

Silao de la Victoria, Guanajuato, 19 diecinueve de septiembre de 2019
dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1237/1ªSala/19** 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 28 veintiocho de junio de 2019 dos mil diecinueve, *****, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...La boleta de infracción con folio número *****, de 20 (veinte) de mayo de 2019 (dos mil diecinueve), donde se contiene la “supuesta” infracción determinada por el inspector del ramo...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total de los actos impugnados; **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora; y; **3)** La condena a la parte demandada para que le sea devuelta la cantidad enterada a la Secretaría de Finanzas, Inversión y

Administración del Estado de Guanajuato, por concepto de multa, y el pago de la actualización de dicho monto.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 03 tres de julio de 2019 dos mil diecinueve, 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 admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en el escrito inicial de demanda.

Luego, en proveído de fecha 19 diecinueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a *********, **Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato**, y a la **Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma.

Respecto de las pruebas, se admitieron las documentales ofrecidas y exhibidas por ambas autoridades, así como la presuncional legal y humana en todo lo que favorezca al inspector demandado. Asimismo, se tuvo a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado, por haciendo propias las ofertadas por el actor.

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 09 nueve de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, tuvo

verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora y no así por las autoridades demandadas.

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, 7, fracción I, inciso a), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; así como por 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 de los actos impugnados. Se encuentra plenamente acreditada la existencia de la boleta de infracción con folio *****, de fecha 20 veinte de mayo de 2019 dos mil diecinueve, documento expedido por el Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, el cual contiene logo correspondiente al Instituto mencionado, signos exteriores por los que se le otorga la calidad de documento público, con el original con firma

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

autógrafo de ésta. Asimismo, con la confesión del inspector demandado al dar contestación a la demanda².

Ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, fracciones I y II, 57, 78, 118, 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 el inspector demandado que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 261, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, toda vez que no calificó el folio de infracción *****, de fecha 20 veinte de mayo de 2019 dos mil diecinueve; siendo inexistente el acto que se le reclama correspondiente a la calificación de la boleta de infracción, por tanto considera que es improcedente el juicio.

Es **infundado** el planteamiento de la encausada como a continuación se expone:

² Al dar contestación al primer hecho señalado por la parte actora en la demanda, indicó: «...me permito referir que es cierto el mismo únicamente en cuanto a la legal y fundada elaboración del folio de infracción, *****, de fecha 20 veinte de mayo de 2019 dos mil diecinueve, por el que suscribe, en mi calidad de Inspector de Movilidad del Estado de Guanajuato...»

El inciso a), de la fracción II, del artículo 251, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que tendrán el carácter de demandadas en el proceso administrativo, las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada.

Ahora bien, se atribuye el carácter de autoridad demandada al Inspector de Movilidad del Estado de Guanajuato -*****- al haber emitido la infracción con folio ***** de fecha 20 veinte de mayo 2019 dos mil diecinueve, tal y como se advierte del escrito inicial de demanda.

Por consiguiente, al haberse acreditado plenamente que el Inspector demandado dictó la infracción con folio *****, ello con la boleta de infracción que ha sido previamente valorada en este fallo, se demuestra que el inspector demandado sí emitió el acto impugnado en este proceso.

Por su parte, solicita la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración 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, en virtud de que no ordenó o ejecutó acto alguno, sino que el acto impugnado fue emanado por personal adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato.

Se **desestima** la causal de improcedencia planteada dado que la «Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato», tiene el carácter de «autoridad» en términos de lo

dispuesto por el artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De acuerdo a lo estipulado por el artículo 100 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 24, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato; 1, 2, fracción II, inciso b), 35, fracción II, 36, fracción IV, 46, fracciones III y VII, 50, fracción VI, y 54, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública del Estado, y le compete en materia de administración tributaria, administrar la recaudación de las contribuciones, y en general de los ingresos que forman parte de la hacienda pública estatal; de este modo, debe comparecer a este proceso a defender lo relativo a la procedencia o improcedencia de la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa y en su caso el pago de actualizaciones que reclama la parte actora.

Por ello, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, tiene el carácter de autoridad ya que ésta característica «no la pierde por el simple hecho de recibir el pago de la multa», la que por disposición de los artículos 26 y 30, párrafo último, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, tiene el carácter de crédito fiscal, de ahí resulta que como autoridad podría ser condenada a la devolución de la cantidad pagada indebidamente y en su caso al pago de actualizaciones sobre ese monto.

