

Silao de la Victoria, Guanajuato, 18 dieciocho de febrero de 2020 dos mil veinte.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2119/1ªSala/19** 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 ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el día 4 cuatro de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, \*\*\*\*\*, a través de su apoderado legal \*\*\*\*\*, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado:

«(...) la boleta de infracción con número de folio \*\*\*\*\*, de fecha 14 de octubre de 2019, impuesta por un supuesto inspector del Instituto mencionado (...)» (sic)

Además, el actor hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total del acto impugnado; y **2)** como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, que le sea devuelta la cantidad pagada indebidamente con motivo de la boleta de infracción impugnada.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 11 once de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda, se ordenó correr su traslado a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma; asimismo, se tuvo por acreditada la personalidad de la parte actora.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el actor en el escrito inicial de demanda; de igual modo, se les tuvo por designando abogados autorizados, así como por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Asimismo, se requirió a l autoridad demandada que exhibiera ante esta Primera Sala -con su contestación de demanda-, copia certificada de la boleta de infracción \*\*\*\*\*.

Luego, en proveído de fecha 11 once de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a \*\*\*\*\* **Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato y a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato**, por contestando la demanda formulada en su contra; además, se les tuvo por señalando correo electrónico para recibir notificaciones, por designando abogados autorizados, por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas en su ocurso de contestación, así como por dando cumplimiento al requerimiento que les fue formulado, al exhibir copia certificada de la boleta de infracción impugnada.

Finalmente, se señaló fecha y hora para llevar a cabo la celebración de la audiencia de alegatos, así como el desahogo de la prueba testimonial ofrecida por la demandada a cargo de \*\*\*\*\*.

**TERCERO. Audiencia final del proceso.** Legalmente citadas las partes, el 23 veintitrés de enero 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, 7, fracción I, inciso a), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 249, 307A, 307B y 307D 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.<sup>1</sup>

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

---

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

- **La boleta de infracción folio número \*\*\*\*\***, dirigida al accionante -en su calidad de propietario del vehículo- y redactada el día 14 catorce de octubre de 2019 dos mil diecinueve, por \*\*\*\*\***,** Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, mediante la documental exhibida por la autoridad demandada consistente en copia certificada de la aludida boleta de infracción, misma que hace fe de la existencia de su original y que al revestir calidad de documental pública, genera convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contenido, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 78, 117, 121 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

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

Para acreditar el accionante que erogó dicha cantidad, exhibe junto a su escrito de demanda **(i)** 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 referencias: «FOLIO:TTE-\*\*\*\*» y «34-Multa por infracciones a la Ley de Movilidad», como fecha límite de pago el 31 treinta y uno de octubre de 2019 dos mil diecinueve, y en la cual se determina en cantidad liquida el importe de \$\*\*\*\*\*; **(ii)** estado de cuenta de la tarjeta de crédito platinum número «\*\*\*\*», emitido por la institución bancaria \*\*\*\*\*, a nombre de \*\*\*\*\*y correspondiente al periodo «Del 27 de agosto al 26 de septiembre de 2019, con fecha de corte el 26 de septiembre de 2019»; y **(iii)** constancia de movimiento de tarjetas emitido el 24 veinticuatro de octubre de 2019 dos mil diecinueve, por la institución bancaria \*\*\*\*\*, correspondiente al número de cuenta «\*\*\*\*» y en la cual se advierten los siguientes datos:

Fmov	Fval	Referencia	Negocio	Importe
15Oct2019	16Oct2019	15	GOBIERNO DE LEONGEG850101FQ2MX	*****

Toda vez que existe conexión o correspondencia entre los datos asentados en los aludidos documentos, con aquellos que obran consignados en la boleta de infracción, **quien resuelve genera convicción de que \*\*\*\*\* -a través de su representante legal-, erogó la cantidad de \$\*\*\*\*\*, con motivo de la boleta de infracción impugnada.**

Lo anterior, de conformidad con lo previsto por los ordinales 117, 121, 124, 131 y 307K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; **y, más aún que las autoridades demandadas no esgrimieron controversia alguna al respecto a la veracidad de dicho pago.**

**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».<sup>2</sup>

Luego, en su contestación de demanda, el Inspector de Movilidad demandado manifiesta que en el proceso se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 261, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la inexistencia del acto impugnado, pues indica que éste no llevó a cabo la calificación del folio de infracción controvertido.

