

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 15 quince de agosto de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **219/1ª Sala/19** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 5 cinco de febrero de 2019 dos mil diecinueve, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo señalando como acto impugnado el siguiente:

«... la infracción con folio número *****, de fecha 13 de diciembre de 2018, mediante la cual se me levantó una infracción por el supuesto de: **“Conducir un vehículo en estado de ebriedad [...]»**

El énfasis es de origen.

Además, el actor solicitó como pretensiones las siguientes: **1)** La nulidad de la boleta de infracción y **2)** El reconocimiento del derecho a la devolución del pago realizado el 13 trece de diciembre de 2018 dos mil dieciocho; y **3)** La condena a la autoridad demandada para que: **(i)** se ordene la devolución de la cantidad de ***** que pagó por concepto de multa; y **(ii)** se le paguen los intereses generados de la fecha en que

realizó el pago y hasta que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que se reclama y (iii) se le devuelva la cantidad de \$*****, que erogó en concepto de «Salida de Unidad», emitido por «*****».

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 8 ocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma; por otra parte, se les requirió para que exhibieran copia certificada de la boleta de infracción combatida.

De la misma manera se ordenó correr traslado al tercero con un derecho incompatible con la pretensión del actor para que manifestara lo conveniente a sus intereses.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el actor en su escrito inicial de demanda; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados y correo electrónico para recibir notificaciones.

Mediante proveído de fecha 22 veintidós de abril de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al tercero con un derecho incompatible con el del actor, por no realizando manifestación alguna; asimismo se tuvo a *****, **Agente de Tránsito y Policía Vial** de la Dirección General de Tránsito y Policía Vial, dependiente de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y a la *****, **Tesorera Municipal de Celaya, Guanajuato**, contestando en tiempo y forma la demanda; se admitieron las documentales ofrecidas y exhibidas, así como la presuncional legal y humana en lo que les fuera favorable; por nombrando autorizados y señalando correo electrónico para recibir

notificaciones.

No obstante que el Agente de Tránsito y Policía Vial exhibió copia certificada de la boleta de infracción impugnada, la misma no resultó legible, por lo que nuevamente se le requirió para que exhibiera la certificación legible solicitada.

Mediante acuerdo de 7 siete de junio de 2019 dos mil diecinueve, se apercibió a la autoridad demandada para que diera cumplimiento a lo requerido en auto de 22 veintidós de abril de 2019 dos mil diecinueve.

En proveído de 1 uno de julio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al Agente de Tránsito y Policía Vial dando cumplimiento al requerimiento realizado en el acuerdo de 7 siete de junio de 2019 dos mil diecinueve, y al no existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 7 siete de agosto de 2019 dos mil diecinueve, fue celebrada audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, no así por las demás partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio en línea, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11,

fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹, en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 249, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se tiene por debidamente acreditada la existencia del acto impugnado, consistente en la boleta de infracción con número de folio *****, de fecha 13 trece de diciembre de 2018 dos mil dieciocho.

La reproducción digital del documento descrito, fue presentado en copia simple por el actor, y en copia certificada por la autoridad demandada a requerimiento de este Tribunal.

En tal virtud, se tiene por acreditada la existencia de la misma, considerando el acto impugnado un documento público con valor probatorio pleno, en consideración a los signos exteriores, visibles en el mismo, así como y las firmas que obran en él, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 78, 121 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato,

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

por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».**²

² 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.

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación Dentro de los argumentos que vierte el actor en el concepto de impugnación denominado como **único** en su escrito de demanda, refiere que la boleta de infracción combatida, no fue expedida por autoridad competente, dado que el acto confutado fue emitido por un «Elemento de Tránsito y Policía Vial», cuando de conformidad con lo que previene el Reglamento de Tránsito y Policía Vial para el Municipio de Celaya, Guanajuato, la autoridad facultada para la emisión de las boletas de infracción lo es el «Policía Vial».

Sobre el particular, la autoridad demandada señala que cuenta con la competencia necesaria para la emisión de la boleta impugnada, conforme lo dispone el artículo 5, fracciones XVIII y LXXIV, del Reglamento de Tránsito y Policía Vial para el Municipio de Celaya, Guanajuato.

En consecuencia, se advierte que la *litis* versa sobre la debida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada en el acto impugnado.

Del análisis al acto impugnado, y a juicio de esta Sala, se encuentra **fundado** el argumento expuesto por el actor. Lo anterior, considerando los siguientes aspectos:

Del acto combatido, se advierte que la autoridad encausada señala como fundamento de su competencia los artículos 21, 31, fracción III, y 248 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios; 5, fracción LXXIV y 7, fracción IX, 15, fracciones II, VII y XII, del Reglamento de Tránsito y Policía Vial para el Municipio de Celaya, Guanajuato, los cuales son de la siguiente literalidad:

Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios

«**Artículo 21.** Además de las atribuciones que establece la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado Guanajuato, son facultades de la Policía Estatal de Caminos y de tránsito municipal, en su caso:

I. Orientar, participar y colaborar con la población en general, en materia de prevención tanto de accidentes viales, como de infracciones a las normas de tránsito;

II. Cuidar de la seguridad y respeto al peatón y ciclista en las vías públicas, dando siempre preferencia a estos sobre los vehículos motorizados;

III. Cuidar que se cumplan y apliquen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos en materia de movilidad, así como informar y orientar a quienes transiten en las vías públicas; y

IV. Las demás que se establezcan en esta Ley, sus reglamentos y en otros ordenamientos aplicables.»

«**Artículo 31.** Son autoridades municipales en materia de movilidad y transporte:

I. Los ayuntamientos;

II. Los presidentes municipales; y

III. **Las dependencias u organismos municipales encargados de la movilidad.»**

«**Artículo 248.** Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están facultadas para conocer y sancionar las infracciones a esta Ley y los reglamentos que de ella deriven.»

Reglamento de Tránsito y Policía Vial para el Municipio de Celaya, Guanajuato.

«**Artículo 5.** Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

...

LXXIV. Policía Vial: Es el Agente, Oficial, Primer y Segundo Comandante de Tránsito y Policía Vial. Elemento operativo y de vigilancia en la vía pública,

adscritas a la Dirección General de Tránsito y Policía Vial del Municipio de Celaya, Gto., encargados de brindar seguridad vial y regular el tránsito de personas y vehículos en el Municipio, facultados para aplicar el Reglamento de Tránsito y Policía Vial para el Municipio de Celaya, Gto.;

...»

«**Artículo 7.-** Para los efectos y aplicación del presente Reglamento, son autoridades las siguientes:

...

IX. Policías viales.»

«**Artículo 15.** Además de promover en todo momento una cultura de movilidad y un ambiente de seguridad vial, **el policía vial** tiene las siguientes facultades:

...

II. Levantar boletas de infracción a los conductores de vehículos por infracciones al presente Reglamento;

...

VII. Aplicar la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios;

...

XII. Las demás que le confiera la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios; el Reglamento Interior de la Dirección General Tránsito y Policía Vial del Municipio de Celaya, Gto.; el Reglamento de Estacionamientos Públicos para el Municipio de Celaya, Gto., y demás disposiciones Reglamentarias aplicables en la materia.»

Énfasis añadido.

De las disposiciones de previa cita, se advierte como incluso lo refiere la autoridad encausada en su escrito de contestación, que la autoridad facultada para la emisión de una boleta de infracción por contravención a las disposiciones en materia de tránsito y vialidad en el municipio de Celaya, Guanajuato, es el **policía vial**.

Ahora bien, de los dispositivos invocados por la autoridad emisora del acto combatido, específicamente del artículo 5, fracción LXXIV, se

encuentra que por policía vial, se entiende la siguiente pluralidad de elementos:

- (i) Agente de Tránsito y Policía Vial;
- (ii) Oficial de Tránsito y Policía Vial;
- (iii) Primer Comandante de Tránsito y Policía Vial;
- (iv) Segundo Comandante de Tránsito y Policía Vial, y
- (v) Elemento operativo y de vigilancia en la vía pública

No obstante, de la lectura al acto combatido, se encuentra que la autoridad emisora de la boleta de infracción que ahora se combate, fue un «*Elemento de Tránsito y Policía Vial*».