De esta forma, y toda vez que el actor vía reconocimiento del derecho solicita la devolución de la cantidad que indebidamente pagó ante la

Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, debe ser llamada a este proceso, porque podría verse afectado el erario público del Estado, además de que al tratarse de un crédito fiscal la multa correspondiente, dicha dependencia hacendaria interviene como «autoridad determinadora y ejecutora al recibir el pago de la misma»³, y por tanto, tiene el carácter de autoridad demandada, conforme a lo dispuesto por el artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo señalado aunado, a que en la boleta confutada no se liquidó o determinó el monto a pagar ni subsiste calificación que lo haya hecho, por lo que dicha determinación sí la llevó a cabo la autoridad recaudadora.

Resulta aplicable al efecto la tesis aislada V.2o.P.A.13 A (10a.)⁴ 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

³ Criterio de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, intitulado: **RECIBO DE PAGO. ACTO ADMINISTRATIVO.** (Ponente: Magistrado Gerardo Arroyo Figueroa. Toca 60/18 PL. Recurrente: *. Resolución del 10 diez de enero de 2018 dos mil dieciocho).

⁴ 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.

EFFECTOS 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 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.»

Énfasis añadido.

Es importante precisar, que en caso de resultar una resolución favorable a la parte actora, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, no se encontraría exenta 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, en su caso, tendría que intervenir eficazmente en la devolución de la cantidad que ingreso indebidamente al erario público estatal que administra dicha oficina recaudadora.

Como apoyo a lo anterior, se invoca la jurisprudencia 1a./J.57/2007⁵, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 144. Número de registro: 172605.

«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.»

Énfasis añadido.

Sobre el mismo tema, resulta ilustrativa la tesis aislada H.1o.P.A.153 K⁶, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito, que señala:

«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.»

Énfasis y subrayados añadidos

Así, con independencia o no del sobreseimiento de la misma como autoridad demandada, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato -al tener el carácter de autoridad exactora- en calidad de encausada o incluso de tercero, sería condenada a la devolución de la cantidad pagada indebidamente ante

⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-2, Febrero de 1995, página 554. Número de registro: 208849.

su oficina recaudadora, 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 EL ACTOR, 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 el actor, los tesoreros municipales, ante las gestiones de la autoridad condenada, tienen la obligación de realizar la devolución del pago, en razón de que el actor de origen interpuso oportunamente el proceso administrativo en el que obtuvo sentencia favorable.»⁷

Subrayado añadido

Esto es, en nada le beneficia el sobreseimiento que solicita, pues el mismo no impide el estudio de fondo del asunto y en su caso no le exime del cumplimiento de la sentencia; lo cierto es que participa del acto confutado al recibir y determinar el monto de la multa.

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas y al no advertirse, oficiosamente, la actualización de alguna de las hipótesis previstas en

⁷ 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.

los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que impida resolver el fondo de la causa, a continuación se estudiará la «litis» sometida a esta Sala.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por las autoridades encausadas 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».**⁸

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 del Inspector de Movilidad demandado, para dictar la

⁸ 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.

boleta de infracción impugnada, así como todo lo relacionado con la misma, incluso la ausencia, indebida o insuficiente de su fundamentación.

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.»⁹

Lo resaltado es propio.

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

Así, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que todo acto de molestia conste en un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Lo que se reitera en el artículo 137, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, del cual se advierte que los actos administrativos deberán ser expedidos por autoridad competente.

Los preceptos citados consagran el principio de legalidad, por virtud del cual las autoridades sólo están facultadas para hacer lo que la ley expresamente les permite, a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados, por lo que, la competencia no solo se traduce en la posibilidad de emitir el acto de molestia en contra del gobernado, sino también en que por disposición expresa de una ley o reglamento dicha autoridad emisora deberá existir, si esto último no se justifica tampoco el acto emitido por ella.

