

Silao de la Victoria, Guanajuato, 23 veintitrés de abril de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1784/1ªSala/18** promovido por *****, **a través de su apoderado legal** *****, 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 21 veintiuno de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, *****, a través de su apoderado legal *****, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«(...) La boleta de infracción con folio número *****, de 09 (nueve) de octubre 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, que le sea devuelta la cantidad pagada indebidamente con motivo de la infracción combatida; y **3)** la condena a la autoridad demandada para que actualice el monto pagado

indebidamente, de conformidad con el ordinal 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 23 veintitrés de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se tuvo por acreditada la personalidad de la parte actora, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma; de igual forma, se corrió traslado de la demanda al tercero con derecho incompatible con las pretensiones del actor para que manifestara lo conveniente a sus intereses.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora, la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca; de igual modo, se le tuvo por designando abogados autorizados y por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Además, se requirió al actor para que exhibiera de forma la boleta de infracción con número de folio *****, toda vez que la documental presentada con su demanda resultaba ilegible.

Posteriormente, por acuerdo dictado el 22 veintidós de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a *****, **Inspector de movilidad del 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.

Asimismo, se tuvo a la **Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato** -tercero con derecho incompatible-, por manifestando lo conveniente a sus intereses.

En el mismo acuerdo, se tuvo al accionante por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, al exhibir n forma legible la boleta de infracción con número de folio *****, de fecha 9 nueve de octubre de 2018 dos mil dieciocho.

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 11 once de marzo de 2019 dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; así como por lo previsto en

¹ Vigente 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.

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.**»²

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 9 nueve de octubre de 2018 dos mil dieciocho, por *****, Inspector de movilidad del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos ya que el aludido folio fue exhibida por la autoridad en copia certificada según se desprende del expediente electrónico del Sistema Informático del Tribunal-, misma que hace fe de la existencia de su original y al tener calidad de documento público, dada la firma autógrafa, signos y sellos exteriores apreciables en el mismo, se le otorga valor probatorio pleno para acreditar su existencia y contenido, de conformidad con los artículos 78, 117, 121 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

² 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

Lo anterior máxime que, en su contestación de demanda, la autoridad encausada reconoce expresamente la veraz elaboración del folio de infracción número *****, en términos de lo dispuesto por el ordinal 119 del citado código.

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».³

Luego, en su contestación de demanda la autoridad manifiesta que en este proceso se actualiza la fracción VI del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la inexistencia del acto impugnado referente a la calificación de la infracción, pues indica que éste no llevó a cabo calificación alguna.

De tal manifestación, es de precisar que la materia de la impugnación es la emisión de la boleta de infracción, sin que del escrito de demanda

³ 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.

se advierta que la parte actora atribuyó a la autoridad demandada la calificación de la infracción combatida, por lo que dicha calificación no es materia de impugnación en el presente proceso; en tal virtud, **se desestima** la causal de improcedencia invocada por la autoridad.

De igual forma, **resulta procedente desestimar** la causal de improcedencia y sobreseimiento hecha valer tanto por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, en su carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor, al sostener que resulta procedente decretar el sobreseimiento por lo que hace a esa autoridad, ya que el acto impugnado no fue emitido, ordenado o ejecutado por ésta, por lo que no causó lesión a los intereses jurídicos del accionante, en términos de los numerales 251, fracción II, inciso a), y 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ello, bajo la aclaración de que esa autoridad no tiene atribuido el carácter de demandada en la presente instancia, dado que el acto impugnado es el folio de infracción número *****; por lo cual, mediante acuerdo de fecha 7 siete de enero de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, por compareciendo en la presente causa con el carácter de «tercero con un derecho incompatible a las pretensiones del actor», en términos del artículo 251, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Además, tal decisión es con motivo de que el accionante solicita como reconocimiento del derecho la devolución de la cantidad que erogó por concepto de multa con motivo de la boleta de infracción impugnada, y que esa autoridad hacendaria tiene a su cargo recaudar y

administrar el erario público estatal. De ese modo, a causa de haber percibido la cantidad erogada por el actor y ante una eventual nulidad del folio de infracción combatido, tal decisión -en todo caso- implicaría una consecuente gestión de devolución ante esa autoridad.

De lo anterior, resulta esclarecedor por analogía, al tratarse de una autoridad hacendaria del ámbito de gobierno estatal, y dada su obligación de realizar la devolución de todo pago efectuado indebidamente, el criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal, siguiente:

«TESORERO MUNICIPAL. CON INDEPENDENCIA DE HABER SIDO O NO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN, ANTE LAS GESTIONES DE LA AUTORIDAD CONDENADA; EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD FISCAL, TIENE EL DEBER DE DEVOLVER LAS CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE POR EL ACTOR, AL HABER OBTENIDO ESTE UNA SENTENCIA FAVORABLE. De lo previsto en los numerales 15, inciso C); 52, 53 y 59 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se desprende que, con independencia de haber sido parte o no en el procedimiento administrativo originario en el que se ordena la devolución de las cantidades pagadas indebidamente por el actor, los tesoreros municipales, ante las gestiones de la autoridad condenada, tienen la obligación de realizar la devolución del pago, en razón de que el actor de origen interpuso oportunamente el proceso administrativo en el que obtuvo sentencia favorable.»⁴

Lo resaltado es propio.

Por último, no se soslaya que si bien el tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor, pretende sustentar el sobreseimiento del asunto con base en la sentencia de fecha 1 uno de marzo, recaída al procedo administrativo número *****, lo cierto es que éste Órgano Jurisdiccional se encuentra constreñido a resolver

⁴ Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, interpuesto por *****. Sentencia del 27 de junio de 2017.

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 resuelve esté vinculado a decidir con base en el expediente invocado por el tercero con derecho incompatible.

En consecuencia y al no advertirse la actualización de causal alguna de improcedencia o sobreseimiento, 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, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento** en el presente proceso administrativo.

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».**⁵

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

⁵ 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 y suficiente las razones o medios por los cuales se percató de que el actor cometió la conducta infractora que le fue atribuida en el folio impugnado.

Asimismo, el impetrante señala que la falta de elementos fácticos no da certeza de que los hechos hayan ocurrido tal cual los narra la autoridad y más aún, que lo asentado no concuerda con la realidad.

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

Al respecto, en el punto correlativo de su contestación de demanda, la autoridad encausada sostiene la legalidad de su actuación, pues la boleta de infracción impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que se citan los preceptos legales aplicables y que encuadran en la conducta atribuida al actor.

Asimismo, la autoridad agrega que resulta excesiva e ilógica la carga de explicar hechos que son notorios y evidentes, así como el proceso de razonamiento que usó para entender que el particular cometió una infracción a la ley de movilidad, pues indica que en todo caso, habría de explicarle que en uso del sentido de la vista se observó que el vehículo prestaba un servicio público de transporte de personal sin contar con la concesión correspondiente.

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 de boleta de infracción número *****, emitida el día 9 nueve de octubre de 2018 dos mil dieciocho, 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 impugnada, con base en las siguientes consideraciones:

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

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

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 esté 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»⁶

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

⁶ 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.

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 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».⁷

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras:

1. **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
2. **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:

⁷ 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.

«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 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.»⁸

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 lugar, hora y fecha arriba mencionado en función de regulación y vigilancia al Servicio Público y Especial de Transporte con el propósito de asegurar la correcta movilidad de personas y terceros, se detectó un vehículo cuyas características se describen en este documento, indicándole al conductor detuviera su marcha para posterior identificarme debidamente con él y al inspeccionar el vehículo y sus documentos me percate que traslada personal y al identificarme con los mismos me informaron que el servicio que les prestan es de Avenida Revolución a la Zona Centro a la empresa ***** ubicada en el Parque

⁸ 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.

Industrial Castro del Río, trasladando aproximadamente 70 personas por lo que se elabora el folio de infracción por:

Levantar el Servicio Especial de Transporte de Personal sin permiso correspondiente.»

Énfasis añadido.

Agregando en el apartado de observaciones que: «(...) el vehículo mencionado en este documento el día 25 de septiembre de 2018 fue sancionado por el mismo concepto (efectuar el servicio personal de transporte de personal sin contar con el permiso correspondiente) con número de folio *****7»

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, 15, fracción VII, 20, fracciones I, II, III, 37, 57, 201, fracción V, 202 236, 248, 249, y 265 de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato; y 458, 678, 679, 710 y 711 del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que el inspector de movilidad demandado, al momento de inspeccionar el vehículo y los documentos de *****-conductor del vehículo-, constató que éste desplegó como conducta:

- El traslado de personal (aproximadamente 70 setenta personas) en dicho vehículo, de ***** a la empresa ***** ubicada en *****, derivado de la información proporcionada por el personal trasladado.

Circunstancias que llevaron a la autoridad a concluir que el particular actualizó la infracción consistente en: llevar a cabo el servicio especial de transporte de personal sin permiso correspondiente.

No obstante, aun cuando la autoridad 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, a través de que medio advirtió que el particular realizaba un servicio especial de transporte, cómo fue que constató la cantidad de personas que trasladaba, que preguntas y cuestionamientos en específico formuló a las personas situadas en el vehículo, cuantas y cuál es la identidad de las personas que aportaron la información al agente demandado, 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.

Por otra parte, tampoco se advierte que el inspector actuante hubiere pormenorizado que la conducta del particular colmara debidamente los extremos establecidos en los numerales 121, fracción II, y 167 de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato, y 458 del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato, esto es, **(i)** si la prestación se encaminaba a la satisfacción de una necesidad específica de determinado sector de la población -indistintamente de si el servicio fuera gratuito o remunerado-, y cuál era precisamente tal necesidad específica; y **(ii)** si dicho servicio fue prestado a quienes se desplazaban de su lugar de origen a sus centros de trabajo y viceversa, o bien, que su destino se relacionara con fines laborales.

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**⁹ y con ello, se impidió al 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 y contrario a lo que sostiene la autoridad demandada en su contestación, el inspector de movilidad demandado 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.

De manera concreta, se precisa que no resulta excesiva ni irracional la exigencia de que la autoridad exponga -de manera clara y pormenorizada- el razonamiento mediante el cual asumió que el particular cometió una infracción a la ley de movilidad, pues es necesario explicarle al administrado los instrumentos, medios o sentidos a través de los cuales se percató de las circunstancias en que

⁹ 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*

acontecieron los hechos y la conducta desplegada, en protección y garantía del derecho fundamental de seguridad jurídica consagrado a favor de los administrados por el ordinal 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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.»¹⁰

Énfasis añadido.

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

¹⁰ Tesis: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación; Volumen 121-126, Sexta Parte, Séptima Época, página 232, registro 252070.

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 afectarlos.

Al respecto, en el caso «**Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador**», la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹¹, 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 (...)»¹².

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 (...)»¹³

Énfasis añadido.

¹¹ 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*

¹² 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

¹³ 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

De igual manera, se destaca que la accionante **niega lisa y llanamente** haber cometido la conducta que se le atribuye en el folio de infracción combatido, esto es, niega haber realizado el traslado de aproximadamente 70 setenta personas en su vehículo, de ***** a la empresa ***** ubicada en el *****.

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.»

por lo que en términos del ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, correspondía a la autoridad 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.

Ahora bien, en relación con la negativa de haber realizado el traslado de aproximadamente 70 setenta personas en su vehículo, de ***** a la empresa ***** ubicada en el *****, se considera que tal expresión **sí**

implica una negativa lisa y llana¹⁴, 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 el deber de acreditar la veracidad de que realizó el traslado de aproximadamente 70 setenta personas en su vehículo, de ***** a la empresa ***** ubicada en el ***** , 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**¹⁵, pues las razones expuestas en la decisión administrativa no guardan relación con la apreciación de la realidad que tuvo en cuenta la autoridad, ya que los

¹⁴ 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.*

¹⁵ 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*

hechos asentados por el inspector demandado no fueron debidamente justificados y, por tanto, no fue demostrada la veracidad de los mismos 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.»¹⁶

Agotado lo anterior, se concluye que le asiste la razón a la parte accionante, al no quedar fehacientemente acreditada la comisión de la infracción que le fue atribuida, y que a consideración de la autoridad demandada transgredía lo dispuesto en los artículos 1, 15, fracción VII, 20, fracciones I, II, III, 37, 57, 201, fracción V, 202 236, 248, 249, y 265 de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato; y 458, 678, 679, 710 y 711 del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato.

En tal sentido, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia

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

Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, 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**¹⁷, 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 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

¹⁷ 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 b Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A.157 A (10a.)*

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.»¹⁸

Énfasis añadido.

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 9 nueve de octubre de 2018 dos mil dieciocho, por *****, Inspector de movilidad del Instituto de Movilidad 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, y que el monto pagado indebidamente sea devuelto de manera actualizada,

¹⁸ 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.

de conformidad con el ordinal 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato.

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

«(...) No obstante que, a juicio del suscrito la emisión de la boleta de infracción era ilegal, el 12 (doce) de octubre 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 12 doce de octubre 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, 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 31 treinta y uno de octubre de 2018 dos mil dieciocho, y en la cual se determina en cantidad liquida 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 la autoridad demandada, así como por el tercero con derecho incompatible, 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.

Destacando que, las documentales referidas con anterioridad acreditan que *****, conductor del vehículo¹⁹, fue quien erogó el pago de la multa impuesta con motivo de la boleta de infracción declarada nula, y no así *****-parte actora-, como erróneamente lo refiere en el apartado de hechos de su demanda.

Razón por la cual **no resulta procedente reconocer el derecho solicitado** consistente en que se le devuelva al actor la cantidad pagada indebidamente con motivo de la boleta de infracción declarada nula, ya que éste no fue quien realizó el entero del mismo.

No obstante, de conformidad con lo previsto por el ordinal 300, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **sí resulta procedente la devolución del pago realizado indebidamente a quien aparece en el comprobante oficial de pago, esto es, a *****-conductor del vehículo-**.

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

¹⁹ Según se advierte del contenido del folio de infracción impugnado.

«**Artículo 143.** La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez establecidos en el artículo 137 del presente Código, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, sea en sede administrativa o jurisdiccional, será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda expedirse otro acto. Declarada la nulidad producirá efectos retroactivos y los particulares no tendrán obligación de cumplir el acto(...)»

Lo resaltado es propio.

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

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia que se cita a continuación:

«**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».²⁰

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

²⁰ Publicado en el Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Séptima Época, Volumen 121-126, Sexta Parte, Núm. de Registro 252103, Página 280.

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. En otras palabras, **lo indebido del pago se actualiza 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.»²¹

Cuestión por la cual, resulta innecesario que el particular solicite la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa, ya que este Órgano Jurisdiccional además de estar facultado para decretar la nulidad de los actos impugnados, tiene atribuciones para determinar la forma de reparación del derecho que fue lesionado con el acto administrativo, y condenar a la administración a restablecerlos, tal y como lo dispone el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ello, con la finalidad de proteger el derecho humano de los gobernados a que **se les administre justicia, de manera pronta y completa**, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²².

Ahora bien, en cuanto a la actualización del importe pagado, aún y cuando no haya sido solicitado, contrario a lo que afirma la autoridad demandada en su contestación²³, es un concepto que opera de forma

²¹ 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.

²² 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.*

²³ 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.

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:

«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.»²⁴

Lo resaltado es propio.

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

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

²⁴ 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.

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

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

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

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

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

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

El fisco estatal deberá pagar la devolución que proceda, actualizada conforme a lo previsto en el artículo 29 de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor hasta aquél en que la devolución esté a disposición del contribuyente. Se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la

autoridad efectúe el depósito en la institución bancaria señalada en la solicitud de devolución o se notifique a dicho contribuyente la autorización de la devolución respectiva, cuando no haya señalado la cuenta bancaria en que se debe efectuar el depósito.

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

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

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

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

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

Lo resaltado es propio.

De la interpretación armónica de los artículos antes transcritos, se desprende que 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**²⁵.

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 aquel en que la devolución esté a disposición del contribuyente.

²⁵ 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 tocas números *****, ***** y *****.

En consecuencia, **se condena** a la autoridad demandada para que lleve a cabo las gestiones necesarias ante la autoridad hacendaria estatal -quien tiene la obligación de devolver las cantidades pagadas indebidamente²⁶-, a fin de que le sea devuelto a quien aparece en el comprobante de pago oficial, esto es, a ***** -conductor del vehículo-, 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, 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.

Finalmente, *****, Inspector de movilidad del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, ahora Dirección General de Transporte de la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato²⁷, **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

²⁶ Por analogía, ilustra tal aserto lo establecido en el criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal, intitulado: «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.» Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, interpuesto por ***** Sentencia del 27 de junio de 2017.

²⁷ 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.

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** boleta de infracción 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 condena** a la autoridad demandada, aun cuando **no se reconoce el derecho solicitado** por el accionante, 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 Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA