de modo; y **c)** argumentación lógica jurídica que explique con claridad la razón por la cual los preceptos de ley tienen aplicación al caso concreto, es decir, la subsunción racional del caso fáctico a la hipótesis normativa¹¹.

¹¹ Robustece tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**» Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Particularmente, **en relación con la debida motivación**, la autoridad emisora debe darle a conocer a éste en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de autoridad, esto es, las razones explicativas de por qué se tomó una determinada decisión. Esto se traduce en el deber de enunciar las circunstancias de hecho que describan la conducta atribuida al infractor y que las mismas encuadren perfectamente en la hipótesis normativa aplicable.

Sirve de sustento a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial que es del tenor literal siguiente:

«**MOTIVACION, CONCEPTO DE.** La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal».¹²

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras: **(i) Formal**, cuando existe omisión total e incongruencia del argumento explicativo, así como ante su notoria insuficiencia, ocasionando con ello que el destinatario no pueda conocer la esencia de las razones en que tuvo apoyo la emisión del acto autoritario, y por consiguiente, imposibilitando a éste cuestionar dicha decisión y defenderse adecuadamente; y **(ii) Material**, cuando la

Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, abril de 1993, Tesis: VI.2o. /J.248, Página: 43.

¹² Séptima Época. Registro: 237716. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 151-156, Tercera Parte. Materia: Común. Página: 225

explicación o razones dadas son incorrectas o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

Por lo tanto, es necesario que el acto administrativo exprese con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas para la emisión del acto, siendo imprescindible la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa para que se pueda colegir que la actuación de la autoridad se encuentra **debidamente motivada y fundada.**

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en qué consiste el imperativo de la correcta motivación, en la jurisprudencia que es del tenor siguiente:

«**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.»¹³

En el caso concreto, la motivación expresada por la autoridad demandada como concepto de infracción, se asentó como a continuación se transcribe:

¹³ Séptima Época. Registro: 238212. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 97-102, Tercera Parte. Materia: Común. Página: 143

«Encontrándome en el momento, fecha y lugar mencionado en el presente documento, en funciones de regulación y vigilancia de la prestación del servicio público y especial de transporte, detecté el vehículo cuyas características se describen, indicándole detuviera su marcha en lugar seguro procediendo a identificarse debidamente al momento de la supervisión física y de documentos, se corrobora transporte 05 personas de sexo femenino de la colonia los castillos a diversos puntos del fraccionamiento Gran Jardín, cobrando \$20.00 pesos por persona, siendo \$100.00 pesos motivo por el cual se procede a elaborar folio de infracción por: hacer competencia desleal en el servicio.» (sic)

Conforme lo anterior, se advierte que el inspector de movilidad demandado asentó que le indicó al conductor que se detuviera para hacer revisión de papeles y documentos, y debido a ello, se percató de que daba servicio a 5 cinco pasajeros, de los cuales no describe sus datos de identificación o filiación, ni constan en el acto combatido que dichas personas hayan informado lo que la autoridad demanda refiere.

De la misma forma, no menciona cuál es específicamente la conducta que actualiza a su consideración la **competencia desleal** y resulta contraria al cumplimiento de las obligaciones establecidas a cargo de los prestadores de servicio público de transporte, y menos aún lo acredita.

En tal virtud, este Resolutor estima que le asiste la razón al impetrante, pues lo asentado en el acta constituyen meras afirmaciones que resultan insuficientes para concluir la actualización de la conducta que el inspector le atribuye al actor, pues efectivamente, no existe indicio algún que permita la convicción de la existencia de los pasajeros que alude, ni claridad en los actos que fueron desplegados por el impetrante y constituyen competencia desleal, aunado al hecho de que efectivamente incurrió en contravención a lo establecido por el artículo 68 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios,

en tanto no describe el delito o infracción flagrante ni el mandato judicial o administrativo que le llevaron a solicitar que la actora detuviera la marcha del vehículo. El ordinal señalado dispone literalmente lo siguiente:

«**Artículo 68.** No se podrá suspender la circulación a ningún vehículo por elementos de la Policía Estatal de Caminos o por las autoridades municipales, salvo los casos de delitos o infracciones flagrantes, requerimientos administrativos o mandatos judiciales en los casos que resulte necesario para la preservación del orden y la paz pública.»

Derivado de lo anterior, se advierte que el inspector únicamente realiza inferencias respecto de la conducta presuntamente infractora, sin que la motivación apoye ni pruebe lo asentado, lo cual se suma a la negativa lisa y llana enderezada por la actora respecto de la comisión de la conducta que le fue atribuida.

Al respecto, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé como presunción que los actos de las autoridades administrativas son emitidos con apego a legalidad y, por ello, la obligación de demostrar su ilegalidad corresponde al particular; sin embargo, cuando el particular niega lisa y llanamente los hechos que motivan el acto, las autoridades deberán probar la veracidad de tales hechos, salvo que la negación implique la afirmación de otro hecho.

A mayor abundamiento, se transcribe el numeral 47 del referido Código:

«**Artículo 47.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el

interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.»

De esa forma, conforme a las reglas de la distribución de la carga probatoria previstas por el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, le fue constituido a la autoridad demandada la obligación de demostrar la veracidad de los hechos que motivaron el folio de infracción número *****, a fin de preservar la legalidad y validez jurídica de su actuación.

Sin embargo, en la secuela procesal la autoridad no cumplió con el débito probatorio que le fue constituido, esto es, no exhibió algún elemento convictivo a través del cual demostrara la flagrancia en la que detectó la conducta presuntamente infractora cometida por el accionante, ni acreditó los hechos imputados al actor en el folio de infracción impugnado.

Lo cual permite asumir que el folio de infracción se encuentra **indebidamente motivado**¹⁴, pues las razones expuestas en la decisión administrativa no guardan relación con la apreciación de la realidad que tuvo en cuenta la autoridad, ya que los hechos asentados por el inspector demandado no fueron debidamente justificados y, por tanto, la veracidad de los mismos no fue demostrada en la presente instancia.

Aunado a lo anterior, también se advierte como parte de esa motivación insuficiente del acto confutado, el hecho de que la autoridad no señale con precisión en dicha boleta cómo es que se

¹⁴ Al efecto, resulta ilustrativa la tesis que al rubro reza: «**MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO.**» Novena Época Registro: 174228 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006 Materia(s): Común Tesis: I.4o.A.71 K Página: 1498

identificó ante el presunto infractor, esto es, el documento con el cual lo hizo y la vigencia específica de éste.

Sirve de referente para fortalecer el razonamiento anterior, por analogía al caso que nos ocupa la tesis siguiente:

«INSPECCIÓN EN CENTROS FIJOS DE VERIFICACIÓN DE PESO Y DIMENSIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL. REQUISITOS QUE DEBEN CONSTAR EN LA BOLETA DE INFRACCIÓN QUE AL EFECTO SE LEVANTE EN CUANTO A LA DEBIDA IDENTIFICACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO COMISIONADO PARA PRACTICARLA. El artículo 70 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de los servidores públicos comisionados, de inspeccionar o verificar en centros fijos de verificación de peso y dimensiones que opera la propia secretaría, que los vehículos de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado, cumplan con el reglamento y las normas oficiales mexicanas relativos. Así, del análisis del citado precepto, armonizado con el derecho fundamental de seguridad jurídica que tutela el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de dar certeza legal al gobernado y evitar, en consecuencia, la actuación discrecional de la autoridad administrativa al llevar a cabo la diligencia de inspección, en la boleta de infracción que al efecto se levante debe hacerse constar la debida identificación del servidor público comisionado que la practique, a través de la descripción clara tanto del documento mediante el cual se identifica como del oficio que lo comisiona a realizarla. Para esos efectos, habrán de asentarse las fechas de expedición y de expiración de la credencial, el órgano de la dependencia que la emitió, el nombre y el cargo de quien la expidió, así como el de la persona a cuyo favor se otorga; asimismo, la fecha de expedición del oficio comisión, el número que le corresponde, el órgano y el titular de la dependencia y el nombre del autorizado, o en su caso, agregar a la boleta de infracción y al tanto que se le entregue al particular, copia fotostática de los documentos que contengan esos datos, para que tenga plena certeza de que quien

realizó la inspección está autorizado por la autoridad que emitió el oficio de comisión y facultado para efectuar el acto de molestia».¹⁵

Énfasis añadido.

Considerando lo anterior, es patente que dicho acto combatido se encuentra **insuficientemente motivado**, y con ello, se impidió al particular conocer los criterios fundamentales de la decisión autoritaria, pues aun cuando fueron expresados ciertos argumentos, lo cierto es que dicha información no resulta suficiente para explicar justificar correctamente la determinación asumida por la encausada, ni posibilita al particular esgrimir correctamente la defensa de sus derechos en contra del acto administrativo, aunado a que la autoridad incurre en insuficiente motivación de su competencia, lo que le depara indefensión al particular.

En vista de lo anterior, ante la insuficiente motivación del acto impugnado, es inconcuso que por consecuencia, la autoridad tampoco realizó debidamente el proceso de subsunción correspondiente, esto es, la adecuación lógica-jurídica entre los motivos aducidos y la hipótesis normativa aplicable.

Apoya tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA. Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomó en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse, no se cumple con el

¹⁵ Décima Época, Registro: 2004710, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Materia Administrativa, Tesis: IV.2o.A.63 A (10a), Página: 1806.

requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.»¹⁶

D). Conclusión. Agotado lo anterior, se concluye que la razón asiste a la parte accionante, al no quedar fehacientemente acreditada la comisión de la infracción que le fue atribuida, y que a consideración de la encausada, consistió en la contravención a los artículos 236. Fracción I, de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios y 668, fracción VII, del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

En este orden de ideas **queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato**, consistente en la indebida motivación y fundamentación del folio de infracción impugnado, al evidenciarse que la autoridad demandada, por una parte, omitió expresar los razonamientos que permitieran al justiciable tener pleno conocimiento de los elementos considerados para efecto de determinar la comisión de la infracción que le fue atribuida y, en otro extremo, apreció de manera incorrecta los hechos que motivaron su actuación; lo cual, incumplió con el margen de legalidad estipulado en los ordinales 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitucional, y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SIXTO. Decisión o Fallo. En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia

¹⁶ Novena Época Registro: 194798 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Enero de 1999 Materia(s): Común Tesis: VI.2o. J/123 Página: 660

Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad total de la boleta de infracción impugnada**¹⁷, así como de los actos subsecuentes que estén condicionados por el folio declarado nulo¹⁸.

Se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**, ya que, al estar en presencia de un vicio material, su ineficacia es total y al existir cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos, la autoridad demandada se encuentra impedida para dictar una nueva resolución¹⁹.

El anterior pronunciamiento, por analogía, tiene sustento en lo establecido por la jurisprudencia siguiente:

«NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en

¹⁷ Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los conceptos de impugnación que se hicieron valer, pues ello a nada práctico conduciría si los actos impugnados han quedado insubsistentes. Sirve de apoyo a la afirmación que antecede, la tesis del Poder Judicial Federal que a la letra dice: **«CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.** Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»

¹⁸ Sustenta tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: **«ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE»** 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.

¹⁹ Ello, de conformidad con lo consignado en la jurisprudencia intitulada: **«NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL»** Décima Época Registro: 2020803 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 11 de octubre de 2019 10:21 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A. J/4 (10a.)

principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»²⁰

SÉPTIMO. Pretensiones de la parte actora y consecuencias. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la parte actora, consistentes en que:

A). Se deje sin efectos la infracción impugnada. Respecto a la pretensión en estudio, se estima que, al haberse decretado la nulidad total de la infracción impugnada, esta **se encuentra satisfecha** al tenor de la declaración de nulidad, pues una consecuencia intrínseca de la declaración de nulidad es que la boleta de infracción controvertida, no podrá surtir efecto alguno.

Es decir, al tenor de lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **la boleta de infracción impugnada es un acto inválido e insubsistente**, que no se presume legítimo ni ejecutable, así como tampoco podrá ser subsanado, porque carece del elemento de validez exigido por el artículo 137, fracción VI, del Código citado, consistente en la debida fundamentación y motivación del acto administrativo.

B). Se efectúe la devolución de la cantidad pagada indebidamente con la actualización correspondiente. En su

²⁰ Novena; Registro: 184612; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Marzo de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/21; Página: 1534.

demanda, la actora solicita que le sea reintegrada la cantidad que pagó indebidamente con motivo del folio de infracción declarado nulo, la cual asciende a *****, pago que se encuentra debidamente acreditado conforme a lo establecido en el Considerando Segundo del presente fallo.

Luego, 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 la actora**, con base en las siguientes consideraciones:

La declaratoria de nulidad del acto impugnado decretada en el Considerando Quinto de la presente sentencia, implica que ninguna persona resentir las consecuencias de un acto inválido e insubsistente²¹, de conformidad con lo previsto en el numeral 143, párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De modo que, en este caso, la boleta de infracción impugnada no puede generar actos válidos ni ejecutables, pues al estar en presencia de un acto ilegal y, por tanto, viciado, es de concluirse que todos los actos derivados directamente de éste, que se apoyen en él o bien, que en alguna forma estén condicionados por dicho acto, resultan también viciados de origen²².

²¹ «Artículo 143. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez establecidos en el artículo 137 del presente Código, producirá la nulidad del acto administrativo. El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, sea en sede administrativa o jurisdiccional, será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda expedirse otro acto. Declarada la nulidad producirá efectos retroactivos y los particulares no tendrán obligación de cumplir el acto (...)» Subrayado propio.

²² Sustenta tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE» Publicado en el Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Séptima Época, Volumen 121-126, Sexta Parte, Núm. de Registro 252103, Página 280.

En ese sentido, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada intitulada: «**FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DLA ACTORA 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.**»²³

Asimismo, toda vez que fue acreditado en el proceso que la accionante realizó el pago de la multa, así como la ausencia de legalidad en la obligación tributaria que lo originó, se concluye que **se configura el pago de lo indebido**, en términos de lo previsto por el 37 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato²⁴, **norma aplicable al caso concreto a pesar de que fue abrogada dicha codificación, dado que el pago fue efectuado en el mes de junio del 2020 dos mil veinte y la interposición de este proceso administrativo en julio de la misma anualidad, mientras éste aún se encontraba vigente**²⁵. El ordinal en cita dispone:

«**Artículo 37.** Las autoridades fiscales están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales. La devolución podrá hacerse de oficio o a petición del interesado, a través de los medios de pago señalados en el segundo párrafo del artículo 31 de este Código.

Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de un acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto queda insubsistente. Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable a la determinación de diferencias por errores aritméticos, las que darán lugar a la devolución siempre que no haya prescrito la obligación.»

²³ 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.

²⁴ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 25 de noviembre de 2005.

²⁵ Lo señalado al tenor de los artículos primero, segundo y sexto del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, publicado el 30 treinta de diciembre de 2019 dos mil diecinueve en el medio de difusión oficial del Estado.

De la norma citada, se obtiene que la devolución de pago de lo indebido constituye un derecho del gobernado a través del cual se reincorporan a su patrimonio las cantidades que indebidamente pagó al fisco, por lo que no es lícito que el fisco retenga una cantidad que le fue pagada sin existir una obligación para ello. De ahí que, **lo indebido del pago se actualice al haberse decretado la nulidad de los actos impugnados que obligaron o conminaron el pago al actor.**

Es ilustrativa sobre la configuración del pago indebido de una multa derivada de la imposición de una infracción declarada nula, por analogía y similitud en el acaso, la tesis cuyo rubro y texto reza:

«PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI LA ACTORA 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 de la actora 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 la actora 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

artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»²⁶ [Lo resaltado es propio].

Cuestión por la cual, resulta innecesario que el particular 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 actos impugnados, tiene atribuciones para determinar la forma de reparación del derecho que fue lesionado con el acto administrativo, y condenar a la administración a restablecerlos, tal y como lo dispone el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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 Mexicanos²⁷.

Ahora bien, los ordinales 29 y 38, cuarto párrafo, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, señalan literalmente lo siguiente:

«**Artículo 29.** El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco estatal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más

²⁶Décima 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.

²⁷ 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.

antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco estatal, no se actualizarán por fracciones de mes.

El Índice Nacional de Precios al Consumidor será el que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación. En los casos en que el índice correspondiente al mes anterior al más reciente del periodo, no haya sido publicado, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señalarán en cada caso el periodo de que se trate.

Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales y del ejercicio, no será deducible ni acreditable.

Cuando el resultado de la operación a que se refiere el primer párrafo de este artículo sea menor a uno, el factor de actualización que se aplicará al monto de las contribuciones, aprovechamientos y devoluciones a cargo del fisco estatal, así como a los valores de bienes u operaciones de que se traten, será uno.

Artículo 38. (...)

(...)

(...)

El fisco estatal deberá pagar la devolución que proceda, actualizada conforme a lo previsto en el artículo 29 de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor hasta aquél en que la devolución esté a disposición del contribuyente. Se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la autoridad efectúe el depósito en la institución bancaria señalada en la solicitud de devolución o se notifique a dicho contribuyente la autorización de la devolución respectiva, cuando no haya señalado la cuenta bancaria en que se debe efectuar el depósito.»

Lo resaltado es propio.

De tal suerte que una vez que haya causado ejecutoria la presente sentencia, se actualiza la hipótesis normativa en términos del artículo 38, párrafo cuarto, del Código Fiscal para el 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 estatal el pago de la actualización solicitada** conforme a lo previsto en el artículo 29 del Código en cita, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido hasta aquél en que la devolución esté a disposición del contribuyente; considerando al efecto el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de acuerdo al cálculo establecido en el citado ordinal 29, aplicado al monto de la multa a devolver.

Importante es destacar al efecto, que la actualización de cantidades cobradas o erogadas por la autoridad, siempre deben de actualizarse a su valor presente al momento del entero, esto es, la actualización es un elemento intrínseco o subyacente a todo monto debido, pues el valor del dinero está sujeto a factores externos que lo condicionan invariablemente, como la inflación o la depreciación monetaria. No se trata la actualización de un concepto diverso a la cantidad a devolver, sino que le es un elemento propio e intrínseco.

Lo anterior, con el propósito de restituir al actor en el pleno goce de su derecho violado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a la autoridad a reintegrar las cantidades obtenidas

injustificadamente. Ilustra lo anterior, la tesis aislada que a continuación se transcribe:

«DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES. LA AUTORIDAD FISCAL DEBE DEVOLVER AL CONTRIBUYENTE LAS CANTIDADES ACTUALIZADAS, AUN CUANDO ÉSTE NO LO SOLICITE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 17-A, 22, PÁRRAFO OCTAVO, Y 22-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTES EN 2005). Este alto tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo se manifiesta de manera positiva, sino también de forma negativa, al prohibir a la autoridad recaudar cantidades superiores a las debidas, obligándola a reintegrar al particular las obtenidas injustificadamente; asimismo, que en el caso de normas declaradas inconstitucionales, aun cuando no establezcan la actualización del monto a devolver, a fin de cumplir con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la autoridad fiscal queda obligada a devolver el monto debidamente actualizado, ya que sólo así se restituye al gobernado en el pleno goce de la garantía individual violada. Por tanto, no es válido justificar la omisión de actualizar las cantidades enteradas indebidamente con la afirmación de que el contribuyente "no solicitó la actualización", ya que, por una parte, los formatos emitidos por la autoridad fiscal no tienen un espacio para solicitarla, lo cual no puede ser una omisión atribuible al contribuyente, pero además, éste tampoco puede solicitar el monto de la devolución actualizado, pues al presentar la solicitud no puede saber cuándo recibirá por parte de la autoridad la cantidad solicitada, y dado que la actualización del pago indebido debe realizarse desde que éste se efectuó hasta que la devolución se recibe, aquél no cuenta con los elementos necesarios para hacer el cálculo al presentar la solicitud de devolución. Por otra parte, la falta de una solicitud expresa no exime a la autoridad de cumplir con las obligaciones impuestas por la ley, ya que la actualización de las cantidades a su cargo no es optativa, sino que constituye una obligación clara y sin excepción alguna, de reintegrar al contribuyente los pagos de lo indebido actualizados.»²⁸ [Lo subrayado es propio].

²⁸ Décima Época; Registro: 2000567; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1; Materia(s): Administrativa; Tesis: 1a. LXXIII/2012 (10a); Página: 871.

Por lo tanto, la devolución cuyo monto asciende a la cantidad de *****, a cargo del fisco estatal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, considerándose al efecto el índice nacional de precios al consumidor (INPC), de acuerdo al cálculo establecido en el ordinal 29 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido hasta aquel en que la devolución esté a disposición del contribuyente.

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 las autoridades demandadas para que se efectúe al actor, la devolución de la cantidad de *****, de forma actualizada**, a la fecha en que se haga efectiva la devolución de mérito, en términos del cálculo que refiere el ordinal 29 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, la cual deberá ser puesta a su disposición de la interesada.

OCTAVO. Ejecución de la Sentencia. Finalmente, *****, **Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, deberán cumplimentar la condena que precede e informar sobre ello**, en un término de 5 cinco²⁹ 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.

²⁹ Artículo 322, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 29 de abril de 2020, en relación con el Decreto Gubernativo Número 173, y que entró en vigor a partir del 15 de octubre de 2020.

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. Se decreta el sobreseimiento únicamente respecto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato en la presente causa administrativa, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Cuarto del presente fallo.

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

CUARTO. Se decreta la nulidad total de la boleta de infracción impugnada, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto y Sexto de la misma.

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

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.

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente 1092/1a Sala/2020 de fecha 14 catorce de diciembre de 2020 dos mil veinte.

Versión Pública TJA