

Guanajuato, Guanajuato, a 28 veintiocho de mayo de 2018 dos mil dieciocho.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1704/1ª Sala/17** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 06 seis de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnado el siguiente:

«...la infracción con folio número *****, la cual me fue notificada personalmente el 19 de julio de 2017*»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total del acto impugnado; **2)** el reconocimiento del derecho consistente en: **(i)** la devolución de la cantidad de \$*****, así como el pago de los intereses generados desde la fecha en que se realizó el pago hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución que se reclama; y **3)** la imposición de la condena a la autoridad demandada para el pleno restablecimiento de los derechos que le fueron conculcados.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 08 ocho de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma. Asimismo, se ordenó correr traslado al Titular de la oficina Recaudadora en Celaya, Guanajuato, tercero con un derecho incompatible a la pretensión de la parte actora para que manifestara lo que a su interés conviniera.

Se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por el accionante, así como la presuncional legal y humana en lo que le favoreciera; de igual forma, se tuvo a la actora por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, mediante proveído dictado el 04 cuatro de abril de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a *****quien **se ostenta como Inspector adscrito al Instituto de Movilidad**, por contestando la demanda en tiempo y forma. Asimismo, le fueron admitidas las pruebas ofrecidas en su curso de contestación, se le tuvo por designando abogados autorizados.

Por otra parte, se tuvo a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato -tercero con un derecho incompatible-, por manifestando lo conveniente a sus intereses.

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 mayo de 2018 dos mil dieciocho, fue celebrada audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, y no así por las demás partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio en línea, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 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, 249, 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 tiene por debidamente acreditada la existencia del acto impugnado mediante la reproducción digital de la documental exhibida por la parte actora consistente en copia simple de la boleta de infracción número *****, redactada el 19 diecinueve de julio de 2017 dos mil diecisiete, por *****, quien ostentó en el acto impugnado el cargo de «inspector de movilidad».

No obstante que la referida documental consta en copia simple -según lo manifiesta el accionante en su demanda-, genera convicción sobre la

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.

existencia de su original y de su contenido, al concatenarla con el reconocimiento expreso de la autoridad demandada respecto de la elaboración del folio de infracción impugnado, concretamente, en los apartados que denominó «Contestación a los hechos» y «Contestación a los agravios y/o conceptos de impugnación del acto o resolución del acto o resolución que se combate» de su escrito de contestación. Lo anterior, de conformidad con los artículos 117, 119, 124, 130, 131 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Al efecto, resulta pertinente enunciar el contenido de la siguiente tesis:

«COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE DE UN DOCUMENTO. SI ESTA CONCATENADA CON OTROS ELEMENTOS PROBATORIOS, PUEDE FORMAR CONVICCIÓN. Si bien una copia fotostática simple carece de valor probatorio pleno, no puede negarse que es un indicio y, como tal, incapaz por sí solo de producir certeza; sin embargo, como todo indicio, cuando la fotostática se encuentra adminiculada con otros elementos probatorios, su correlación lógica y enlace natural con la verdad que se busca, puede formar convicción en el juzgador.»²

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.

Al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien

² Registro: 200696; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo II, Noviembre de 1995; Materia(s): Común; Tesis: 2a. CI/95; Página: 311

resuelve determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo, 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 la parte actora, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».**³

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. El artículo 302, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, habilita a este Juzgador para examinar de oficio la competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, por ser una cuestión de orden público.

Por tanto, quien resuelve se avoca al estudio oficioso de la competencia de la autoridad demandada para dictar el acto impugnado

³ Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: 2a./J.58/2010, Página: 830.

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

Lo anterior, en concordancia con el discernimiento emitido por el Pleno de este Tribunal dentro del toca *****⁴, así como de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será 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.»⁵

Lo resaltado es propio.

⁴ En el cual se estableció que «...dentro de los procesos administrativos el principio de congruencia y exhaustividad tiene una excepción, pues los juzgadores pueden analizar de manera oficiosa, la competencia de la autoridad para dictar el acto impugnado y la ausencia total de fundamentación o motivación, ...»

⁵ Novena Época. Registro: 170827. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia s : Administrativa. Tesis: 2a./J. 218/2007. Página: 154

Luego, del examen al folio de infracción impugnado, así como de la contestación de la demanda, en relación con la documental que en copia certificada exhibió la autoridad demandada para acreditar su cargo, se advierte que no obstante que *****se ostentó en el acto impugnado y en el escrito de contestación de la demanda como «Inspector de Movilidad», no cuenta con el referido nombramiento, toda vez que el documento con el que acredita su carácter de autoridad consigna la denominación de «Inspector de Transporte», cargo que no encuentra atribuciones descritas para su ejercicio en la Ley de Movilidad y su reglamento, cuerpos normativos que sirvieron de fundamento al acto de autoridad que ahora se combate.

De lo anterior se concluye que la autoridad demandada **carece de las facultades competenciales necesarias para la emisión de la boleta de infracción folio *****.**

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

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

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

De esa forma, la competencia -en materia administrativa- puede definirse como: **«el complejo de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo».**

De lo anterior, resulta ilustrativo -en lo conducente-, lo establecido en la tesis siguiente:

«COMPETENCIA. EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ES IMPRORROGABLE Y, POR TANTO, NO EXISTE SUMISIÓN TÁCITA DEL GOBERNADO. La competencia en materia administrativa puede definirse como el complejo de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo; así, las normas que establecen la competencia son de orden público, pues éstas se forman con miras al interés público, no al del órgano estatal, por lo que aquélla es irrenunciable e improrrogable, tanto por acuerdo entre las partes, como de ellas con la administración; esto inclusive para la competencia territorial, a diferencia de lo que ocurre en el derecho procesal. Luego, el hecho de que el gobernado -con el fin de evitarse conflictos con la administración pública- intente cumplir lo que le es requerido por un ente estatal sin controvertir su competencia, de ninguna manera legitima la actuación de una autoridad incompetente, ya que, se reitera, la competencia en el ámbito administrativo es improrrogable. Además, en caso de que se estimara prorrogable por sumisión tácita, se obligaría a los particulares a mostrarse insumisos a los mandamientos de las autoridades que estimaran incompetentes (o que no fundaran adecuadamente su competencia), con la posibilidad de que se aplique en su contra algún tipo de coacción que pudiera derivar en actos de molestia o privación; se suma a lo anterior, el hecho de que el fundamento de la competencia de las autoridades constituye un elemento esencial del acto de autoridad, cuyo cumplimiento puede ser impugnado por los particulares en el momento en que les produzca algún agravio jurídico, tan es así que el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, impone al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que analice de oficio si la autoridad administrativa carece o no de competencia legal para emitir el acto impugnado o alguno de los que le sirven de antecedente o apoyo; por lo que en el caso de que se aceptara la sumisión tácita del particular a la competencia de la

autoridad, se llegaría al absurdo de convalidar actos viciados en su origen por provenir de autoridades incompetentes.»⁶

Lo resaltado es propio.

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

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

Al respecto, resulta pertinente acudir en lo conducente, al contenido de la jurisprudencia siguiente:

«COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la

⁶ Novena Época Registro: 175658 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, Marzo de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: XV.4o.18 A Página: 1961

Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.»⁷

Énfasis añadido.

Así, no obstante que el artículo 20 de la ley de movilidad citado en el acto impugnado establece facultades legales atribuibles a los Inspectores de Movilidad, es de destacar que quien confeccionó la boleta de infracción impugnada no es un inspector de movilidad, sino un «Inspector de Transporte».

⁷ Novena Época; Registro: 188432; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIV, noviembre de 2001; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 57/2001; Página: 31.

Por lo tanto, de la lectura al contenido de la boleta de infracción impugnada, en relación con el documento con el que la autoridad demandada acredita su nombramiento, resulta evidente que el acto administrativo fue emitido por un funcionario que no cuenta con las facultades legales que se señalan en el ordenamiento legal citado en la boleta de infracción, aunado a que del ordenamiento legal en que se funda el acto de molestia no existen atribuciones conferidas a servidor público alguno con el carácter de «inspector de transporte», cargo que tiene conferido quien acude al presente juicio como autoridad demandada.

En el mismo sentido, cabe destacar que la autoridad demandada acude al presente juicio ostentándose como «Inspector de Movilidad», sin embargo, dicho cargo no se acredita, en razón de que la documental consistente en identificación oficial a su nombre, con número de empelado *****, expedida por el Secretario de Gobierno, señala como cargo el de **Inspector de Transporte**.

Dado que el documento antes referido corresponde a una copia certificada, ésta hace fe de la existencia de su original, y en virtud de su calidad de documento público, se le otorga pleno valor probatorio para acreditar su existencia y contenido, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 78, 117, 121, 123 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Luego, al advertirse que ***** acredita el cargo de «Inspector de Transporte», y no el de «Inspector de Movilidad», se concluye que éste **carece de las facultades legales necesarias para la emisión de la boleta de infracción impugnada.**

Lo anterior, en virtud de que en el folio de infracción impugnado se ostentó con cargo distinto al que le fue conferido, es decir, ejerció atribuciones legales que no le fueron encomendadas, dado el nombramiento que se desprende de la identificación con la que acude al presente juicio, de lo que se desprende que la actuación autoritaria que desplegó no se encontraba dentro de su ámbito competencial, esto es, que no actuó conforme la legalidad.

Remarcando al efecto y en lo conducente, lo referido por la siguiente jurisprudencia:

«COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.»⁸

⁸ Octava Época. Registro: 205463. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 77, Mayo de 1994. Materias: Común. Tesis: P./J. 10/94. Página: 12

Énfasis añadido.

De tal forma, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la incompetencia del servidor público que dictó el folio de infracción número *****, al evidenciarse que ***** -autoridad emisora-, ostenta cargo diverso al del legalmente facultado por la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, para la formulación de boletas de infracción, y plasmó de manera diversa la denominación de su cargo en el folio impugnado.

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

Lo anterior, con apoyo en el siguiente criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación:

«AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o

indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.»⁹

Énfasis añadido.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la Nulidad Total de la boleta de infracción número *****, redactada el 19 diecinueve de julio de 2017 dos mil diecisiete, por *****Inspector de Transporte, adscrito a la Dirección General de Transporte**¹⁰.

En vista de lo anterior, lo conducente también es decretar **la Nulidad Total** del resto de las actuaciones, por tener el carácter de fruto derivado de un acto viciado de origen.

⁹ Tesis 2a. CXCVI/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, Núm. de Registro: 188678, consultable a Página 429.

¹⁰ Quien ostentó en el acto impugnado el cargo de «Inspector de Movilidad».

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

«ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.»¹¹

Lo resaltado es propio.

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

(i) La devolución de la cantidad pagada indebidamente.

En su demanda, el accionante solicita la devolución de la cantidad de \$*****.

Para acreditar que erogó dicha cantidad el accionante, exhibe junto a su escrito de demanda -ingresado en línea-, recibo oficial de pago con folio número *****, a nombre de *****, expedido el 21 veintiuno de julio de 2017 dos mil diecisiete, por la oficina recaudadora de Celaya adscrita a la a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, en el cual se encuentra consignada la cantidad

¹¹ Séptima Época. Registro: 252103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Sexta Parte. Materia(s): Común. Tesis: .Página: 280

de \$*****, por la descripción y observaciones: «MULTA POR INFRACCIÓN A LA LEY DE MOVILIDAD Y SU REGLAMENTO» y «FOLIO *****, respectivamente.

Toda vez que el accionante manifiesta bajo protesta de decir verdad que la referida documental corresponde a su original, considerando su calidad de documento público con motivo de los sellos, firmas y signos exteriores apreciables en el mismo, genera convicción a este Juzgador en cuanto a su contenido y alcance, de conformidad con los artículos 78, 117, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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 determina que **resulta procedente reconocer el derecho solicitado por el accionante** consistente en la devolución de la cantidad pagada indebidamente, así como la actualización de la misma, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que la nulidad deberá tener efectos retroactivos y, por ende, que el afectado no tiene por qué resentir las consecuencias de actos nulos, aunado a que el justiciable acreditó haber realizado el pago de la multa y en este tenor se configura el pago de lo indebido, en términos del diverso ordinal 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

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

«FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. La regla general sobre la litis en el juicio contencioso administrativo es que se integra con las consideraciones que rigen el acto impugnado, los conceptos de anulación de la demanda (o su ampliación), la contestación a ésta (o a la ampliación) y las pruebas que ofrezcan las partes. Como excepción, destaca la prevista en el artículo 50, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya aplicación se encuentra vinculada con el diverso 22 del propio ordenamiento, subordinados al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, del artículo primeramente citado se advierte que, cuando se declare la ilegalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, proceda restituir un derecho subjetivo o la devolución de una cantidad al actor, previamente debe constatarse el derecho que tiene éste para ello. Por tanto, la obligación de constatar ese derecho subjetivo opera cuando, declarada la ilegalidad de la resolución, se produce la nulidad lisa y llana del acto, y devendría entonces necesaria la obligación de la autoridad administrativa de emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, libre de los motivos de ilegalidad estudiados, pero no exenta de la constatación de que el particular realmente tenga derecho a la restitución del derecho o a la devolución pretendidos, pues en este aspecto el precepto citado refleja con claridad el modelo de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Así, no cabe esa constatación cuando se reconoce la validez del acto impugnado, pues en ese caso no podrá haber algún pronunciamiento sobre el derecho subjetivo a realizar una conducta, como tampoco cuando la nulidad decretada se produce por la falta de fundamentación o motivación del acto administrativo impugnado, dado que, en ese supuesto, al desconocerse las razones que sustentan su determinación, no cabe que el órgano jurisdiccional se sustituya a la autoridad para negar la pretensión del gobernado elevada a la administración, con argumentos no externados por ésta en ejercicio de su potestad para decidir sobre lo pedido. Es así, porque la facultad de constatación referida no es una carta abierta para ignorar la

litis y negar lo solicitado ante la autoridad administrativa, con razones no expuestas en la resolución impugnada, sino que deviene como consecuencia de haber declarado la ilegalidad de las consideraciones que la sustentan. Abona a esta conclusión el artículo 22 mencionado, pues si establece que la demandada en su contestación no puede cambiar los fundamentos de derecho que sostuvo en la resolución impugnada; con mayor razón, el tribunal administrativo no puede variar los fundamentos de dicha resolución para reconocer su validez y negar la pretensión elevada a la autoridad demandada, ya que esa prohibición tiene como razón principal no sólo el principio de congruencia en la sentencia, sino también el denominado non reformatio in peius que rige en todo medio de defensa y opera en el caso, como una modalidad de tutela a la congruencia procesal, protegida en el artículo 17 de la Carta Magna. De ahí que la constatación del derecho a la restitución o a la devolución se aplique en aquellos casos en que, declarada la nulidad lisa y llana del acto impugnado por su ilegalidad, la autoridad administrativa deba emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, pero que, por economía procesal la Sala, en aras de una pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, tiene la facultad de determinar que el actor no obtenga un beneficio indebido por la restitución de un derecho que no está en su esfera jurídica o que no ha sido demostrado; o bien, cuando los elementos probatorios a su alcance revelan la existencia de ese derecho, el particular no tenga que esperar la resolución de la autoridad administrativa para obtener la restitución del derecho o la devolución correspondiente.¹²

Énfasis añadido.

(ii) Reconocimiento del derecho a que se le paguen los intereses generados por la cantidad cubierta en concepto de multa, desde la fecha en que se realizó el pago, hasta que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que se reclama, de conformidad con los artículos 29, 37 y 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato; y 49, 50, 52 y 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

¹² 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.

En principio cabe señalar que los artículos 29, 37 y 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, establecen la actualización de cantidades, conforme lo siguiente:

«Artículo 29. El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco estatal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco estatal, no se actualizarán por fracciones de mes.

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

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

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

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

Artículo 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 los numerales de previa cita, se colige que las autoridades fiscales estatales, se encuentran constreñidas a devolver las cantidades pagadas indebidamente, y que en caso de haberse efectuado dicho pago en cumplimiento de un acto de autoridad, el derecho a su devolución nace cuando dicha actuación ha quedado «insubsistente» de manera definitiva.

Aunado a lo anterior, los ordinales 29 y 38, párrafo cuarto, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, establecen que para efecto de su devolución, **el monto de los aprovechamientos** -conforme al artículo 83 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.**

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.

Así, se concluye que en el caso que nos ocupa se actualizan las hipótesis que contemplan los artículos 29 y 38, párrafo cuarto, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, toda vez que se declaró la nulidad del folio de infracción impugnado y por tanto, la insubsistencia de la multa impuesta y pagada por el impetrante, resultando procedente que se efectúe al promovente tanto la devolución de la cantidad erogada indebidamente como las actualizaciones correspondientes.

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 *****.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se**

condena a la autoridad demandada para que lleve a cabo las gestiones necesarias ante la autoridad hacendaria estatal a fin de que le sea devuelta a ***, la cantidad de \$*****¹³, 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.**

Al respecto, resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, que textualmente indica:

«DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO INDEBIDO. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DE LA QUE EMANÓ EL ACTO ANULADO, REALIZAR LAS GESTIONES PARA. Si el actor ocurrió ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado a efecto de solicitar el reembolso del pago que realizó, por considerar que la infracción del que provino era ilegal, resulta correcto que el A quo condenara a su devolución a la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado, y no a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, pues el acto de autoridad (imposición y calificación de la infracción), por el cual el actor enteró esa cantidad al erario estatal, fue emitido por el titular de esa Dirección, no así la mencionada Secretaría, la que, en todo caso, se limitó a cumplir con su cometido de recaudar los ingresos estatales, como dispone el artículo 5º del Código Fiscal del Estado, por lo que corresponde a esa Dirección General de Tránsito y Transporte, realizar las gestiones necesarias para que quede sin efectos el pago realizado a la autoridad recaudadora y se devuelva al actor la cantidad cuyo acto de origen fue declarado ilegal.»¹⁴

Énfasis añadido.

En relación con la petición del actor, en el sentido de que la cantidad enterada ante la autoridad recaudadora estatal le sea devuelta con los

¹³ Suma erogada por el actor con motivo del folio de infracción declarado nulo y consignada en el recibo oficial folio *****.

¹⁴ Criterio pronunciado con motivo de la sentencia de fecha 9 nueve de enero de 2008 dos mil ocho, dictada dentro del Toca 136/07.

intereses que se hubieren generado en términos de lo que previenen los numerales 49, 50, 52 y 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, desde la fecha en que se realizó el pago de la multa que ha quedado sin efectos, hasta el cumplimiento de la presente resolución, se señala que no es procedente, en virtud de que el ámbito de competencia material de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, no es aplicable a los ingresos que legalmente corresponden al Estado; circunstancia que se enuncia en el artículo primero de tal ordenamiento jurídico. En consecuencia, la ley hacendaria municipal no resulta aplicable al presente asunto, y por lo tanto, no es dable reconocer el derecho solicitado por el actor, respecto del pago de intereses. Empero, si se actualiza en términos del código tributario estatal la figura de la actualización antes mencionada, la cual opera por disposición legal al configurarse cualquier pago de lo indebido.

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

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

RESUELVE

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 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 la parte actora consistente en la devolución de la cantidad enterada en concepto de multa, debidamente actualizada y se **condena** correlativamente a las autoridades demandadas en los términos precisados en el Considerando Sexto de esta sentencia.

QUINTO. No se **reconoce** el derecho solicitado por el actor consistente en el pago de intereses de la cantidad enterada en concepto de multa, por las consideraciones referidas en el Considerando Sexto de la presente resolución.

Notifíquese a las partes.

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

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente

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

Versión Pública TJA