

Silao de la Victoria, Guanajuato, 2 dos de julio de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **147/1ªSala/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 a través del Sistema informático de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el día 24 veinticuatro de enero de 2019 dos mil diecinueve, *****, promovió proceso administrativo señalando como acto impugnado el siguiente:

«La boleta de infracción con folio número *****, de 03 (tres) de diciembre de 2018 (dos mil dieciocho), donde se contiene la “supuesta” infracción determinada por el inspector del ramo (...)» (Sic).

Además, la parte actora hizo valer como pretensiones en la presente causa: **1)** la nulidad de la boleta de infracción impugnada; y **2)** como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, que le sea devuelta la cantidad pagada indebidamente con motivo de la infracción combatida, de manera actualizada, en términos del ordinal 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Por auto de fecha 29 veintinueve de enero 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 tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora; no obstante, se le requirió para que exhibiera copia legible de la boleta de infracción número ***** de fecha 3 tres de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, toda vez que la boleta ofertada en su escrito de demanda no resultaba legible. Además, se le tuvo por designando abogados autorizados y por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, mediante acuerdo dictado el 25 veinticinco de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la **Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato**, por contestando demanda en tiempo y forma legal; igualmente, se le tuvo por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas, así como designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Asimismo, en relación con el requerimiento que le fue formulado, se tuvo a la parte actora por manifestando bajo protesta de decir verdad que no cuenta con el original no cuenta con el original de la boleta de infracción impugnada, ya que le fue retenida por la Oficina Recaudadora de Irapuato, Guanajuato, respecto de la cual señala que solicitó copia certificada a la Oficina de Recaudación de Irapuato, Guanajuato; dado lo anterior, se requirió a las autoridades demandadas que exhibieran original o copia certificada legible de la infracción número ***** de fecha 3 tres de diciembre de 2018 dos mil dieciocho.

Igualmente, se requirió a ***** que exhibiera copia certificada legible de la documental por medio de la cual acredite la personalidad con la que comparece como Inspector de Movilidad del Instituto de Movilidad del Estado, adscrito al municipio de Irapuato, Guanajuato; toda vez que la credencial laboral exhibida no resultaba legible.

En ese orden temporal, por auto dictado el 15 quince de mayo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a *****, **Inspector de Movilidad de la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato**, antes Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, por contestando demanda en tiempo y forma legal; igualmente, se le tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas, así como designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

De igual modo, se tuvo a la parte demandada por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, al exhibir copia certificada legible de la infracción número *****, de fecha 3 tres de diciembre de 2018 dos mil dieciocho; y finalmente, al no existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 4 cuatro de junio 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 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, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia de los actos impugnados. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, previo al estudio del fondo, debe fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor. 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.**»¹

Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que el accionante pretende controvertir la legalidad de:

- **La boleta de infracción folio número *******, redactada el día 3 tres de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, por *******,** Inspector de Movilidad de la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, dado que las autoridades demandas exhibieron en el proceso copia certificada de la misma, la cual hace fe de la existencia de su original y en virtud de su calidad de documento público, dadas la firma

¹ 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

autógrafo, sellos y signos exteriores apreciables el mismo, se le otorga valor probatorio pleno para acreditar su existencia y contenido, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 78, 117, 121, 131 y 307K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo anterior máxime que, en su contestación de demanda, el inspector de movilidad demandado **reconoce expresamente** la veraz elaboración del folio de infracción número *****, aseveración que hace prueba plena en su contra en términos de lo dispuesto por los ordinales 119 y 280, fracción III, del citado código.

Además, el justiciable manifiesta al respecto como parte de los hechos que dieron motivo a la demanda, que:

«(...) No obstante que, la emisión de la boleta de infracción era ilegal, el 10 (diez) de diciembre de 2018 (dos mil dieciocho), pagué en la cantidad de \$*****, como consta en el recibo de pago emitido por el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, con folio de referencia *****. Enteré tal cantidad con el único propósito de que fuera devuelto el vehículo retenido en garantía.»