Al respecto, **se desestima** tal invocación al advertirse que la autoridad encausada parte de una premia equivocada, pues conforme a lo previsto por el ordinal 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ésta interviene en el presente proceso administrativo con motivo del acto administrativo que emitió o dictó en lo particular.

---

<sup>2</sup> 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.

Esto es, \*\*\*\*\*, Inspector de Movilidad, acude al presente proceso por ser responsable de la elaboración el folio de infracción impugnado y no así por su calificación; ello aunado a que, en el Considerando Segundo del presente fallo, ha quedado debidamente acreditada la existencia de la aludida actuación.

Por otra parte, **también resulta procedente desestimar** la causal de improcedencia y sobreseimiento hecha valer por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, al sostener 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 la materia.

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

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

Luego, considerando que el actor vía reconocimiento del derecho solicita la devolución de la cantidad que indebidamente pagó ante la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, es que dicha autoridad debe ser llamada al presente proceso porque podría verse afectado el erario público del Estado, además de que al tratarse de un crédito fiscal la multa correspondiente, dicha dependencia hacendaria interviene como «autoridad determinadora y ejecutora al recibir el pago de la misma»<sup>3</sup> y, por tanto, tiene el carácter de autoridad demandada, conforme a lo dispuesto por el artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

---

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

recaudadora. Resulta aplicable al efecto la tesis aislada V.2o.P.A.13 A (10a.)<sup>4</sup>, que a continuación se transcribe:

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

---

<sup>4</sup> Época: Décima Época; Registro: 2012863; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 35, Octubre de 2016, Tomo IV; Materia(s): Común, Administrativa; Página: 3037.

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

Énfasis y subrayado añadido.

Así, un recibo de pago en el cual la autoridad recaudadora consigna la recepción de un monto, constituye el medio idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación correspondiente, pero sólo cuando éste versa sobre el pago relativo a un crédito fiscal «previamente determinado». Es decir, el recibo de pago no constituye un acto administrativo cuando el particular efectúa ante la autoridad recaudadora el pago relativo al cumplimiento de una multa previamente determinada por diversa autoridad, porque la actividad de la exactora únicamente se limita a recibir pasivamente el pago que el particular realiza.

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

Refuerza lo anterior, el criterio emitido por el Pleno de este Tribunal, cuyo rubro y texto reza:

«**RECIBO DE PAGO. ACTO ADMINISTRATIVO.** Cuando el justiciable señale como acto impugnado el cobro de un crédito fiscal y lo acredite por medio de los recibos correspondientes a los pagos que realizó, en términos de la interpretación del artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa deberán admitir la demanda respectiva, pues ese documento de pago -es un acto administrativo- al ser una declaración unilateral de voluntad susceptible de incidir en la esfera jurídica del gobernado, ya sea creando, declarando, reconociendo, transmitiendo o extinguiendo una situación jurídica individual, siempre que cumpla con los siguientes elementos: a) ser emitido de manera unilateral por la autoridad -puede ser el área respectiva encargada de recibir el pago la que realice el cálculo del crédito o bien el órgano hacendario municipal-, en ejercicio de sus funciones públicas previstas en la norma hacendaria; b) deberá incidir en la esfera jurídica del particular afectado, creando y declarando la obligación fiscal determinada en cantidad líquida; c) generar una situación jurídica individual y concreta que trascienda en el patrimonio del particular destinatario del acto al realizar el pago, lo cual deberá acreditarse en autos una vez colmado lo anterior, sin mayor trámite deberá admitirse la demanda, pues dichos recibos de pago son actos administrativos impugnables en su modalidad de crédito fiscal»<sup>5</sup>

En la especie, se clarifica que el comprobante de pago ofertado por el actor, **sí tiene naturaleza de acto administrativo**, toda vez que la

---

<sup>5</sup> Toca 60/18 PL. Recurrente: \*\*. Resolución del 10 diez de enero de 2018 dos mil dieciocho.

autoridad recaudadora ejerció unilateralmente facultades de decisión, incidiendo así en la esfera jurídica del particular -creando y declarando la obligación fiscal determinada en cantidad líquida-, lo que afecta el patrimonio del particular destinatario del acto.

Además, no se soslaya mencionar que en caso de emitirse una resolución favorable a la parte actora, **la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, no se encontraría exenta de realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta sentencia**, considerando al efecto que todas las autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en la ejecución del fallo se encuentran obligadas a ello. Esto es, la dependencia hacendaría de mérito, en su caso, tendría que intervenir eficazmente en la devolución de la cantidad que ingreso indebidamente al erario público estatal que administra dicha oficina recaudadora.

Sustenta lo anterior, lo establecido en la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

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

Énfasis añadido.

---

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

Sobre el mismo tema, resulta ilustrativa la tesis que señala:

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

Énfasis y subrayados añadidos.

En otras palabras, con independencia o no del sobreseimiento de la misma como autoridad demandada, **la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato -al tener el carácter de autoridad exactora- en calidad de encausada o incluso de tercero sería condenada a la devolución de la cantidad pagada indebidamente ante su oficina recaudadora, así como al pago de actualizaciones sobre ese monto**, todo ello en razón de sus funciones, sin perjuicio de haber sido o no parte en el procedimiento de origen.

Se invoca así, por analogía, el siguiente criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal:

**«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».<sup>7</sup>

#### Subrayado añadido

Esto es, en nada le beneficia el sobreseimiento que solicita, pues el mismo no impide el estudio de fondo del asunto y en su caso no le exime del cumplimiento de la sentencia; sin que pase desapercibido que invoca las resoluciones dictadas en los procesos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; sin embargo, lo cierto es que en esos asuntos se decretó el sobreseimiento respecto a la emisión de la boleta de infracción, pero en la especie participa del acto confutado al determinar y recibir el monto asignado como multa; de ahí que, no sean eficaces para soportar su argumento.

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas y al no advertirse, oficiosamente, la actualización de alguna de las hipótesis previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que impida resolver el fondo de la causa, se determina **no sobreseer en el proceso.**

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

---

<sup>7</sup> Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, interpuesto por \*\*\*\*\*. Sentencia del 27 de junio de 2017. Publicado en los Criterios Jurídicos 2017, emitidos por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, página 7, consultables en: [http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2018/01/CRITERIOS\\_JURIDICOS\\_2017.pdf](http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2018/01/CRITERIOS_JURIDICOS_2017.pdf)

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<sup>8</sup>.

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** En su demanda, la parte actora aduce en el concepto de impugnación identificado como «**SEGUNDO**» medularmente, **la indebida fundamentación y motivación del folio impugnado**, pues expresa que la autoridad omitió circunstanciar como fue que concluyó que se estaba prestando el servicio de transporte de personal, así como tampoco indicó a través de que medios se dio cuenta de la conducta infractora.

Además, niega lisa y llanamente que el conductor que traía el vehículo estuviera prestando el servicio especial de transporte de personal, como ilegalmente lo refirió la autoridad demandada.

Al respecto, en el punto correlativo de su ocurso de contestación de demanda, la autoridad encausada sostiene la legalidad y validez de su actuación, pues la boleta de infracción impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada.

---

<sup>8</sup> Ello, 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**». 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.

Asimismo, manifiesta que en el folio impugnado se pormenoriza la motivación del hecho, compuesto por las circunstancias especiales, bajo una redacción sucinta, observándose como es que el operador no acredita al momento de la inspección la legal prestación del servicio o el no estar prestando el servicio, y que además, se observa la adecuación entre conducta y la hipótesis normativa punitiva.

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 el problema a dilucidar en la pretense causa consiste en determinar si la autoridad demandada fundó y motivó debidamente o no la decisión contenida en la boleta de infracción impugnada.

Ahora bien, una vez realizado el análisis al contenido del acto impugnado, así como a las constancias que integran los autos, quien resuelve concluye que resulta fundado el concepto de impugnación en análisis, y suficiente para declarar la nulidad del folio de infracción controvertido, con base en las siguientes consideraciones:

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

Garantía que a su vez contempla el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al estipular como elemento de validez de

todo acto administrativo, el encontrarse **debidamente fundado y motivado**.

Así, para considerar que un acto administrativo que incide en la esfera jurídica del gobernado, cumple con la **debida fundamentación y motivación**, es necesario que éste cumpla con los siguientes elementos: **a)** preceptos legales aplicables; **b)** relato pormenorizado de los hechos, incluyendo elementos temporales, espaciales y de modo; y **c)** argumentación lógica jurídica que explique con claridad la razón por la cual los preceptos de ley tienen aplicación al caso concreto, es decir, la subsunción racional del caso fáctico a la hipótesis normativa.<sup>9</sup>

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

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

**«MOTIVACION, CONCEPTO DE.** La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las

---

<sup>9</sup> Robustece tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: **«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS»** Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, Abril de 1993, Tesis: VI.2o. /J.248, Página: 43.

consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal».<sup>10</sup>

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

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

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

«**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que

---

<sup>10</sup> Séptima Época. Registro: 237716. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 151-156, Tercera Parte. Materia: Común. Página: 225

también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.»<sup>11</sup>

En el caso concreto y 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:

« Siendo la hora, lugar y fecha arriba mencionados encontrándome en funciones de inspección y regulación al servicio público y especial de transporte en su modalidad de personal detecté el vehículo cuyas características se describen en este documento, indicándole al conductor detuviera su marcha en un lugar seguro con el propósito de asegurar la adecuada movilidad de los usuarios que utilizan dicho servicio y acto seguido me identifique adecuadamente con el conductor le solicite su documentación y el permiso respectivo, indicando el mismo que trasladaba a 19 personas del Estado de Querétaro al municipio de Salvatierra y que no porta el permiso correspondiente, motivo por el cual se elabora el presente folio de Infracción por: Efectuar servicio especial de transporte de personal sin permiso o autorización correspondiente»(sic).

Además, la autoridad demandada señaló 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 201, fracción V, 202 y 265 de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato; y 458 del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que, en funciones de inspección y regulación al servicio público y especial de transporte en su modalidad de personal, el inspector demandado detectó al vehículo

---

<sup>11</sup> Séptima Época. Registro: 238212. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 97-102, Tercera Parte. Materia: Común. Página: 143

descrito en el folio de infracción, detuvo su marcha, se identificó y le requirió al conductor su documentación y permiso correspondiente.

Luego, señala la autoridad que el conductor le manifestó que «trasladaba 19 personas del Estado de Querétaro al municipio de Salvatierra y que no porta el permiso correspondiente»; y que, por esa simple manifestación, se actualizó la infracción consistente en: **«efectuar el servicio especial de transporte de personal sin permiso o autorización»**.

No obstante, aun cuando el inspector de movilidad demandado señaló lo anterior como causa de la infracción, lo cierto es que éste **omitió realizar la expresión pormenorizada de las razones o motivos relativos a cómo aconteció la conducta infractora**, principalmente, a través de que medio advirtió que el particular realizaba un servicio público de transporte de personal, de que forma verificó la cantidad de personas que eran transportadas en el vehículo 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.

De manera particular, la autoridad **no indicó cómo constató que dichas personas eran trasladadas de su lugar de origen al trabajo o viceversa, o bien, que su destino se relacionara con fines laborales**, en términos de lo dispuesto por el artículo 167 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, mismo que dispone:

«**Artículo 167.** El servicio especial de transporte de personal, es el que se presta a quienes se desplazan de su lugar de origen a sus centros de trabajo y viceversa, o cuando su destino se relacione con fines laborales. Este transporte se prestará en vehículos cerrados con capacidad mínima de ocho pasajeros, podrá estar sujeto a

itinerario y horario determinado y contará con las características que al respecto establezca el reglamento de la Ley.»

Precepto legal cuya aplicación, además, fue inobservada por la autoridad, al no ser citado como fundamento legal en el folio de infracción impugnado.

De ese modo, se hace patente que la actuación confutada se encuentra **insuficientemente motivada**<sup>12</sup> 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, se estima que la autoridad fungió como «testigo, juez y parte» al momento de emitir el folio de infracción combatido y, por tal causa, **le era exigible que dicha actuación fuera cuidadosamente fundada y motivada, de manera que pudiera advertirse -de manera clara y sin ambigüedades-, cuál fue la versión de los hechos afirmada por la autoridad** y, con base en ese contexto fáctico, estar en posibilidad de determinar correctamente la aplicabilidad de la sanción prevista en la norma relativa. Al efecto, resulta ilustrativo el contenido de la tesis cuyo rubro y texto disponen:

---

<sup>12</sup> 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

«**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.»<sup>13</sup>

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

Al respecto, en el caso «**Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador**», la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consideró

---

<sup>13</sup> Tesis: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación; Volumen 121-126, Sexta Parte, Séptima Época, página 232, registro 252070.

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 (...)»<sup>14</sup>.

Asimismo, en el caso **«Chocrón Chocrón vs. Venezuela»**, el aludido tribunal interamericano expresó: «(...) 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 (...)»<sup>15</sup>

Además, no se soslaya hacer mención de que la autoridad demandada señala en su contestación, que:

«(...) el suscrito Inspector de Movilidad del Estado, al encontrarme en mis funciones de regulación y vigilancia a la prestación del servicio público y especial de transporte, el día 14 catorce de octubre de 2019 dos mil diecinueve, a la altura del Boulevard \*\*\*\*\* frente al \*\*\*\*\* de este municipio de Salvatierra, Guanajuato, detecté el vehículo propiedad de la parte actora el cual transportaba a 19 diecinueve personas en su interior, ante lo cual, y a fin de verificar la situación respecto de dicho vehículo, me acerque al conductor del vehículo, identificándome plenamente, y procediendo a solicitarle los documentos y verificar las condiciones en que realizaba el traslado, cuando, me percate que dichas personas eran trasladadas del Estado de Querétaro a este Municipio a su centro de trabajo, por lo cual, le solicite el permiso correspondiente para realizar dicho servicio, a lo cual no me pudo acreditar el mismo (...)»

**Sin embargo, como tales manifestaciones no fueron vertidas en la infracción impugnada, se considera que las mismas están**

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

dirigidas a perfeccionar la actuación de la autoridad, lo cual resulta jurídicamente inadmisibile<sup>16</sup>.

Ello, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 282, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que indica:

**«FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO.**

Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto»<sup>17</sup>

Agotado lo anterior, se concluye que la razón asiste a la parte accionante, pues en el acto combatido no se detallaron las razones y fundamentos que justificaran su emisión, con el fin de que la ahora actora tuviera la oportunidad de controvertir correctamente lo asentado en la determinación de crédito fiscal impugnada, dejándola en completo estado de indefensión.

En tal sentido, **queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato**, consistente en la indebida motivación y fundamentación,

---

<sup>16</sup> Resulta esclarecedor al efecto, lo establecido en la tesis intitulada: «**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA**» Novena Época Registro: 194495 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Marzo de 1999 Materia(s): Administrativa Tesis: VIII.1o.22 A Página: 1415

<sup>17</sup> Séptima Época; Registro: 917740; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice 2000; Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Común; Tesis: 206; Página: 168.

al evidenciarse que la autoridad demandada omitió expresar los razonamientos fácticos que permitieran al justiciable tener conocimiento pleno de los elementos considerados para la emisión de la boleta de infracción impugnada.

Lo cual, incumplió con el margen de legalidad estipulado en los ordinales 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitucional, y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De ese modo, al prosperar el concepto de impugnación en estudio, resulta innecesario el análisis del resto de los conceptos de impugnación aducidos por el accionante; ello, por analogía, concuerda con lo establecido en la siguiente jurisprudencia:

**«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.**

Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad vertidos en la demanda de garantías.»<sup>18</sup>.

Además, se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**<sup>19</sup>, ya que, al estar en presencia de un vicio que trascendió en el aspecto material del acto, 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:

---

<sup>18</sup> Octava Época, Registro: 394649, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte TCC, Materia: Común, Tesis: 693, Página: 466.

<sup>19</sup> Ello, de conformidad con lo consignado en la tesis intitulada: **«NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.** Décima Época Registro: 2019461 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 08 de marzo de 2019 10:11 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A.157 A (10a.)

«**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»<sup>20</sup>

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 14 catorce de octubre de 2019 dos mil diecinueve, por \*\*\*\*\*, Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato.

**SEXTO. Análisis de las pretensiones.** Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la parte actora, con base en las siguientes precisiones:

---

<sup>20</sup> 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.

En su demanda, la actora solicita como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, la devolución de la cantidad pagada indebidamente con motivo de la multa impuesta; pago que se encuentra debidamente acreditado en los autos del presente proceso conforme a lo establecido en el Considerando Segundo del presente fallo.

Luego, con fundamento en lo previsto por el ordinal 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, quien resuelve determina que **resulta procedente reconocer la devolución de la cantidad pagada indebidamente, de forma actualizada**, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 143, segundo párrafo, del citado código, 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 este sentido, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada con el rubro siguiente: **«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»<sup>21</sup>**

---

<sup>21</sup> 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.

Asimismo, toda vez que fue acreditado en el proceso que la accionante realizó el pago de la multa, así como la ausencia de legalidad en la obligación tributaria que lo originó, se concluye que **se configura el pago de lo indebido**, en términos de lo previsto por el 37 del Código Fiscal para el Estado de 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.»

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

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

«**BOLETAS DE INFRACCIÓN DE TRÁNSITO. AL DEJARSE INSUBSISTENTES SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO, POR LO QUE EL PAGO EFECTUADO ES INDEBIDO Y SU DEVOLUCIÓN DEBE SOLICITARSE ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.** Si la autoridad responsable deja insubsistente la boleta de infracción durante la tramitación del juicio de amparo indirecto, por haber declarado la nulidad lisa y llana, ello legitima a la parte quejosa a solicitar la

devolución del monto de la multa ante la responsable, pues en razón de que los actos de aplicación han quedado insubsistentes, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, lo cual ocasiona que el pago de la multa sea ahora indebido, por la nueva situación jurídica, al haber quedado sin efectos el acto reclamado.»<sup>22</sup>

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 Mexicanos<sup>23</sup>.

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 contestación<sup>24</sup>, es un concepto que opera de forma adminiculada o subyacente a toda devolución, pues el valor del dinero

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

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.»<sup>25</sup>

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 periodo, no haya sido publicado, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

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

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

---

<sup>25</sup> 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.** (...) El fisco estatal deberá pagar la devolución que proceda, actualizada conforme a lo previsto en el artículo 29 de este código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor hasta aquél en que la devolución esté a disposición del contribuyente. Se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la autoridad efectúe el depósito en la institución bancaria señalada en la solicitud de devolución o se notifique a dicho contribuyente la autorización de la devolución respectiva, cuando no haya señalado la cuenta bancaria en que se debe efectuar el depósito. (...)

Lo resaltado es propio.

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

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

con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades correspondientes.

De tal suerte que, en el presente asunto se actualiza la hipótesis que establecen los artículos 29, primer párrafo, y 37, párrafo segundo, y 38, cuarto párrafo, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, dado que **se trata de un pago de lo indebido efectuado en cumplimiento de un acto de autoridad que ha quedado insubsistente y todo pago con esas características debe actualizarse, esto es, calcular su monto a valor presente**<sup>26</sup>.

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.

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 las autoridades demandadas para que se efectúe la devolución a la accionante, de la cantidad de \$\*\*\*\*\*<sup>27</sup>, 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; realizando al efecto, las gestiones que sean necesarias.

---

<sup>26</sup> 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 \*\*\*\*\*.

<sup>27</sup> Suma erogada por el actor con motivo del folio de infracción declarado nulo y consignada en el comprobante de pago exhibido por el accionante.

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

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, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

**TERCERO.** Se **decreta la Nulidad Total del acto impugnado**, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

**CUARTO.** Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho del actor** y, correlativamente, **se condena**

a las autoridades demandadas, en los términos así expresados en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

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

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA