

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 20 veinte de mayo del 2021 dos mil veintiuno

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2375/1ª Sala/2020** 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 16 dieciséis de diciembre del 2020 dos mil veinte, *****, promovió, por su propio derecho, proceso administrativo en el cual señaló como actos impugnados los siguientes:

«A) El acta de infracción número *****, expedida por la Dirección General de Tránsito Municipal de León, Guanajuato, (...) documento de fecha 03 de octubre del año 2019 (...)

B) La ilegal calificación de la infracción de tránsito llevada a cabo por el Departamento de Infracciones dependientes de la Tesorería Municipal de León, Guanajuato, de fecha 17 de noviembre de 2020, que generó la ilegal determinación e imposición de una doble multa (...)

C) La ilegal determinación y cobro de la doble multa de \$***** pesos (cada una) impuesta en contra del suscrito, misma que en suma, ascendió a un total de \$*****. Misma que deriva del acta de infracción número *****(...).»

Además, hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total del acto impugnado; y **2)** el reconocimiento del derecho y **3)** la condena a la autoridad demandada para que le sea reembolsada la cantidad de \$*****.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 11 once de febrero de 2021 dos mil veintiuno, previo cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas, se les emplazó para que dieran contestación a la misma y se les requirió para que exhibieran copia certificada del acto impugnado.

Además, se admitieron como pruebas las documentales ofrecidas y exhibidas, así como la presuncional legal y humana.

Posteriormente, mediante proveído dictado el 17 diecisiete de marzo de la misma anualidad, se tuvo a *****, **Agente de Vialidad de la Dirección General de Tránsito, y a *****, Directora General de Ingresos, ambas autoridades de León, Guanajuato**, por dando contestación en tiempo y forma legal a la demanda, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la primera de las autoridades mencionadas, y se les tuvo por ofreciendo como propias las pruebas ofertada por la actora, asimismo se admitió la presuncional legal y humana en lo que favorezca a las autoridades demandadas.

Además, con motivo de que la parte demandada hace valer la causal de improcedencia por consentimiento tácito, se hizo del conocimiento de la parte actora que se encontraba expedito su derecho a ampliar su demanda, con fundamento en lo previsto por el artículo 284, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Luego, mediante auto dictado el día 14 catorce de abril de 2021 dos mil veintiuno, **se tuvo a la parte actora por ampliando su demanda**, y se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas para que dieran contestación a la misma.

En ese orden temporal, a través de proveído emitido el 4 cuatro de mayo de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la Directora General de Ingresos de León, Guanajuato, por **no dando contestación a la ampliación de demanda**; en cambio, se tuvo al Agente de Vialidad de la Dirección General de Tránsito de León, Guanajuato, por dando contestación en tiempo y forma a la ampliación de demanda.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 17 diecisiete de mayo del 2021 dos mil veintiuno, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la actora y la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 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, y 307 A, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo con lo señalado en el auto dictado el 11 once de febrero del 2021 dos mil veintiuno, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada con oportunidad en el plazo establecido en el ordinal 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, como **proceso o juicio de nulidad en línea en la vía ordinaria.**

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del código de la materia, previo al estudio del fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor.¹ Así, del análisis integral del escrito de demanda, se advierte que en la presente causa el accionante pretende controvertir la legalidad de:

- **El acta de infracción con número de folio ******* redactada el 3 tres de octubre de 2019 dos mil diecinueve, por el Agente de Vialidad de la Dirección General de Tránsito Municipal de León, Guanajuato.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada con la copia certificada del acta de infracción referida, aunado a que no fue objetada por las partes del proceso, en consecuencia, se tiene por cierta y veraz la existencia del folio de infracción confutado. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los

¹ 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

artículos 124 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

- **La determinación de la multa** realizada el día 17 diecisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte, por la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato.

La citada actuación se encuentra acreditada con el original recibo oficial de pago número *****, de fecha 17 diecisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte, aunado a que no fue objetada por las partes del proceso, lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Procedencia. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código antes invocado, por cuestiones de orden público, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas².

A) Consentimiento tácito. Sostienen ambas autoridades demandadas la improcedencia del proceso respecto de la infracción impugnada en virtud de que ésta fue emitida y notificada al actor en fecha 3 tres de octubre de 2019 dos mil diecinueve, lo cual resulta **fundado**.

En primer término, es necesario precisar que la parte actora manifiesta haber tenido conocimiento de la infracción impugnada el día 3 tres de octubre del 2019 dos mil diecinueve, pues **en el escrito inicial de demanda confiesa que en la fecha indicada la autoridad encausada le entregó la infracción impugnada**, ya que textualmente señaló:

«1. En fecha 3 de octubre del 2019 (...) me encontraba circulando en uno de los vehículos oficiales pertenecientes al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cuando el oficial de tránsito municipal (...) me detuvo (...) sin expresar a través de qué medios se cercioró, en el acta de infracción correspondiente determinó y asentó que el suscrito no estaba haciendo uso del cinturón de

² Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente: «**IMPROCEDENCIA**». 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.

seguridad, por lo que procedió a recoger mi Licencia de Conducir y levantarme y entregarme una copia al carbón de la acta de infracción con número T-6096996...»

Ahora bien, el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato, establece como plazo para presentar la demanda de nulidad el de 30 treinta días; y el mismo artículo prevé que ese plazo se computará a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acto o resolución impugnado o a aquél en que se haya ostentado sabedor de su contenido o de su ejecución.

Entonces, si el actor manifiesta expresamente que le fue entregada la boleta de infracción impugnada el 3 tres de octubre del 2019 dos mil diecinueve -fecha en que se ostentó sabedor del acto impugnado-, se tiene que el término para que presentara su demanda respecto a dicho acto concluyó el **15 quince de noviembre de 2019 dos mil diecinueve**.

Para efecto de generar certeza al respecto, se realiza el cómputo relativo al término legal para presentar la demanda ante este Tribunal, previsto en el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de acuerdo con los siguientes apuntes:

- El **3 tres de octubre de 2019 dos mil diecinueve**, tuvo conocimiento del acto impugnado concretamente del acta de infracción con número de folio ****3,³
- El **4 cuatro de octubre de 2019 dos mil diecinueve**, empezó a correr el término legal para efecto de presentar la demanda de nulidad;
- El **15 quince de noviembre de 2019 dos mil diecinueve**, feneció el término legal de 30 treinta días hábiles para presentar la demanda ante este Tribunal; exceptuándose los días 5 cinco, 6 seis, 12 doce, 13 trece, 19 diecinueve, 20 veinte, 26 veintiséis y 27 veintisiete de octubre, 2 dos, 3 tres, 9 nueve y 10 diez de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, por corresponder a sábados y domingos; así como el día 1 uno de noviembre

³ Así lo manifiesta el actor en el escrito inicial de demanda, visible de manera digital en las fojas 1 y 3.

de la misma anualidad, con motivo del Día de todos los santos, conforme al Calendario Oficial 2019 dos mil diecinueve de este Tribunal⁴; y

- El **16 dieciséis de diciembre de 2020 dos mil veinte**, la parte actora ingresó su escrito de demanda a través del sistema informático de este Tribunal.

Así, del cómputo anterior, se concluye que el actor no promovió oportunamente el proceso administrativo en contra del acto impugnado consistente en el acta de infracción con número de folio *****. Cobra relevancia el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual, por analogía se aplica en el presente y a la letra dice:

«**ACTO CONSENTIDO. CONDICIONES PARA QUE SE LE TENGA POR TAL.** La H. Segunda Sala de este Alto Tribunal ha sustentado el criterio que este Pleno hace suyo, en el sentido de que para que se consienta un acto de autoridad, expresa o tácitamente, se requiere que ese acto exista, que agravie al quejoso y que éste haya tenido conocimiento de él sin haber deducido dentro del término legal la acción constitucional, o que se haya conformado con el mismo, o lo haya admitido por manifestaciones de voluntad.»⁵

No se soslaya que la parte actora pretende impugnar el acta de infracción referida como un acto procedimental y su correspondiente calificación como la resolución definitiva de un procedimiento administrativo en materia de tránsito municipal que afecta su esfera jurídica, sin embargo, cada uno de los actos indicados tiene el carácter de definitivo para efectos de la procedencia del proceso administrativo.

Se asevera lo anterior en virtud de que la infracción impuesta a la parte actora no requiere de algún acto o resolución posterior para que la misma incida válidamente en la esfera jurídica del particular, sino que la boleta de infracción por sí misma constituye una manifestación aislada que refleja la voluntad definitiva de la administración pública⁶.

⁴ Calendario consultable en la siguiente dirección electrónica: <https://www.tjagto.gob.mx/calendario-oficial/>

⁵ Séptima Época. Registro: 232527. Pleno. Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 139-144, Primera Parte. Materia Común. Página: 13

⁶ Robustece tal pronunciamiento, el criterio emitido por este Tribunal intitulado: «**MULTAS POR VIOLACIÓN AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES. SU CALIFICACIÓN PREVIA NO ES REQUISITO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD.**» Tesis: IV.2o.A.231 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXVIII, Julio de 2008, Núm. de Registro: 169262, consultable a página 1750.

De modo que, desde el momento en que ésta se impone al particular, tal actuación le sitúa en una posición jurídica desfavorable, pues se le imputa la comisión de una infracción a lo dispuesto por el Reglamento de Policía y Vialidad para el Municipio de León, Guanajuato, y más aún que en la especie se determinó retener a la parte actora en garantía la licencia de conducir.

Lo anterior, permite concluir a este Juzgador que la boleta de infracción controvertida sí tiene la calidad de **definitiva**⁷ para estimar procedente el presente proceso administrativo, pues al estar frente a una resolución que de manera terminante define la situación jurídica y administrativa del actor, el mismo se encontró válidamente habilitado para acudir ante esta instancia jurisdiccional.

En virtud de lo expuesto, se concluye que la boleta de infracción impugnada tiene el carácter de una resolución administrativa definitiva para efectos de la procedencia del proceso administrativo, pues la emisión de la infracción constituye la voluntad definitiva de una autoridad, sin que se requiera que ésta sea calificada para que dicho acto adquiera el carácter de impugnabile, por ende, es válido el inicio del cómputo de 30 treinta días establecido en el artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, tomando como base la fecha en que el documento fue entregado al ahora actor, esto es, el 3 tres de octubre del 2019 dos mil diecinueve.

En ese tenor, el actor consintió la boleta de infracción debido a que la demanda fue presentada fuera del plazo legalmente determinado para tal fin. Por ello, **se decreta el sobreseimiento del proceso administrativo únicamente respecto de dicho acto, así como de la autoridad que lo emitió, esto es, del Agente de Vialidad de la Dirección General de Tránsito Municipal de León, Guanajuato**, ello con fundamento en los artículos 261 fracción IV, 262 fracción II y 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

⁷ Tal aserto, por analogía o similitud, se robustece con lo establecido en la jurisprudencia de rubro «**BOLETAS DE INFRACCIÓN EMITIDAS POR VIOLACIÓN AL REGLAMENTO SOBRE EL PESO, DIMENSIONES Y CAPACIDAD DE LOS VEHÍCULOS DE AUTOTRANSPORTE QUE TRANSITAN EN LOS CAMINOS Y PUENTES DE JURISDICCIÓN FEDERAL. SE CONSIDERAN RESOLUCIONES DEFINITIVAS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007)**»

[Novena Época; Registro: 170123 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Marzo de 2008 Materia(s): Administrativa Tesis: XVI.1o.A.T. J/5 Página: 1494

B) Carácter de la autoridad demandada. La autoridad hacendaria invocó como causal de improcedencia que el acto combatido fue emitido por autoridad distinta, toda vez que la infracción no fue ordenada, dictada o ejecutada por esta, debido a que la recepción del pago no constituye un acto de autoridad, por ello agrega que no tiene el carácter de autoridad demandada, lo cual resulta **infundado**.

En virtud de que el actor solicita como reconocimiento del derecho la devolución de la cantidad que indebidamente pagó a la autoridad hacendaria, debe ser llamada a este proceso, porque podría verse afectado el erario del Municipio, además de que al tratarse de un crédito fiscal la multa correspondiente, dicha dependencia en este caso en específico interviene como autoridad determinadora y ejecutora al recibir el pago de la misma⁸, 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.

Se puntualiza que cuando en el recibo de pago expedido por la autoridad hacendaria se precise la cantidad que el particular debe enterar por concepto de multa a causa de una acta de infracción de tránsito, **sin que previamente se haya determinado o liquidado dicha multa, ni se hayan establecido las bases para cuantificarla por autoridad diversa**, se está en presencia de un acto administrativo impugnabile en su modalidad de crédito fiscal, al ser una declaración unilateral de voluntad de dicha autoridad, susceptible de incidir en la esfera jurídica del gobernado, ya sea creando, declarando, reconociendo, transmitiendo o extinguiendo una situación jurídica individual. Resulta ilustrativo a lo señalado, la tesis aislada siguiente:

«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

⁸ Criterio de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de rubro: **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).

de 2008, página 294, de rubro: "TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL RECIBO DE PAGO RELATIVO NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", así como de la ejecutoria que le dio origen, se advierte que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el recibo de pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos constituye solamente el medio idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación correspondiente y no un acto de autoridad imputable a la autoridad fiscal, debido a que es el gobernado quien voluntariamente acude a liquidar dicho impuesto, sin que exista un acto coercitivo de la autoridad correspondiente; de igual manera, señaló que no acontece lo mismo en relación con la determinación unilateral del monto a pagar por concepto de dicho impuesto o la negativa a proporcionar los servicios administrativos ante la existencia de algún adeudo por el concepto señalado, al constituir indudablemente actos de autoridad que afectan la esfera jurídica del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales, ni requerir del consenso de la voluntad del afectado, debido a que la autoridad administrativa encargada del trámite ejerce una facultad de decisión, por lo que constituye una potestad administrativa cuyo ejercicio le es irrenunciable. De esta manera, del criterio referido puede deducirse que, en términos generales, el recibo de pago de una contribución no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues lo único que acredita es la existencia de un acto de autoaplicación de la ley, en el caso de que la autoridad no haya intervenido en la determinación del tributo ni hubiese desarrollado actos diversos e independientes de la autodeterminación realizada por el propio contribuyente. En esas condiciones, si con motivo de una multa determinada por un agente de tránsito, el particular efectúa ante la tesorería el pago respectivo, sin que la entidad recaudadora realice determinación alguna, adoptando la postura pasiva de fungir sólo como receptora del pago, éste no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo; sin embargo, no sucede lo mismo cuando en la boleta de infracción no se advierte que el oficial de tránsito hubiese determinado o liquidado alguna multa o infracción ni establecido las bases para cuantificarla (como acontece por ejemplo cuando se fija en específico el número de salarios mínimos que habrán de pagarse con motivo de la infracción), y en el recibo de pago se precisa la cantidad que el contribuyente debió enterar por concepto de multa por la infracción referida en la boleta, o bien, cuando en el recibo también se hace referencia a otros conceptos como parte del monto pagado, como podrían ser los de asistencia social, mejoras en servicio público, fomento al deporte, servicio de almacenaje, servicio de grúa y certificado médico, entre otros. Lo anterior es así, debido a que en esos dos supuestos, es evidente que la liquidación de dicha infracción y de los referidos conceptos fue realizada por la propia autoridad recaudadora, ya que no derivan directamente de la boleta de infracción, ni la actividad de la exactora se contrae a recibir pasivamente el pago que el particular realiza luego de haber sido determinado y liquidado por diversa autoridad, lo que pone de manifiesto que se trata de aspectos introducidos unilateralmente por dicha autoridad al momento del cobro y evidencia la existencia de una relación de supra a subordinación entre el gobernado y la referida autoridad, pues a través del cobro reflejado en el recibo de pago crea, modifica o extingue por sí o ante sí, una situación que afecta la esfera jurídica de aquél, ejerciendo facultades de decisión; de ahí que

constituya un acto de autoridad para efectos del juicio constitucional, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.»⁹ [lo subrayado es propio]

De modo que al no acreditarse en este proceso la determinación del monto a pagar por autoridad diversa a la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato, de manera previa a la emisión del comprobante de pago número *****, en que consta el sello de la citada dirección, se arriba a la conclusión de que la autoridad hacendaria sí ejerció unilateralmente facultades de decisión, creando y declarando la obligación fiscal determinada en cantidad líquida.

Es de destacar que la autoridad hacendaria, está obligada a realizar la devolución de la cantidad pagada indebidamente, así como al pago de actualizaciones sobre ese monto, todo ello debido a sus funciones, sin perjuicio de haber sido o no parte en el procedimiento de origen¹⁰.

Hechas las precisiones anteriores y al no actualizarse alguna de las causales previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **en cuanto a la determinación de la multa emitida por la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato**, a continuación, se estudiará la controversia relativa a dicho acto.

QUINTO. Estudio Jurídico. Enseguida este Juzgador procederá al análisis de los conceptos de impugnación que establece el actor en su escrito demanda, considerando los argumentos que exterioriza el demandado en su contestación.

A). Metodología. Enseguida de conformidad con el artículo 302, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, este Juzgador procederá de oficio al análisis de la competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado correspondiente a la determinación de la multa, por ser una cuestión de orden público, además de que

⁹ 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.

¹⁰ Sustenta la anterior conclusión, lo dispuesto en la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro «**AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO**» [Novena Época; Registro: 1003209; Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011 Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte - SCJN Décima Primera Sección - Sentencias de amparo y sus efectos; materia(s): Común; Tesis: 1330; Página: 1493]

ello representa un mayor beneficio al actor pues conduce a una nulidad de fondo¹¹.

B). Planteamiento del Problema.

(i) Problema Jurídico a resolver. Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar si la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato, tiene o no facultades para determinar una multa con motivo de una infracción de tránsito.

C). Razonamiento Jurisdiccional. Luego, una vez realizado el análisis de la totalidad de las constancias que integran los autos, quien resuelve advierte la incompetencia de la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato, circunstancia que es suficiente para declarar la nulidad de la determinación de la multa impugnada, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, exige que todo acto de molestia conste en un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 137, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, los actos administrativos deberán ser expedidos por autoridad competente; entendiéndose que esta facultad se traduce no sólo en la posibilidad de emitir determinaciones en contra de los gobernados, sino también en que por disposición expresa de una ley o reglamento deberá existir, por lo que si esto último no se justifica tampoco el acto emitido por aquélla.

¹¹«CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE LOS RELATIVOS A LA FALTA DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA PARA EMITIR EL ACTO IMPUGNADO, FRENTE A LOS ATINENTES A SU DEFICIENTE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR.» [Época: Décima Época; Registro: 2018136; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 59, octubre de 2018, Tomo III; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A.174 A (10a.); Página: 2286.]

Ahora bien, previo a realizar el análisis de acto impugnado, es necesario precisar que, en el Reglamento de Policía y Vialidad para el Municipio de León, Guanajuato¹² se establece la competencia de la **Dirección General de Tránsito** y de la **Tesorería Municipal de León, Guanajuato**, para calificar las infracciones a las normas de tránsito y vialidad, y en su caso del **juez cívico**, cuando sea facultado de forma expresa.

Lo señalado se advierte del contenido de los artículos 5, segundo párrafo, y 157, del Reglamento de Policía y Vialidad para el Municipio de León, Guanajuato, que para su mayor comprensión a continuación se transcriben:

«**Artículo 5.-** Los jueces cívicos calificarán las faltas administrativas de policía y seguridad pública, así como aquellas por la conducción de vehículos en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicoactivas que se pongan de su conocimiento por agentes de vialidad.

La Dirección General de Tránsito y la Tesorería Municipal calificarán las infracciones a las normas de tránsito y vialidad.»

«**Artículo 157.-** La **Tesorería Municipal** podrá calificar las infracciones de tránsito y vialidad, salvo en los casos en que **se faculte expresamente al juez cívico**, debiendo el infractor proporcionar los datos necesarios para la individualización de la sanción.»

[Énfasis añadido]

En virtud de lo anterior, se establece que las autoridades competentes para determinar las multas por motivo de infracciones de tránsito y vialidad conforme al Reglamento de Policía y Vialidad para el Municipio de León, Guanajuato, son la **Dirección General de Tránsito**, la **Tesorería Municipal** y el **juez cívico**.

Lo anterior reviste especial relevancia, habida cuenta que en el caso concreto, la determinación de la multa realizada el día 17 diecisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte, y que se encuentra acreditada a través de recibo oficial de pago número *****, fue emitido por la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato, autoridad con denominación diversa a las señaladas en el Reglamento en mención.

¹² El ordenamiento citado fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 199, segunda parte, del 4 cuatro de octubre de 2018 dos mil dieciocho, mismo que se encuentra vigente a la fecha.

Es de resaltar que para establecer cuál es la autoridad emisora de un acto administrativo debe atenderse, en primer orden, a la parte del documento en la que conste la firma y nombre del funcionario, pues este signo distintivo expresa la voluntad del sujeto para suscribir el documento y aceptar las declaraciones ahí plasmadas, pero cuando esta parte no resulte suficiente, deberá realizarse un análisis integral de todos los elementos del documento.

Así entonces, en el recibo de pago que obra en el sumario en que se actúa, consta el sello de la autoridad demandada en el que se indica «TESORERIA MUNICIPAL DIRECCIÓN GENERAL DE INGRESOS DE LEÓN, GTO.CAJA 14», ello aunado a que en la parte superior también se indica «Dirección General de Ingresos Tesorería municipal», lo que significa que fue dicha Dirección y no la titular de la dependencia a que se encuentra adscrita, la que **precisó la cantidad que el particular debía enterar por concepto de multa a causa de la infracción de tránsito, sin que previamente se haya determinado o liquidado dicha multa, ni se hayan establecido las bases para cuantificarla por autoridad diversa.**

Es de resaltarse que aun cuando no consta firma autógrafa de la autoridad responsable de su emisión, sí obra visiblemente sello fechado el día 17 diecisiete de febrero de 2021 dos mil veintiuno, en el cual se indica: «TESORERIA MUNICIPAL DIRECCIÓN GENERAL DE INGRESOS DE LEÓN, GTO.CAJA 14», ello aunado a que en la parte superior obra también indicado «Dirección General de Ingresos Tesorería municipal», por lo que se advierte que dicha Dirección se encuentra subordinada a la Tesorería Municipal de León, Guanajuato, mas no que ésta última fue la emisora del acto impugnado. Sobre este tema, la Cuarta Sala de este órgano jurisdiccional emitió el criterio que señala¹³:

«AUTORIDAD DEMANDADA EN EL PROCESO. CARÁCTER DE. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 250, fracción II, y 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se desprende que funge únicamente como autoridad demandada aquella que haya dictado, ordenado, ejecutado o trate de ejecutar el acto o resolución impugnada, por lo que **el Titular de la dependencia o entidad estatal o municipal a la que está subordinada la**

¹³ Consultado el 28 veintiocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en la siguiente dirección electrónica: http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS_2000-2010.pdf.

autoridad demandada, no tiene tal carácter, si no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar la resolución impugnada.» [Énfasis añadido]

Al advertirse que Dirección General de Ingresos, fue la autoridad que determinó la multa de infracción, fue dicha autoridad quien «ejecutó» la calificación de la multa impuesta con motivo del folio de infracción impugnado, más no la Tesorería Municipal, se reitera que dicha Dirección carece de competencia para determinar la multa impuesta a la parte actora.

Lo anterior implica un vicio sustancial que constituye en el acto impugnado la carencia de valor jurídico y su insubsistencia, como lo señala 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.»¹⁴**

¹⁴ 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.

D). Conclusión. Con motivo de lo expuesto, se concluye que se demuestra la causal prevista en el artículo 302, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al carecer de facultades la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato, para determinar la multa al actor con motivo de una infracción de tránsito.

SEXTO. Decisión o Fallo. Por lo tanto, debido a que la autoridad demandada carece de atribuciones para modificar la situación jurídica del actor, no puede obligársele a emitir un nuevo acto, de ahí que a pesar de que subsiste la infracción en materia de tránsito, este juzgador se encuentra obligado a declarar la nulidad del acto impugnado en su integridad, por ello con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **Nulidad Total** de la determinación de la multa¹⁵ correspondiente a la infracción *****, de manera **lisa y llana** ¹⁶.

Lo anterior, **sin perjuicio de las facultades de la autoridad competente para calificar la conducta infractora, dado que la misma ha quedado intocada conservando su firmeza administrativa.**

Resulta orientadora sobre el tipo de nulidad decretada en esta sentencia ante la incompetencia de la autoridad para emitir un nuevo acto, la jurisprudencia cuyo rubro y texto a la letra se insertan:

«COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es

¹⁵ Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los conceptos de impugnación que se hicieron valer, pues ello a nada práctico conduciría si los actos impugnados han quedado insubsistentes. Sirve de apoyo a la afirmación que antecede, la tesis del Poder Judicial Federal que a la letra dice: «**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.»

¹⁶ Ello, de conformidad con lo consignado en la jurisprudencia intitulada: «**NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**» Décima Época Registro: 2020803, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A. J/4 (10a.)

inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»¹⁷ [Énfasis añadido]

SÉPTIMO. Pretensiones del actor y consecuencias. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad respecto a la calificación de la infracción, es decir, respecto al monto determinado como multa, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la parte actora.

A) Efectos del acto decretado nulo. La parte actora solicita que se deje sin efectos la calificación del acta de infracción, pretensión que ha quedado **atendida** al haberse decretado la nulidad de la determinación de la multa en los términos expuestos en el Considerando anterior.

B) Devolución multa. Solicita la parte actora el reintegro de la cantidad de \$**** que erogó por concepto de multa el 17 diecisiete de noviembre del 2020 dos mil veinte.

Se reconoce el derecho y se condena a la autoridad demandada para que realice la devolución de la cantidad indicada, ello 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.

¹⁷ Jurisprudencia número 2a./J. 52/2001, correspondiente a la Novena Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, noviembre de 2001, Página 32.

Lo anterior en virtud de que de conformidad con en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, los actos decretados nulos en este proceso no se presumen legítimos ni ejecutables; en consecuencia, procede restituir a la parte actora el derecho subjetivo que fue vulnerado, previa verificación de su existencia por parte de este Tribunal¹⁸.

En la especie con el comprobante de pago *****, en que consta el pago efectuado el 17 diecisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte, se acredita fehacientemente que la parte actora pagó a la Dirección General de Ingresos de León, Guanajuato, la cantidad de \$*****, por motivo del acta de infracción con número de folio ***** cuya determinación de multa o calificación fue declarada nula. Ello en virtud de que el documento público referido tiene valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es en este contexto, se configura el pago de lo indebido previsto artículo 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, que al efecto señala la obligación de las autoridades fiscales a devolver las cantidades pagadas indebidamente.

De la norma señalada 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. Lo indebido del pago se actualiza al haberse decretado la nulidad de la determinación de la multa que obligó o conminó el pago al actor¹⁹.

¹⁸ En este sentido, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada con el rubro «**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**»¹⁸[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.]

¹⁹ Es ilustrativa sobre la configuración del pago indebido de una multa cuando la boleta de infracción se decretó nula, la tesis aislada con el rubro **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.**(Época: 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.)

Por lo tanto, para dar seguridad y certeza jurídica al poner fin a esta controversia, así como certidumbre y estabilidad a los bienes jurídicos involucrados, asegurando de tal manera su ejecución. **se condena de manera expresa a la autoridad demandada, a realizar las gestiones necesarias a fin de que le sea devuelta a la parte actora la cantidad de \$*****, que pagó como multa.**

SÉPTIMO. Ejecución de la Sentencia. Finalmente, la autoridad demandada, **deberá cumplimentar la condena que precede e informar sobre ello**, en un término de **5 cinco días hábiles** contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 del 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 tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. Es procedente decretar el **sobreseimiento únicamente respecto del acto impugnado correspondiente al acta de infracción con número de folio ******* y de la autoridad emisora ***** por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Cuarto de esta sentencia.

TERCERO. Se decreta la nulidad total de la determinación o calificación de la multa impugnada, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto y Sexto de la misma.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de la determinación de la multa, se reconoce el derecho solicitado por la parte actora y, correlativamente, se condena a las autoridades demandadas, en los términos precisados en el Considerando Séptimo y Octavo de esta sentencia.

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

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la licenciada Kenia Karolina Patlán González, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente 2375/1ª Sala/2020.

Versión Pública TJA