Para acreditar el accionante que erogó dicha cantidad, exhibe junto a su escrito de demanda **(i)** comprobante oficial de pago folio número *****, expedido el día 10 diez de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, por el Instituto de Seguridad Social del Estado, a nombre de *****, en la cual se señala como concepto «CONTRIBUCIONES GOB EDO DE GUAN», como número de referencia «*****», y en la cual consiga el pago de \$*****; e **(ii)** impresión de «línea de captura para la recepción de pagos», **emitida por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato -autoridad demandada en el presente proceso-**, a nombre de *****, indicándose como línea de captura «*****» y como referencias: «FOLIO:*****» y «34-Multa por infracciones a la Ley de Movilidad», como

fecha límite de pago el 10 diez de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, y en la cual se determina en cantidad líquida el importe de \$*****.

Toda vez que existe coincidencia entre los datos asentados en el aludido comprobante de pago, con aquellos que obran consignados en la boleta de infracción y la línea de captura de pago exhibida, aunado a que el referido comprobante de depósito obra en original y que éste no fue legalmente controvertido ni objetado por las autoridades demandadas, quien resuelve genera convicción respecto de su existencia y contenido, en términos de lo previsto por los ordinales 117, 124 y 131 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, 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 citados.

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

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».²

² 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.

Luego, en su contestación de demanda, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato manifiesta que en este proceso se actualizan las fracciones I y VI del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistentes en la ausencia de afectación a los intereses jurídicos del actor, así como la inexistencia del acto impugnado, pues indica que éste no llevó a cabo orden o ejecución de acto alguno, en términos del numeral 251, fracción II, inciso a), del citado código.

Al respecto, **resulta procedente desestimar** la causal de improcedencia y sobreseimiento hecha valer por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato.

Ello, pues 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 tal motivo, 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.

Luego, 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**»³ al recibir el pago de la misma, 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 anterior, dado a que en la boleta confutada **no se liquidó o determinó el monto a pagar, ni subsiste calificación alguna que lo haya hecho**, por lo que dicha determinación fue llevada a cabo por la autoridad recaudadora, mediante la recepción del pago del justiciable con motivo de la multa impuesta.

Resulta aplicable al efecto la tesis aislada V.2o.P.A.13 A (10a.), que a continuación se transcribe:

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).

«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 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.»⁴

Énfasis y subrayado 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 hacendaría 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

⁴ 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; Página: 3037.

recaudadora. Como apoyo a lo anterior, se invoca la jurisprudencia 1a./J.57/2007, de 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.»⁵

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:

«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.»⁶

Énfasis y subrayados añadidos

Esto es, 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

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.

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.

De esa manera, 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 el monto determinado como multa.

Luego, es dable concluir que la determinación y ejecución efectuada por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato sí causa afectación a los intereses jurídicos del accionante y, especialmente, a sus esfera jurídica y patrimoniales, toda vez que éste erogó el pago consignado en el comprobante oficial de

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

pago folio número *****, con motivo del folio de infracción impugnado.

Por lo antes referido, el accionante se encontró válidamente habilitado para acudir ante esta instancia jurisdiccional a fin de salvaguardar los derechos que estima le fueron lesionados, **quedando acreditada la existencia de la afectación su interés jurídico**, en términos de lo previsto por los ordinales 9, párrafo segundo, y 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de conformidad, por analogía o símil, con lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«INTERES JURIDICO, EL ACTO RECLAMADO DEBE AFECTARLO DIRECTAMENTE. Para que el quejoso pueda pedir amparo contra un acto que estime afecta sus intereses jurídicos, el acto de autoridad debe dirigirse directamente en su contra, o de no ser así debe el cumplimiento en sí afectarle, aunque originalmente el acto no haya sido dirigido en su perjuicio, por lo que si el quejoso no se encuentra en ninguna de las dos hipótesis el amparo es improcedente en términos del artículo 73 fracción V de la ley de la materia.»⁸

Por último, no se soslaya que si bien la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato pretende sustentar el sobreseimiento del asunto con base en las sentencias de fechas 1 uno de marzo y 3 tres de agosto de 2018 dos mil dieciocho, recaídas a los procesos administrativos números ***** y ***** - respectivamente-, lo cierto es que éste Órgano Jurisdiccional se encuentra constreñido a resolver conforme a los elementos que integran la materia del presente litigio, de manera independiente a las circunstancias, argumentos y, más aún, de las conclusiones y criterios asumidos en una diversa causa, sin que ello implique que quien

⁸ Octava Época; Registro: 212268; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo XIII, Junio de 1994; Materia(s): Común; Tesis: II.2o.212 K; Página: 590.

resuelve esté vinculado a decidir con base en el expediente invocado por la autoridad hacendaria estatal.

En virtud de lo anterior, al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del proceso administrativo por lo que hace a la boleta de infracción impugnada**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por 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».**⁹

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. En su demanda, el accionante aduce en el concepto de impugnación

⁹ 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.

identificado como «PRIMERO» medularmente, **la indebida fundamentación y motivación del acto impugnado**, ya que la autoridad demandada omitió pormenorizar de manera concreta las razones o medios por los cuales se percató de que el actor cometió una conducta infractora.

En ese sentido, el accionante puntualiza que en la actuación controvertida no se expresan los elementos y circunstancias suficientes que permitan inferir que la norma fue transgredida, pues el inspector de movilidad únicamente señaló como motivo «no mantener la adecuada higiene del vehículo con el que se presta el servicio», sin expresar las razones o medios a través de los cuales se percató de ello.

Además, el impetrante niega lisa y llanamente haber cometido la conducta que se le atribuye en el folio de infracción.

Al respecto, en el punto correlativo de sus ocursos de contestación de demanda, las autoridades encausadas sostienen la legalidad de la boleta de infracción impugnada, al señalar que dicha actuación se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que se citan los preceptos legales aplicables y que encuadran en la conducta atribuida al actor.

Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se precisa que la *litis* en el presente estudio consiste en determinar si la autoridad demandada fundó y motivó debidamente o no la decisión contenida en la boleta de infracción impugnada.

Ahora bien, una vez realizado el análisis al contenido del acto impugnado, así como a las constancias que integran los autos, quien

resuelve concluye que resulta **fundado** el concepto de impugnación en análisis, y suficiente para declarar la nulidad de la boleta de infracción número *****, 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**.

Luego, para considerar un acto administrativo por correctamente fundado y motivado, 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 normativa.

Al efecto, resulta oportuno hacer cita de la siguiente jurisprudencia:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar 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 configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que éste obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»¹⁰

Lo relatado es propio.

En tal sentido, por motivación debe entenderse a la expresión pormenorizada de las circunstancias, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y a través de las cuales se explique al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificar dicha decisión autoritaria, le permitan su defensa para el caso de que resulte irregular.

Sirve de sustento a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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

¹⁰ Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, Abril de 1993, Tesis: VI.2o. /J.248, Página: 43.

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».¹¹

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 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.

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial que establece:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma

¹¹ Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Séptima Época, Volumen 151-156, Tercera Parte, Núm. de Registro: 237716, Página 225.

habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»¹²

Énfasis añadido.

En el caso concreto, desprendido del folio de infracción impugnado se advierte que la motivación expresada por la autoridad demandada como concepto de infracción, consiste en la siguiente conducta:

«Encontrándome en la hora fecha y lugar arriba mencionados en funciones de vigilancia y regulación de la prestación del servicio público de transporte, con el propósito de asegurar la perfecta movilidad de personas y terceros, se detectó el vehículo con las características se describen en el documento, indicándole al conductor que detuviera la marcha para posterior identificarme acercándome al conductor al inspeccionar el estado físico del vehículo y sus compartimientos detecte que porta los asientos sucios por lo que se elabora el folio de infracción por: No mantener la adecuada higiene en vehículo con el que presta el servicio.» (Sic).

Énfasis añadido.

Además, la autoridad demandada señala como fundamento legal respecto de la hipótesis normativa prevista como infracción y que, según su apreciación, fue actualizada debido a los hechos desplegados por el accionante, los artículos 1, 3, 15, fracción VII, 20, fracciones I, II y III, 37, 57, 236, fracción VIII, 248, 249, de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato; y 578, 679, 710, 711, 670, fracción XII, del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que después de haber realizado la inspección al estado físico del vehículo y sus compartimientos, el inspector demandado constató que la conducta

¹² Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

desplegada por *****-conductor del vehículo-, consistió en portar los asientos sucios.

Circunstancias que llevaron a la autoridad a concluir que el particular actualizó la infracción consistente en **no mantener la adecuada higiene en vehículo con el que presta el servicio**.

No obstante, aun cuando el Inspector de Movilidad demandado señaló lo anterior como motivo de la infracción, lo cierto es que éste **omitió realizar la expresión pormenorizada de las razones o motivos relativos a cómo fue que aconteció la conducta infractora**, esto es, qué rasgos o características distintivas le permitieron estimar que los asientos del vehículo se encontraban «sucios», a través de que medio o acción concreta verificó el estado físico del vehículo, así como el grado de suciedad que contenían los asientos, y en general todas y cada una de las circunstancias acontecidas en el momento, que al plasmarse en el acto de molestia le permitieran al impetrante llevar a cabo una adecuada defensa de sus intereses.

Asimismo, como consecuencia de no expresar debidamente y en detalle las circunstancias anteriores, es patente que tampoco se aprecian las razones específicas por las cuales concluyó válidamente que el particular «no mantuvo la adecuada higiene del vehículo con el que presta el servicio».

De modo que, al no advertirse en la boleta de infracción impugnada que el inspector demandado hubiere pormenorizado todas las circunstancias fácticas que detallen realmente cual fue la conducta desplegada por el accionante, hace patente que dicha actuación se encuentra **insuficientemente motivada**¹³ y con ello, se impidió al

¹³ Al efecto, resulta ilustrativa la tesis que al rubro reza: «MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE

particular conocer los criterios fundamentales de la decisión autoritaria, pues aun cuando fueron expresados ciertos argumentos pro forma, 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.

En atención a lo antepuesto, se estima que la autoridad fungió como «testigo, juez y parte» al momento de emitir el folio de infracción combatido y, por tal causa, **le era exigible que dicha actuación fuera cuidadosamente fundada y motivada, de manera que pudiera advertirse -de manera clara y sin ambigüedades-, cuál fue la versión de los hechos afirmada por la autoridad** y, con base en ese contexto fáctico, estar en posibilidad de determinar correctamente la aplicabilidad de la sanción prevista en la norma relativa. Al efecto, resulta ilustrativo el contenido de la tesis cuyo rubro y texto disponen:

«TRANSITO, MULTAS DE.» Las actas de infracción levantadas a los conductores por cruzar la línea de alto después del cambio de luz, derivan de una apreciación muy subjetiva del conductor y del agente de tránsito, pues se trata de fracciones de segundo en que se debe apreciar si la distancia de la línea, la velocidad del auto y la duración de la luz ámbar dan oportunidad o no, de detener el vehículo antes de la línea sin crear una situación de peligro, y si la luz ámbar da oportunidad de terminar de cruzar antes de la luz roja. Y en esas condiciones, ante la ineludible disyuntiva en que se coloca el juzgador entre aceptar una versión u otra, y ante los evidentes peligros de error que hay en aceptar una de las versiones, lo menos que puede exigirse es que las actas de infracción sean cuidadosamente motivadas en estos casos, de manera que de ellas se desprenda claramente cuál fue la versión de los hechos afirmada por el agente de tránsito, quien resulta Juez y parte en la imposición de la multa, para determinar con un relativo margen de seguridad legal

la aplicabilidad de la sanción prevista en la norma relativa. Y si el acta de infracción es demasiado lacónica y no proporciona elementos de juicio al respecto para que el Juez forme su criterio, no puede sino estimarse que hay una falta de motivación que se traduce en una violación del artículo 16 constitucional, conforme al cual se deben exponer los motivos que actualizan la hipótesis normativa y hacen aplicable la consecuencia pertinente. Y aunque esto implica una carga legal para los agentes de tránsito, ello se justifica, en primer lugar, porque se trata de una carga que les impone la Constitución Federal y, en segundo lugar, porque la prevalencia de su dicho puede dar lugar a arbitrariedades, que se deben tratar en reducir al mínimo posible.»¹⁴

En particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 8 -bajo el epígrafe «Garantías judiciales»-, consagra las garantías mínimas del debido proceso legal, entre las cuales se contiene **el deber de las autoridades de fundar y motivar sus decisiones**, con el propósito de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos¹⁵.