Por otra parte la autoridad en la contestación de la demanda, adjuntó como documento para acreditar su personalidad un nombramiento con la denominación de Agente de Tránsito y Policía Vial, adscrita a la Dirección General de Tránsito y Policía Vial, dependiente de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

De lo anterior, no se encuentra correspondencia entre el cargo conferido al funcionario que elaboró la boleta, con aquél a quien en el reglamento municipal se le confieren atribuciones para la emisión de la misma, ni con el que se consignó en el acto combatido.

Al respecto, es de señalarse que resulta fundamental que en el acto de molestia, como lo es la boleta de infracción, la autoridad emisora, señale con precisión su nombramiento, dado que tal información da cuenta de su capacidad jurídica para la elaboración de la boleta, denominación que debe encontrar concordancia con los dispositivos en los que se precisen las facultades que le permiten actuar de la forma

en que lo hace, dado que ambos elementos se refieren a la capacidad jurídica de la autoridad y a la competencia del órgano, cumpliendo con ello lo que establecen las garantías de legalidad y seguridad jurídica. No hacerlo así deja en estado de indefensión al particular, respecto de la conducta desplegada por quien no señala contar con el nombramiento que le permite el despliegue de facultades que está ejerciendo específicamente, con la emisión de la boleta de infracción

Resulta ilustrativa la tesis que se transcribe a continuación:

«FUNCIONARIO O EMPLEADO PUBLICO, NOMBRAMIENTO Y FACULTADES. El título que da la legitimación al ejercicio de las actividades del empleado al servicio del Estado, es el acto de designación constituido por la declaración de voluntad de la administración pública que recae sobre persona determinada para que asuma el cargo, empleo o comisión que se le confiere. Este requisito que jamás debe faltar en los servidores públicos, lo señala el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al expresar que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo. El funcionario o empleado en su carácter de titular de un cargo público tiene las facultades específicas que la ley señala como inherentes, formativas o integrantes de ese cargo, por lo que esas facultades constituyen la esfera de competencia que delimita el ejercicio del cargo por parte de su titular, el cual tiene únicamente en el desempeño de sus atribuciones el poder o autoridad que derivan de esas facultades. Por ende, si el cargo no otorga al titular el poder o autoridad para realizar determinado acto concreto, su ejecución, no obstante llevada a cabo, no puede válidamente considerarse como emanada del cargo.»³

Lo resaltado es propio.

De lo expuesto, se concluye que al no existir concordancia del cargo con el cual se ostentó quien emitió el acto impugnado con aquél a

³ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; tesis aislada en materia administrativa; Semanario Judicial de la Federación; Volumen 109-114, Sexta Parte; Séptima Época; página 84; número de registro 252436.

quien la norma le confiere las facultades de elaborar una boleta de infracción, el acto fue emitido por autoridad incompetente.

Por tanto, se concluye que el acto impugnado carece del requisito de debida fundamentación de la competencia de la autoridad, exigido por los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 137, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que establece como elemento e validez del acto administrativo, que sea emitido por autoridad competente, en tanto no existe concordancia entre la denominación consignada en la boleta de infracción en debate con las autoridades que conforme con el Reglamento de Tránsito y Policía Vial para el Municipio de Celaya, Guanajuato, cuentan con facultades para la elaboración de un acto administrativo de dicha naturaleza.

En consecuencia, se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En tal virtud, se precisa señalar que fundar la competencia de la autoridad en el acto administrativo es -por una parte- un requisito esencial, y por otra, una obligación de la misma, pues su actuación se encuentra delimitada en la ley, por lo cual la validez del acto dependerá de que se haya emitido por autoridad competente.

Luego, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300, fracción I, 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 con folio *****.

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

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

«AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de

aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.»⁴

En vista de lo anterior, lo conducente también es decretar la **Nulidad Total** del resto de las actuaciones, específicamente, de la multa impuesta con motivo de la infracción que quedó insubsistente conforme la nulidad decretada, por tener el carácter de fruto derivado de un acto viciado de origen, considerando que en términos de lo que previene el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, la declaratoria de nulidad trae como consecuencia su invalidez, no se presume legítimo y por tanto no sea ejecutable ni pueda subsanarse, por lo que los particulares no tienen obligación alguna de cumplirlo.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis que se enuncia 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.»⁵

Lo resaltado es propio.

Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **Nulidad Total**

⁴ Tesis 2a. CXCVI/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, Núm. de Registro: 188678, consultable a Página 429.

⁵ Séptima Época. Registro: 252103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Sexta Parte. Materia(s): Común. Tesis: .Página: 280

de la multa impuesta, al derivar ésta última de un acto viciado que ha sido declarado nulo en este fallo.

En razón de la nulidad decretada, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos vertidos por la parte actora en la demanda promovida, dado que su análisis no le representa mayor beneficio, ni varía el sentido de la presente resolución. Apoya la anterior decisión la tesis siguiente:

«**CONCEPTOS DE VIOLACION. 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 demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»⁶

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.

(i) En relación con la solicitud de devolución de la cantidad de *****, se señala que **es procedente la devolución a la parte actora de la cantidad** erogada en concepto de multa, dada la declaratoria de nulidad de la boleta de infracción que dio lugar a la sanción pecuniaria cubierta, conforme lo siguiente:

Para acreditar el pago de la sanción pecuniaria efectuada con motivo de la multa impuesta, el promovente exhibió la reproducción digital del recibo número *****, de fecha 13 trece de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, emitida por el municipio de Celaya, Guanajuato, por la cantidad de *****, a nombre del promovente, en cuyo concepto se

⁶ Época: Novena Época; Registro: 195992; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Junio de 1998; Materia(s): Laboral; Tesis: XI.3o.5 L; Página: 626.

señala «crédito *****. Tipo de recibo: Infracciones de Tránsito Fecha de imposición 2018-12-13. Infracción *****».

El documento descrito, acorde con el señalamiento que bajo protesta de decir verdad efectúa el actor, corresponde a la reproducción digital de su original, y en atención a los sellos y signos exteriores apreciables en el recibo número *****, genera convicción en este Juzgador en cuanto a su contenido y alcance; por lo anterior, se les reconoce el carácter de documentos públicos con valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 78, 117, 121, y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce el derecho del accionante para que la autoridad demandada le devuelva la cantidad que erogó con motivo de la multa impuesta.**

Lo anterior, en virtud de la declaratoria de nulidad del acto impugnado de conformidad con el estudio realizado por este Juzgador en el Considerando Quinto; dado que la parte actora no tiene por qué resentir las consecuencias de un acto nulo, aunado a que el justiciable acreditó haber realizado el pago de la multa y en este tenor se configura el pago de lo indebido. Ello, actualizándose en la especie lo previsto en el diverso ordinal 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

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

«FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

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

artículo 22 mencionado, pues si establece que la demandada en su contestación no puede cambiar los fundamentos de derecho que sostuvo en la resolución impugnada; con mayor razón, el tribunal administrativo no puede variar los fundamentos de dicha resolución para reconocer su validez y negar la pretensión elevada a la autoridad demandada, ya que esa prohibición tiene como razón principal no sólo el principio de congruencia en la sentencia, sino también el denominado non reformatio in peius que rige en todo medio de defensa y opera en el caso, como una modalidad de tutela a la congruencia procesal, protegida en el artículo 17 de la Carta Magna. De ahí que la constatación del derecho a la restitución o a la devolución se aplique en aquellos casos en que, declarada la nulidad lisa y llana del acto impugnado por su ilegalidad, la autoridad administrativa deba emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, pero que, por economía procesal la Sala, en aras de una pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, tiene la facultad de determinar que el actor no obtenga un beneficio indebido por la restitución de un derecho que no está en su esfera jurídica o que no ha sido demostrado; o bien, cuando los elementos probatorios a su alcance revelan la existencia de ese derecho, el particular no tenga que esperar la resolución de la autoridad administrativa para obtener la restitución del derecho o la devolución correspondiente.»⁷

Énfasis añadido.

(ii) Solicitud del pago de los intereses que se generen en relación con la cantidad enterada en concepto de multa desde la fecha en que se realizó el entero de la misma y hasta que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que se reclama.

Acorde a lo dispuesto en el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce el derecho del actor a que le sean pagados los intereses generados desde la fecha en que se**

⁷ Época: Décima Época; Registro: 2013828; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV; Materia(s): Administrativa; Tesis: IV.2o.A.136 A (10a.); Página: 2707.

realizó el pago de la multa hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que reclama.

Lo señalado, en virtud de que el artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, dispone textualmente lo siguiente:

«**Artículo 53.** Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente con todos los datos, informes y documentos que señale la forma oficial respectiva. Si dentro de dicho plazo no se efectúa la devolución, el fisco deberá pagar intereses conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos en los términos del artículo 49 de esta Ley. Los intereses se calcularán sobre las cantidades que proceda devolver, excluyendo los propios intereses y se computarán desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se efectúe la devolución o se pongan las cantidades a disposición del interesado.

El contribuyente que habiendo efectuado el pago de un crédito fiscal determinado por la autoridad interponga oportunamente los medios de defensa que las leyes establezcan y obtenga resolución firme que le sea favorable total o parcialmente, tendrá derecho a obtener del fisco el pago de intereses conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre las cantidades pagadas indebidamente y a partir de que se efectuó el pago.»

Énfasis añadido.

Del artículo transcrito, se advierte que se prevén dos hipótesis normativas:

a) Cuando se presenta una solicitud de devolución de lo pagado indebidamente, la restitución debe efectuarse dentro de los 2 dos meses siguientes a la petición, «so pena» de pagar intereses en términos del artículo 49 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, una vez que haya transcurrido ese plazo.

Lo anterior, presupone que el particular considere que realizó un pago indebido y la autoridad coincida con esa apreciación.

b) Cuando el contribuyente que ha pagado un crédito fiscal determinado por la autoridad, promueve en su contra los medios de defensa legales procedentes, de cuyo resultado obtiene una resolución firme y, en consecuencia, adquiere el derecho a obtener, además de la cantidad erogada, el pago de intereses a partir de que efectuó el pago, conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre las cantidades pagadas indebidamente.

Requiere que se haya examinado la legalidad de un crédito fiscal determinado por autoridad administrativa y se concluyera que éste no debe subsistir, a fin de generar el derecho a recibir el pago de intereses por la cantidad pagada indebidamente.

En el supuesto a que se hizo referencia en el inciso b) que antecede, se contempla la imposición de una carga mayor a la autoridad porque se calcula desde el momento en que se erogó la cantidad reclamada, cuando el particular insta la actividad jurisdiccional a fin de obtener la nulidad del crédito, y con ello, el reintegro correspondiente, lo que para el legislador es concebido como un esfuerzo mayor del particular, de ahí la consecuencia en que los intereses son de mayor cuantía por el momento a partir del que se causan.

En el caso concreto, como ya se adelantó, al declararse la nulidad de la boleta de infracción número *****, el pago de la multa que se impuso con motivo del acto impugnado y que fue efectuado por el actor, se

considera un **pago de lo indebido** y por ende debe de ser devuelto con sus respectivos intereses.

Ahora bien, se estima que se configura el pago de lo indebido, en virtud de que la hipótesis anotada en el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se materializa en el presente caso, porque el actor efectuó el pago de la sanción por la cantidad de ***** y posteriormente presentó de manera oportuna su demanda ante este Órgano Jurisdiccional, de la cual obtuvo la declaratoria de nulidad lisa y llana de la boleta de infracción, por ende tiene derecho a obtener del fisco el pago de intereses conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre la cantidad pagada indebidamente y a partir de que efectuó el entero.

No se omite hacer notar que la Ley de Ingresos para el Municipio de Celaya, Guanajuato, para el ejercicio fiscal 2018 dos mil dieciocho, como la Ley de Ingresos para el Municipio de Celaya, Guanajuato, para el ejercicio fiscal 2019 dos mil diecinueve, establecen como tasa de recargos el 2% mensual; por tanto, sobre dicha tasa es que el actor tiene derecho a obtener el pago de intereses.

Ello, de conformidad a lo señalado en el 39, párrafos primero y segundo, de las citadas Leyes, que en forma idéntica establecen lo siguiente:

«**Artículo 39.** Cuando no se pague un crédito fiscal en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, se cobrarán recargos a la tasa del 2% mensual.

Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir de la fecha de la exigibilidad, hasta que se efectúe el pago, hasta por 5 años y se

calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, los gastos de ejecución y las multas por infracciones a las leyes fiscales...»

Por lo tanto, el pago de los intereses se hará bajo la tasa del 2% sobre la cantidad erogada, mismos que deberán pagarse desde la fecha en que la parte actora realizó el pago -13 trece de diciembre de 2018 dos mil dieciocho-, y se cubrirá por cada mes o fracción que transcurra, hasta que se le realice la devolución correspondiente.

Lo anterior, reiterando que la multa indebidamente cubierta por el particular conforme con los artículos 2, fracción I, inciso c, 44 y 259, fracción III, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, es un ingreso municipal clasificado en el rubro de aprovechamientos, obligación que al haberse determinado en cantidad líquida **constituye un crédito fiscal** a su cargo, que en este caso quedó insubsistente.

Bajo esta óptica, se difiere del señalamiento efectuado por la Tesorera Municipal de Celaya, Guanajuato, en la contestación a la demanda, al expresar que no se está en presencia de un pago de lo indebido, porque la devolución no deriva de una contribución pagada de manera incorrecta, pues conforme lo expuesto, es procedente la devolución de toda cantidad que en concepto de crédito fiscal -como lo es una cantidad enterada en concepto de aprovechamiento- se haya enterado de forma indebida.

En tal virtud, se considera que el pago que efectuó el actor es indebido en tanto por la declaratoria de nulidad **dejó de existir el respaldo legal que justificó el entero realizado**, operando una nueva

situación jurídica en relación con la cantidad enterada a la autoridad, cuya consecuencia es la obligación de la devolución.

Es ilustrativa sobre la configuración del pago indebido de una multa cuanto la boleta de infracción de tránsito se decretó nula, 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.»⁸

Cabe señalar que resulta innecesario que la accionante solicite la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa, en virtud de que al tenor de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, este órgano jurisdiccional además de estar facultado para decretar la nulidad de los actos impugnados, tiene atribuciones para determinar la forma de reparación del derecho subjetivo del actor que fue lesionado con el acto administrativo, y condenar a la administración a restablecerlos, tal y como lo dispone el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de

⁸ 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

Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

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

Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»⁹

⁹ Décima Época; Registro: 2013250; Instancia: Plenos de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: PC.VIII. J/2 A (10a.); Página: 1364.

En consecuencia, se condena a la Tesorería Municipal de Celaya, Guanajuato, como autoridad demandada a que le sea devuelta a la parte actora la cantidad de ***** que pagó como multa y los intereses generados desde el 13 trece de diciembre de 2018 dos mil dieciocho -fecha en que se realizó el pago de la multa-, hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que reclama.

(ii) Devolución de la cantidad de *****, entregados a la persona mercantil «*****», con motivo de la retención del vehículo.

Para ello, el actor exhibe -bajo protesta de decir verdad-, la reproducción digital del original de la nota de traslado número *****, de fecha 13 trece de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, emitida a nombre del actor, por el concepto de «Salida de Unidad», describiendo como datos del vehículo marca *****, modelo *****, placas *****.

A la documental privada descrita, se le atribuye el valor de indicio en términos de lo que previene el numeral 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, no obstante que la nota de traslado es coincidente en el nombre del actor y datos del vehículo con los asentados en la boleta de infracción declarada nula, no se encuentra relación entre el motivo de la prestación de los servicios con el acto administrativo nulo, es decir, en la nota no se indica que los servicios prestados por la persona mercantil «*****», se hayan efectuado con motivo de la boleta de infracción.

Se señala lo anterior porque el acto administrativo que quedó sin efecto, indica que bajo el número de inventario *****, se aseguró el vehículo como garantía y se depositó en «*****»; sin embargo, en la documental privada presentada por el accionante, no se indica que el pago del servicio esté vinculado con el número de inventario que refiere la boleta de infracción, ni se indican datos de la boleta aludida.

En ese sentido, dado que es obligación de la parte actora acreditar la existencia del derecho y en su caso, de la autoridad jurisdiccional constatar la existencia del mismo para que sea procedente su reconocimiento, se advierte que no se colmó el supuesto de hecho atribuible a la parte actora, con lo que este Juzgador no cuenta con los elementos necesarios para el reconocimiento pretendido.

Son aplicables por analogía en apoyo a lo anterior, las tesis que a continuación se transcriben:

«TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SENTENCIAS QUE DECLARAN Y RECONOCEN DERECHOS SUBJETIVOS. De la interpretación de los artículos 237 y 239 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta en definitiva dos tipos de resoluciones: a) Objetiva o de mera anulación, cuyo fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad; y, b) Subjetiva o de plena jurisdicción, en la que se contiene como materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar la nulidad de la resolución y, consecuentemente, condenarla al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado (derecho subjetivo en litigio). Ahora bien, la facultad concedida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer la declaratoria y reconocimiento de derechos subjetivos implica una plena jurisdicción, pero no puede significar una sustitución en las facultades que son propias e inherentes de la autoridad administrativa demandada, ya que la facultad conferida actualmente al tribunal establece que, previa la declaratoria de nulidad, deberá pronunciarse sobre la existencia del derecho subjetivo y formular la condena, indicando la manera y

términos en que se vincula al demandado a un dar, hacer o no hacer, de tal suerte que se restablezca el equilibrio jurídico violado, pero en ningún momento puede asumir y llevar a cabo per se una obligación de hacer que es exclusiva de alguna de las partes. De tal suerte que para este supuesto deben seguirse las reglas que al efecto regula el Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículos 222, 352 y 420 al 426, de aplicación supletoria al juicio contencioso administrativo, pudiendo ser contenido de la condena determinada o determinable, según sea el caso, la pretensión deducida y el esclarecimiento conceptual de lo que corresponde llevar a cabo a las partes.»¹⁰

«CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO, OBEDECE AL MODELO DE PLENA JURISDICCIÓN CON QUE CUENTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y TIENDE A TUTELAR LA JUSTICIA PRONTA Y COMPLETA. El deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio contencioso administrativo, antes de ordenar que se restituya, se reduzca el importe de una sanción o se condene a una indemnización, contenido en los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está inspirado en la garantía de justicia pronta y completa establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con ello se intenta evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado, pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, porque allegó los elementos probatorios suficientes que revelan su existencia, se procura la pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado.»¹¹

Por lo tanto, considerando la calidad de documental privada sin algún otro medio de convicción adminiculado a la aseveración del justiciable

¹⁰ Tesis: I.4o.A.370 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XVII, Enero de 2003, página 1885, registro: 185026.

¹¹ Tesis: 2a. XI/2010. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 1049, registro: 165079.

que genere certeza del pago de los servicios con motivo de la infracción atribuida, este Juzgador determina que **no es procedente el reconocimiento del derecho** solicitado al reintegro de la cantidad entregada a «*****».

Finalmente, se señala que la autoridad demandada **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 el artículo 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 I y V y 302, fracción II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala **es competente** para conocer y resolver el presente proceso administrativo.

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

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de la boleta de infracción impugnada, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora a la devolución de la cantidad erogada en concepto de multa con los intereses generados desde la fecha de su entero y **se condena** correlativamente a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

QUINTO. No se reconoce el derecho solicitado por la parte actora a la devolución de la cantidad erogada por el servicio otorgado por «*****», conforme con lo indicado en el Considerando Sexto del presente fallo.

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.