Conviene destacar sobre el tema relativo a la inexistencia legal de una autoridad y los efectos del acto emitido por ésta, la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

«SUBDIRECTOR DE SANCIONES DE LA DIRECCIÓN DE SANCIONES, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. SU EXISTENCIA DEBE CONTENERSE EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROPIA SECRETARÍA. El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es el ordenamiento legal a través del cual el Ejecutivo Federal puede crear órganos, suprimirlos, cambiar o modificar sus atribuciones; por tanto, si en tal ordenamiento

legal no se contempla al subdirector de Sanciones de la Dirección de Sanciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es evidente que no tiene existencia legal, ya que no puede sostenerse válidamente que en el acuerdo delegatorio de facultades, organigramas generales o en el manual general de organización, se confieran facultades a una autoridad que no se encuentra expresamente creada en dicho reglamento interior, puesto que además de la existencia de la autoridad, debe constar expresamente en el cuerpo de leyes que contempla a las unidades administrativas que integran tal secretaría de Estado y no inferirse su existencia, toda vez que expresamente el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, que es expedido por el presidente de la República, determinará las atribuciones de las unidades administrativas; por lo que si en el citado reglamento, en el que constan las unidades administrativas que integran la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no se encuentra contemplada la existencia del subdirector de Sanciones de la Dirección de Sanciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual debe constar expresamente y no inferirse o hacerse derivar de disposiciones secundarias, es evidente que cualquier actuación derivada de ella es ilegal por provenir de una autoridad inexistente.»¹⁰

Énfasis añadido.

Previo a realizar el análisis de acto impugnado, es necesario precisar que mediante reformas publicadas el 21 veintiuno de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, se reformó la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, con la finalidad de hacer más eficiente la materia de movilidad.

Por ello, el Instituto de Movilidad del Estado, se extinguió como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, para formar parte de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad,

¹⁰ Época: Novena Época; Registro: 197547; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VI, Octubre de 1997; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.I.A. J/1; Página: 698

para la atención de las funciones sustanciales de planeación y diseño de las políticas públicas estatales en materia de movilidad. En tanto, se previó que la Secretaría de Gobierno, a través de una Unidad Administrativa que para tal efecto creara, habría de conocer asuntos de las materias de educación vial y del servicio público y especial de transporte¹¹.

En este tenor, los artículos 15 bis y 15 ter de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, disponen:

«**Artículo 15 bis.** La Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad, contará con una unidad administrativa en materia de movilidad encargada de ordenar, planear, promover y administrar la movilidad en el Estado.»

«**Artículo 15 ter.** La Secretaría de Gobierno contará con una unidad administrativa en materia de transporte encargada de ordenar, planear, promover y administrar el servicio público y especial de transporte en el Estado, así como la educación vial.»

Lo subrayado es propio.

A fin de reforzar los argumentos anteriores se transcriben los artículos transitorios primero, quinto, sexto y séptimo, de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, relativos a la reforma en comento, que textualmente indican:

«**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el 26 de septiembre de 2018, previa publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado.»

¹¹ Cfr. Iniciativa de Decreto a fin de reformar, adicionar, y derogar diversas disposiciones de las leyes de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma, para el Estado y los Municipios de Guanajuato; Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, de Alcoholes para el Estado de Guanajuato; para el Desarrollo y la Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios; de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato; de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guanajuato; del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato; y al Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Consultable el www.congresogto.gob.mx

Artículo Quinto. La Secretaría de Obra Pública se transformará en Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad; para tal efecto, el Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato transferirá los asuntos jurídicos, administrativos, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general, el equipo de las unidades administrativas que hayan venido usando para la atención de sus funciones, a través de la entrega-recepción respectiva.»

«**Artículo Sexto.** La Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad sustituye en todas sus obligaciones y asume los compromisos adquiridos por las entidades paraestatales que les transfieran los asuntos en términos del artículo quinto transitorio del presente Decreto.

Las referencias a la Secretaría de Obra Pública, y del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato se entenderán referidas a la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad.»

«**Artículo Séptimo.** De conformidad a lo estipulado en el Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública Estatal, la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, vigilará el proceso de entrega recepción extraordinaria.»

«**Artículo Octavo.** El Gobernador del Estado expedirá los reglamentos, así como las adecuaciones normativas y administrativas necesarias para el cumplimiento del presente Decreto, en un plazo que no exceda de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto se expiden, continuarán vigentes los actuales en lo que no se opongan al presente Decreto.»

Lo subrayado es propio.

De lo transcrito, se desprende que a partir del 26 veintiséis de septiembre del 2018 dos mil dieciocho, el Ejecutivo del Estado debía expedir y adecuar los reglamentos correspondientes dentro del año siguiente, y que **las referencias al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, se entenderán referidas a la Secretaría de**

Infraestructura, Conectividad y Movilidad; con lo cual se reitera la inexistencia del Instituto en mención.

En este contexto, mediante decreto gubernativo número 08 ocho, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, publicado el 30 treinta de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 240 doscientos cuarenta, sexta parte, se creó la Dirección General de Transporte, señalando que ésta es la Unidad Administrativa a que se refiere la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Dentro de sus funciones, se estableció que serían ordenar, planear, promover y administrar el servicio público y especial de transporte, y las demás que le confiera la cita ley de movilidad, precisando que los inspectores de movilidad que le están adscritos, serán competentes para emitir las boletas de infracción tratándose del servicio público y especial de transporte estatal.

Lo señalado se advierte del contenido de los artículos 3, fracción II, inciso a), subincisos a.1, a.2, a.3, a.4 y a.5, 42, fracción III, 43, fracciones I y II, y 46 fracción I, y artículo primero transitorio, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, que para su mayor comprensión a continuación se transcriben:

«**Artículo 3.** Para el estudio, planeación, programación, ejecución y despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con la siguiente estructura administrativa [...]

II. Subsecretaría de Servicios a la Comunidad:

a) Dirección General de Transporte:

a.1) Dirección de Desarrollo del Transporte;

- a.2) Dirección Jurídica de Transporte;
- a.3) Dirección de Inspección;
- a.4) Dirección de Atención, Capacitación y Educación Vial; y
- a.5) Dirección de Gestión Administrativa de Transporte...»

«**Artículo 42.** La Dirección General de Transporte debe planear, coordinar, supervisar y evaluar el trabajo de las siguientes unidades administrativas:

- I. Dirección de Desarrollo del Transporte;
- II. Dirección Jurídica de Transporte;
- III. Dirección de Inspección;
- IV. Dirección de Atención, Capacitación y Educación Vial; y
- V. Dirección de Gestión Administrativa de Transporte.»

«**Artículo 43.** La Dirección General de Transporte tiene, además de las facultades genéricas, las siguientes:

- I. Ordenar, planear, promover y administrar el servicio público y especial de transporte, así como la educación y cultura vial;
- II. Fungir como la Unidad Administrativa de Transporte a que se refiere la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, con las atribuciones que la misma le confiere...»

«**Artículo 46.** La Dirección de Inspección tiene las siguientes facultades:

- I. Supervisar, verificar y vigilar, por conducto de los inspectores de movilidad, que la prestación del servicio público y especial de transporte de competencia estatal, se ejecute de acuerdo a la normatividad de la materia, así como levantar las boletas de infracción y actas de inspección...»

«**Artículo Primero.** El presente Decreto Gubernativo entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.»

«**Artículo Tercero.** A la entrada en vigencia del presente Decreto Gubernativo, cualquier referencia que en decretos, reglamentos, convenios u otros instrumentos jurídicos se haga a los Institutos de Movilidad del Estado de Guanajuato y de Seguridad en la Tenencia de la Tierra del Estado de Guanajuato, se entenderá hecha a las Direcciones Generales de Transporte y de Seguridad en la Tenencia de la Tierra, respectivamente.»

Lo resaltado no es de origen.

En virtud de lo anterior, de conformidad con el artículo primero transitorio del Reglamento citado, **a partir del 01 uno de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, el Inspector de Movilidad de la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, es la autoridad competente para vigilar el servicio público y especial de transporte estatal, y por consiguiente elaborar las infracciones con motivo del incumplimiento a las disposiciones que lo regulan.**

Además, de las disposiciones citadas, se advierte que para todos los efectos legales, el Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato se entenderá referido a la Dirección General de Tránsito, pero únicamente en cuanto a ordenamientos legales y reglamentarios, decretos, convenios u otros instrumentos jurídicos **emitidos con anterioridad a la vigencia de las reformas**, pero no así para emitir actos administrativos con posterioridad, como es el caso de la infracción impugnada, ni tampoco que los actos emitidos por los inspectores del Instituto de Movilidad mencionado se entenderán emitidos por un inspector adscrito a la Dirección General de Tránsito.

En este mismo sentido se pronunció la Tercera Sala de este Tribunal en la sentencia dictada dentro del proceso número 816/3ra Sala/2015 de fecha 26 veintiséis de febrero de 2016 dos mil dieciséis, de la cual derivó el criterio que a continuación se transcribe:

«NULIDAD TOTAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR OFICIALES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁNSITO DEL ESTADO DEL ESTADO DE GUANAJUATO CON POSTERIORIDAD AL 1 DE ENERO DE 2015. INEXISTENCIA DE LA AUTORIDAD. Mediante Decreto número 191 ciento noventa y uno, publicado

en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 188 ciento ochenta y ocho, tercera parte, de fecha 25 veinticinco de noviembre de 2014 dos mil catorce, se expidió la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, en la que en los artículos 8 fracción VI, 194 y 195 se establece la competencia de la Policía Estatal de Caminos para vigilar el tránsito en las carreteras, caminos y áreas de jurisdicción estatal, así como la seguridad en las mismas; por ello de conformidad con los artículos Primero y Segundo transitorios de la Ley citada, a partir del 1 uno de enero de 2015 dos mil quince, dejó de existir legalmente la Institución Policial denominada «Dirección General de Tránsito» prevista en la abrogada Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, en consecuencia, también dejaron de existir jurídicamente los Oficiales de Tránsito adscritos a ésta. No obsta a lo anterior que los artículos Tercero, Sexto y Séptimo transitorios dispongan que para todos los efectos legales, la Policía Estatal de Caminos se entenderá referida a la Dirección General de Tránsito ya que ello únicamente ocurre en cuanto a ordenamientos legales y reglamentarios, decretos, convenios u otros instrumentos jurídicos emitidos con anterioridad a la vigencia de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, pero no así para emitir actos administrativos con posterioridad, como es el caso de la infracción impugnada ni tampoco que los actos emitidos por los Oficiales de Tránsito se entenderán emitidos por un Policía Estatal de Caminos. En consecuencia, ante la inexistencia legal del Oficial de Tránsito adscrito a la Dirección General de Tránsito del Estado de Guanajuato y por ende la incompetencia de la parte demandada que emitió la infracción lo procedente es decretar la nulidad total de la infracción impugnada.»

Énfasis añadido.

Ahora, en el caso concreto, la infracción con folio ***** de fecha 20 veinte de mayo de 2019 dos mil diecinueve, fue emitida por un Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, lo que se advierte del propio acto impugnado en que indica «El Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato que suscribe la presente boleta de infracción...»

Luego, si el Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, es una autoridad jurídicamente inexistente, entonces, es incompetente para emitir el acto impugnado, pues al no estar prevista su existencia en una norma jurídica vigente al momento de la emisión del acto controvertido, tampoco habrá alguna disposición normativa que le atribuya facultad alguna.

Ilustra lo anterior la tesis aislada Tesis: II.A.65 A¹², que enseguida se transcribe:

«DIRECCIÓN GENERAL DE ORIENTACIÓN, QUEJAS Y DENUNCIAS DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. ES LEGALMENTE INEXISTENTE. La Dirección General de Orientación, Quejas y Denuncias de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, no puede ser considerada como una unidad administrativa integrante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al no estar contemplada dentro del reglamento interior de la propia secretaría, vigente a partir del 12 de abril de 1995; por tanto, es evidente que no tiene existencia legal, y cualquier actuación derivada de ella es ilegal, por provenir de una autoridad inexistente.»

Lo subrayado es añadido.

En consecuencia, ante la inexistencia legal del Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, y por ende la incompetencia de la parte demandada que emitió la infracción con folio *****, de fecha 20 veinte de mayo de 2019 dos mil diecinueve, se actualiza la causal prevista en el artículo 302, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹² Época: Novena Época; Registro: 194030; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo IX, Mayo de 1999; Materia(s): Administrativa; Tesis: II.A.65 A; Página: 1006.

Dado que la incompetencia de la autoridad demandada para emitir la infracción impugnada, constituye un vicio de ilegalidad que trasciende a su aspecto material o de contenido, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento 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 infracción con folio *****, de fecha 20 veinte de mayo de 2019 dos mil diecinueve.

Es aplicable por analogía el criterio que a continuación se transcribe:

«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 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.»¹³

Énfasis añadido.

¹³ Época: Novena Época; 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.

Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actora, al resultar incompetente la autoridad que emitió la infracción impugnada, a fin de decretar su nulidad.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por el Pleno de este Órgano Jurisdiccional con el rubro y texto siguientes:

«CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. ES INNECESARIO SU ESTUDIO CUANDO SE DECRETA LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO. No es necesario el análisis de los demás conceptos de violación que esgrime el actor en contra del acto impugnado, al haber resultado bastante el estudio de la incompetencia de la autoridad, en virtud de que la competencia es un requisito de validez del acto administrativo, de acuerdo con lo que establece el artículo 137, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo que es suficiente para decretar la nulidad total de la resolución administrativa impugnada, con fundamento en la fracción I del artículo 302 del Código citado.»¹⁴

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.

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

Una vez precisado lo anterior, este resolutor **reconoce el derecho del actor para que le sea devuelta la cantidad que erogó con motivo de la multa impuesta, determinando que deberá ser de forma actualizada;** ello de conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el

¹⁴ Sentencia de fecha 18 dieciocho de septiembre de 2009 dos mil nueve, dictada dentro del toca 89/09.PL.

Estado y los Municipios de Guanajuato y con las consideraciones jurídicas siguientes:

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el acto decretado nulo en este proceso no se presume legítimo ni ejecutable; en consecuencia, procede restituir al justiciable el derecho subjetivo que fue vulnerado, previa verificación de su existencia por parte de este Tribunal.

En este sentido, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada con el rubro **«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»¹⁵**.

En la especie, el justiciable aportó como prueba al proceso, el documento denominado «líneas de captura para la recepción de pagos», expedido por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, del que se advierte el nombre del actor, el folio de la infracción impugnada, la cantidad cuya devolución solicita el impetrante, así como la línea de captura *****, correspondiente a Farmacias Guadalajara –entre otros establecimientos-; así como el comprobante de pago con folio *****, de fecha 29 veintinueve de mayo de 2019 dos mil diecinueve, cuyos datos son coincidentes a la línea de captura indicada, el monto, y el nombre del actor, por

¹⁵ 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.

concepto de depósito en efectivo al Gobierno del Estado de Guanajuato, con motivo de contribuciones estatales.*****

Documentos que al no haber sido objetados por las partes del proceso, se les otorga valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 124 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y acreditan fehacientemente que el justiciable pagó a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, la cantidad de \$***** (*****), por concepto de la multa impuesta.

En este tenor se configura el pago de lo indebido previsto en el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, que al efecto 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.»

Énfasis añadido.

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. Lo indebido del pago se actualiza al haberse decretado la invalidez del acto impugnado que obligó o conminó el pago al actor.

Es ilustrativa sobre la configuración del pago indebido de una multa, la tesis aislada con el rubro y texto siguientes:

«BOLETAS DE INFRACCIÓN DE TRÁNSITO. AL DEJARSE INSUBSISTENTES SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO, POR LO QUE EL PAGO EFECTUADO ES INDEBIDO Y SU DEVOLUCIÓN DEBE SOLICITARSE ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Si la autoridad responsable deja insubsistente la boleta de infracción durante la tramitación del juicio de amparo indirecto, por haber declarado la nulidad lisa y llana, ello legitima a la parte quejosa a solicitar la devolución del monto de la multa ante la responsable, pues en razón de que los actos de aplicación han quedado insubsistentes, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, lo cual ocasiona que el pago de la multa sea ahora indebido, por la nueva situación jurídica, al haber quedado sin efectos el acto reclamado.»¹⁶

Énfasis añadido.

Es de precisar que, es innecesario que la actora solicite la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa, en virtud de que al tenor de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, este órgano jurisdiccional además de estar facultado para decretar la nulidad de los actor impugnados, tiene atribuciones para determinar la forma de

¹⁶ Época: Décima Época; Registro: 2014537; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 43, Junio de 2017, Tomo IV; Materia(s): Común; Tesis: XVII.1o.P.A.11 A (10a.); Página: 2871.

reparación del derecho subjetivo del actor 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.

Resulta aplicable por analogía, la jurisprudencia PC.VIII. J/2 A (10a.), al ser semejantes los artículos citados en el párrafo precedente, con el artículo 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el citado criterio indica textualmente lo siguiente:

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

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

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

Lo resaltado es propio.

Ahora bien, en cuanto a la actualización del importe pagado, es un concepto que opera de forma adminiculada o subyacente a toda devolución, pues sólo así se restituye 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

¹⁷ Época: Décima 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.

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.**¹⁸

Lo resaltado es propio.

En este contexto, los artículos 29, 37 y 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, establecen:

«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 período entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho período. 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 período, no haya sido publicado, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

¹⁸ Época: 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.

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 período 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 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.»

«**Artículo 38.** Cuando se solicite la devolución a que se refiere el artículo anterior, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de cincuenta días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente con todos los datos, informes y documentos que acrediten el derecho a la misma.

Las autoridades fiscales para verificar la procedencia de la devolución, podrán requerir al contribuyente los datos, informes o documentos adicionales que consideren necesarios y que estén relacionados con la misma. Para tal efecto, se otorgará al promovente un plazo de diez días para que cumpla con lo solicitado, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente.

Cuando la autoridad fiscal requiera al contribuyente los datos, informes o documentos antes señalados, el periodo transcurrido entre la fecha en que se hubiera notificado el requerimiento de los mismos y la fecha en que éstos sean proporcionados en su totalidad por el contribuyente, no se computará en la determinación de los plazos para la devolución antes mencionados.

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.

Cuando la devolución a que tenga derecho el contribuyente no se efectúe en el plazo indicado, o se niegue y posteriormente sea concedida por la autoridad en cumplimiento de una resolución dictada en un recurso administrativo o por un órgano jurisdiccional, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán a partir del día siguiente al del vencimiento de dicho plazo, o de que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución por la que se negó la devolución solicitada, según se trate, conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos, en la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, vigente en el ejercicio correspondiente, sobre la devolución actualizada. Dichos intereses se pagarán conjuntamente con la cantidad principal objeto de la devolución actualizada.

Sin perjuicio de lo anterior, el contribuyente podrá compensar las cantidades a su favor, incluyendo los intereses, contra cualquier contribución a su cargo o que deba enterar en su carácter de retenedor. Tratándose de contribuciones que tengan un fin específico solo podrán compensarse contra la misma contribución.

En ningún caso los intereses a cargo del fisco estatal excederán de los que se causen en cinco años.

Cuando las autoridades fiscales procedan a la devolución de cantidades señaladas como saldo a favor en las declaraciones presentadas por los contribuyentes, sin que medie más trámite que el requerimiento de datos, informes o documentos adicionales o la simple comprobación de que se efectuaron los pagos de contribuciones que el contribuyente declara haber hecho, la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente. Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos sobre las cantidades actualizadas tanto por las devueltas indebidamente, como por las de los posibles intereses pagados por las autoridades fiscales, a partir de la fecha de la devolución.

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

Lo resaltado es propio.

De la interpretación armónica de los artículos antes transcritos, se desprende que se encuentran relacionados, ya que los mismos versan sobre la devolución del pago de lo indebido, y sobre la actualización que se genera en virtud de este supuesto.

El caso concreto, los ordinales 29 y 38, párrafo cuarto, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, contemplan que el monto de los aprovechamientos -conforme al artículo 83, fracción III, de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, las multas son una modalidad de los aprovechamientos-, deberá actualizarse 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 correspondientes.

Así las cosas, en el presente asunto se actualiza la hipótesis que contemplan los artículos 29, primer párrafo, y 37, párrafo segundo, y 38, cuarto párrafo, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, dado que se trata de un pago de lo indebido efectuado en cumplimiento de un acto de autoridad que ha quedado insubsistente y todo pago con esas características debe actualizarse, esto es, calcular su monto a valor presente.

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 antiguo de dicho periodo.

Lo anterior, en congruencia con los motivos y razonamientos expuestos por el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro de los tocas números *****, *****,y *****,

Por lo tanto, **se condena** a las autoridades demandadas, **a realizar devolver al actor la cantidad de \$***** (*****) que pagó como multa, 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 tributario en liza.**

Es de reiterar que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, dentro del ámbito de su competencia, deberá realizar 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.

Como apoyo a lo anterior, se invoca el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Tribunal, del tenor siguiente:

«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 EL ACTOR, 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 el actor, los tesoreros municipales, ante las gestiones de la autoridad condenada, tienen la obligación de realizar la devolución del pago, en razón de que el actor de origen interpuso oportunamente el proceso administrativo en el que obtuvo sentencia favorable.»¹⁹

No se omite señalar, que a idéntica conclusión se ha arribado por el Pleno de este Tribunal en las resoluciones correspondientes a los tocas ***** y ***** , relativos a análogas temáticas.

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 conocer y resolver el presente proceso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el **sobreseimiento** en la presente causa administrativa, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Tercero del presente fallo.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** del acto impugnado, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

¹⁹ Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, interpuesto por ***** . Sentencia del 27 de junio de 2017.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** a la parte 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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TIA