Al respecto, en el caso «**Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador**», la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, consideró que: «(...) las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión (...)»¹⁷.

¹⁴ Tesis: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación; Volumen 121-126, Sexta Parte, Séptima Época, página 232, registro 252070.

¹⁵ Postura asumida por el Pleno de este Tribunal en la resolución emitida el 24 veinticuatro de abril de 2019 dos mil diecinueve, dentro del **Toca número 907/18PL**

¹⁶ Decisiones que tienen el carácter de vinculantes para efecto de dilucidar la presente controversia, conforme a la jurisprudencia cuyo rubro reza: «**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**» *Décima Época Registro: 2006225 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I Materia(s): Común Tesis: P./J. 21/2014 (10a.) Página: 204*

¹⁷ Véase **Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 21veintiuno de noviembre de 2007 dos mil siete. Páginas 26 y 27 38.[En línea] Consultable en el sitio electrónico oficial de la CIDH: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_170_esp.pdf

Asimismo, en el caso «**Chocrón Chocrón vs. Venezuela**», el aludido tribunal interamericano puntualizó que: «(...) la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso (...)»¹⁸

De igual manera, se destaca que el accionante **niega lisa y llanamente** haber cometido la conducta que se le atribuye en el folio de infracción combatido, esto es, niega que los asientos del vehículo del servicio de transporte se encontraran sucios.

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.»

¹⁸ Véase **Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 1 uno de julio de 2011 dos mil once. Página 38.[En línea] Consultable en el sitio electrónico oficial de la CIDH: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf

Ahora bien, en relación con la negativa de portar los asientos sucios, se considera que tal expresión **sí implica una negativa lisa y llana**¹⁹, en virtud de que ésta fue realizada de manera categórica, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender 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 exhibió algún elemento convictivo a través del cual demostrara que el accionante efectivamente cometió la conducta que le fue atribuida y, por tanto, se tiene que la encausada no cumplió con el débito probatorio que le fue constituido, esto es, **no acreditó la totalidad de los hechos imputados al accionante en el folio de infracción.**

Lo cual permite asumir que el folio de infracción controvertido también se encuentra **indebidamente motivado**²⁰, pues las razones

¹⁹ Ilustrativo de lo anterior, resulta la tesis de rubro siguiente: «**CARGA PROBATORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO CONSTITUYE UN REQUISITO SOLEMNE PARA FINCARLA A LA AUTORIDAD DEMANDADA CUANDO EL ACTOR NIEGA LOS HECHOS QUE MOTIVEN LOS ACTOS O RESOLUCIONES DE AQUÉLLA, QUE AL HACERLO UTILICE LA EXPRESIÓN "LISA Y LLANAMENTE"**» *Novena Época; Registro: 170117; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Materia(s): Administrativa; Tesis: V.2o.P.A.12 A Página: 1741.*

²⁰ 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*

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.

En vista de lo anterior, ante la insuficiente e indebida 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 requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.»²¹

Agotado lo anterior, se concluye que le asiste la razón a la parte accionante, al no quedar fehacientemente acreditada la comisión de las infracciones que le fueron atribuidas, y que a consideración de la autoridad demandada transgredían lo dispuesto en los numerales 1, 3, 15, fracción VII, 20, fracciones I, II y III, 37, 57, 236, fracción VIII, 248, 249, de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato; y 578, 679, 710, 711, 670, fracción XII, del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato.

²¹ 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

En tal sentido, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la **indebida motivación y fundamentación** del acto impugnado, al evidenciarse que la autoridad demandada, por una parte, omitió expresar los razonamientos fácticos que permitieran al justiciable tener conocimiento pleno de los elementos considerados para la emisión del acta de infracción impugnada y, en otro extremo, no apreció de manera incorrecta los hechos que motivaron su actuación, lo cual incumplió 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.

Además, se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**²², 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 resolución.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a 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

²² Ello, de conformidad con lo consignado en la tesis intitulada: «**NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.** *Décima Época Registro: 2019461 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 08 de marzo de 2019 10:11 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A.157 A (10a.)*

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.»²³

En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **Nulidad Total** de la boleta de infracción folio número *****, redactada el día 3 tres de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, por *****, Inspector de Movilidad de la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por el justiciable.

En su demanda, solicita como reconocimiento del derecho, que le sea devuelta la cantidad de \$***** pagada indebidamente con motivo de la infracción combatida, como condena a la autoridad demandada, que el monto pagado indebidamente sea devuelto de manera actualizada, de conformidad con el ordinal 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato; pago que se encuentra debidamente acreditado en los

²³ 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.

autos del presente proceso conforme a lo establecido en el Considerando Segundo del presente fallo.

Luego, con fundamento en lo previsto por el ordinal 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, quien resuelve estima que **resulta procedente reconocer el derecho solicitado por el accionante** para que le sea devuelta la cantidad que erogó con motivo de la multa impuesta, determinando que deberá ser de forma actualizada conforme a la normativa aplicable, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que la nulidad deberá tener efectos retroactivos y, por ende, que el afectado no tiene por qué resentir las consecuencias de actos nulos, aunado a que el justiciable acreditó haber realizado el pago de la multa originada con motivo del acto impugnado.

Asimismo, toda vez que fue acreditado en el proceso que ***** 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 Guanajuato, mismo que 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. 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, 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.»²⁴

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

²⁴ 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.

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 Mexicanos²⁵.

Ahora bien, en cuanto a la actualización del importe pagado y contrario a lo que afirman las autoridades demandadas en sus recursos de contestación²⁶, es un concepto que opera de forma adminiculada o subyacente a toda devolución, pues el valor del dinero está sujeto a factores externos que lo condicionan invariablemente, como la inflación o la depreciación monetaria; puntualizando que, la actualización no se trata de un concepto diverso a la cantidad a devolver, sino que le es un elemento propio e intrínseco.

Ello, 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:

²⁵ 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.*

²⁶ En esencia, arguye que la actualización de las cantidades resulta improcedente ya que la parte actora realizó el pago de manera voluntaria sin ser coaccionada ni obligada por esa autoridad.

«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.»²⁷

Lo resaltado es propio.

Ahora bien, los artículos 29, 37 y 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, establecen:

²⁷ 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.

«**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 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 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.** (...) 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 la interpretación armónica de los artículos antes transcritos, se desprende que los mismos versan sobre la devolución del pago de lo indebido, y sobre la actualización que se genera en virtud de este supuesto.

En particular, los ordinales 29 y 38, párrafo cuarto, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, contemplan que el monto de los aprovechamientos -las multas administrativas son una modalidad de 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.

De tal suerte que, en el presente asunto se actualiza la hipótesis que establecen 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**²⁸.

²⁸ Ello, en congruencia con los motivos y razonamientos expuestos por el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro de los tomas números *****, ***** y *****.

Por lo tanto, la devolución de la cantidad de \$*****, a cargo del fisco estatal, deberá actualizarse 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 la fecha en que se lleve a cabo la devolución del mismo.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se condena a la autoridades demandadas para que lleven a cabo la devolución al actor 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.**

Finalmente, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, y *****, Inspector de Movilidad de la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato²⁹, **deberán informar sobre el cumplimiento otorgado a la condena que precede** en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

²⁹ Artículo 15 Ter, de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, adicionado mediante reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 21 de septiembre de 2018, en relación con el Decreto Gubernativo Número 8, mediante el cual se establece que, al momento de su entrada en vigor, esto es, a partir del 1 uno de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, los asuntos que se encuentran en trámite ante la Dirección General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato -como acontece en la especie-, continuarán su desahogo hasta su terminación, por la Dirección General de Transporte.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II 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** de la boleta de infracción folio número *****, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho solicitado** por el accionante y correlativamente **se condena** a las autoridades demandadas, todo ello en los términos precisados en el Considerando Sexto 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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA