Guanajuato, Guanajuato, 02 dos de octubre de 2018 dos mil dieciocho.

A S U N T O

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **482/1ªSala/18** promovido por *********, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 4 cuatro de abril de 2018 dos mil dieciocho, *********, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado los siguientes:

> «La boleta de infracción con folio número *********, de fecha 14 (catorce) de febrero de 2018...»

La parte actora hizo valer como pretensiones **1)** la nulidad total del acto impugnado; **2)** condena a la autoridad consistente en **(i)** que le sea devuelta la cantidad enterada en concepto de multa; y **(ii)** se actualice el monto pagado con motivo de la multa, acorde con el párrafo cuarto del artículo 38 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 9 nueve de abril de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda y se ordenó correr traslado de ella a la autoridad

Versión Pública TJA

demandada,*******, inspector adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato**.

De la misma manera, se ordenó correr traslado a la **Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato** en su carácter de tercero con un derecho incompatible con la pretensión del actor para que manifestara lo que a su interés conviniera.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda; la presuncional legal y humana en lo que le favoreciera y por ofreciendo el cotejo y compulsa de la original de la documental en que consta el acto impugnado, con el original de la misma en caso de que fuera objetada de falsa.

Asimismo, se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 2 dos de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a *******, inspector de movilidad, adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato,** por contestando la demanda en tiempo y forma; y a la **Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato,** por manifestando lo conveniente a sus intereses, en su carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor.

Se les tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas, así como la presuncional legal y humana en todo lo que favoreciera a la autoridad demandada.

Versión Pública TJA

Se tuvieron por designados los abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, tanto de la autoridad demandada, como del tercero con un derecho incompatible con el actor. Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 13 trece de septiembre de 2018 dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora y no así por las demás partes.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I, inciso a y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato[1], así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 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 acreditada la existencia del acto impugnado con la reproducción digital de la copia

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

Versión Pública TJA

simple de la boleta de infracción con número de folio *****, redactada el día 14 catorce de febrero de 2018 dos mil dieciocho, presentada por la parte actora, la cual no fue objetada por la autoridad demandada en su contenido o alcances, sino que se encuentra adminiculada a la confesión de la encausada a su escrito de contestación de demanda, en el que señala como cierta la elaboración del folio de infracción con folio *****, de fecha 14 catorce de febrero de 2018 dos mil dieciocho; lo anterior, al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 57, 78, 117 y 307 K, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

No se omite hacer notar, que no obstante que el acto confutado se encuentra dirigido a *****, el actor acredita su interés jurídico en el presente juicio mediante la reproducción digital de la tarjeta de circulación expedida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con número *****, que le acredita como responsable del vehículo tipo grúa, marca Ford, modelo 2011, con placas de circulación ***** y número de serie *****, datos que son coincidentes con los descritos en la boleta de infracción combatida. En tal virtud, se le puede atribuir asimismo responsabilidad solidaria por la presunta infracción cometida.

La indicada tarjeta de circulación fue presentada por la parte actora como prueba documental en original, a través del Sistema Informático de este Tribunal; asimismo, al advertirse de la información, signos y características atribuibles a las autoridades que se consignan en la referida tarjeta, se advierte que se trata de un documento público con valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto por los numerales 48, fracción II, 78, 117, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, documental que no fue objetada por las partes.

Versión Pública TJA

Apoya lo expuesto, el criterio inserto en la tesis que se cita en seguida:

> «**MULTA POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES. LA PERSONA CUYO NOMBRE SE CONSIGNA EN LA TARJETA DE CIRCULACIÓN VEHICULAR TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA LA IMPUESTA POR LA FALTA DE DICHO DOCUMENTO, AL SER RESPONSABLE SOLIDARIA.** El carácter de infractor a las normas de tránsito en carreteras federales representa un concepto cuyo contenido debe determinarse en función de la falta que se considere cometida, por lo que no recae necesariamente en el conductor de un vehículo; esto es, habrá infracciones cuyo sujeto activo efectivamente sea el operador del automotor, en cuyo caso, basta entregar a éste la boleta correspondiente (por ejemplo, cuando se conduce sin licencia apropiadamente requisitada), pero existirán ocasiones en las que el infractor no sea el conductor (verbigracia, cuando se advierten faltas administrativas en el vehículo, como es el caso que circule sin cubrir la totalidad de los requisitos y características exigidos por la normatividad aplicable), pues la infracción no deriva de una conducta propia e inherente únicamente al conductor, sino que atañe también al responsable de la movilización terrestre del vehículo, es decir, a la persona cuyo nombre se consigna en la tarjeta de circulación vehicular, al ser éste un dato significativo y conducente que evidencia su responsabilidad solidaria en la infracción cometida. **En consecuencia, aquélla tiene interés jurídico para promover el juicio contencioso administrativo** contra la multa impuesta por la falta de dicho documento.»[2]
>
> Lo resaltado es propio.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del

[2] Tesis: II.3o.A.69 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época , Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, página 2613, registro 2004527.

Versión Pública TJA

asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

> «**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».[3]

Al respecto, acorde con lo que manifiesta la autoridad demandada (inspector ***** en su escrito de contestación, en el sentido de que se actualiza lo dispuesto por el artículo 261, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dado que no calificó la boleta de infracción impugnada, toda vez que en la misma no se advierte la firma de dicha autoridad, siendo inexistente el acto de la calificación, cabe mencionar, que de la lectura al escrito de demanda, la «calificación» de la boleta no le fue atribuida a la autoridad referida.

Por lo tanto, al no asistirle la razón a la encausada en cuanto que le fuera atribuido el acto de «calificación» de la boleta impugnada, no se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 261, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, en relación con el señalamiento que endereza el Subprocurador Fiscal de Asuntos Contenciosos y Resoluciones

---

[3] Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

Versión Pública TJA

adscrito a la Procuraduría Fiscal del Estado, en el sentido de que resulta procedente que se decrete el sobreseimiento respecto de las autoridades adscritas a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, toda vez que el acto impugnado no fue emitido o consumado por autoridad de dicha dependencia, se estima conveniente la siguiente acotación:

De las constancias que obran en autos, se desprende que la autoridad referida fue llamada y comparece en la presente instancia, con el carácter de tercero con un derecho incompatible a la pretensión del actor. Lo anterior, en razón de tratarse de la autoridad receptora del ingreso enterado por el actor con motivo de la multa que le fue impuesta y cuya legalidad se analiza en el presente proceso, dado que una potencial declaratoria de nulidad, traerá como consecuencia la devolución del recurso, circunstancia que puede ser adversa a sus intereses, motivo por el cual, el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, previene en su favor, la posibilidad de que realice las manifestaciones que convengan a sus intereses.

Sin embargo, debe precisarse que en ningún momento se le atribuyen a las autoridades adscritas a la dependencia hacendaria estatal, los actos que en la presente vía se impugnan, por lo que se desestima su solicitud de sobreseimiento.

En ese orden de ideas, 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 proceso administrativo**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los

Versión Pública TJA

artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora, ni aquéllos 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**».[4]

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Refiere el actor, en el **primero** de los conceptos de impugnación que hace valer en su escrito inicial de demanda, que el acto impugnado carece de la debida motivación, en razón de que la autoridad no asentó los datos suficientes que permitan concluir la certeza de la conducta que se le atribuyó, al no aducir las razones o medios por los que se percató de la comisión de la conducta infractora, concluyendo que ante la indebida motivación, no puede existir adecuación entre los hechos reflejados en el acto impugnado y la norma que se pretende aplicar al caso concreto.

Versión Pública TJA

---

[4] 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.

Por su parte, la autoridad demandada manifiesta que consignó en forma puntual los elementos de modo, tiempo y lugar que le llevaron a concluir que efectivamente la conducta desplegada se tradujo en una infracción a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, y que de la narración de los hechos se desprende tal circunstancia, toda vez que detectó que se remolcaba un vehículo y solicitó se le mostrara el correspondiente permiso para realizar la actividad; sin embargo, nunca se le acreditó dicha situación, elementos que le llevaron a concluir la prestación del servicio público de transporte sin permiso o autorización correspondiente.

De lo expuesto por las partes, se advierte que la *litis* se encuentra en esclarecer la debida motivación de la autoridad en el acto confutado.

Así, en primer término es preciso señalar que acorde con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la fundamentación y motivación, la distinción entre los aspectos formal y material que deben contener los actos administrativos.

Por correcta fundamentación se entiende que el acto de autoridad debe expresar la norma legal aplicable al caso concreto; en tanto la motivación es el argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que además de justificarla, le permita su defensa, para el caso que resulte irregular.

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

(a) Formal, cuando hay omisión total o incongruencia del argumento explicativo; también si es tan insuficiente que el destinatario no pueda

Versión Pública TJA

conocer lo esencial de las razones que informan el acto, de manera que esté imposibilitado para cuestionarlo y defenderse adecuadamente, y

(b) Material, cuando la explicación o razones dadas son insuficientes o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

Por tanto, la transgresión a la garantía de motivación, puede configurarse por una **motivación insuficiente**, la cual se traduce en falta de razones que impiden conocer los criterios fundamentales de la decisión, es decir, cuando se expresan ciertos argumentos pro forma, que pueden tener ciertos grados de intensidad o variantes que determinan una violación formal o material, aunque permiten al afectado defenderse o impugnar tales razonamientos, pero que resultan exiguos para tener conocimiento pleno de los elementos considerados por la autoridad en la decisión administrativa.

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial que establece:

> «**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.** El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues **es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así**

Versión Pública TJA

> **como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción**.»[5]
>
> Énfasis añadido.

Ahora bien, la motivación aducida por la autoridad demandada en el acto combatido fue la siguiente:

> «Encontrándome en la hora, fecha y lugar arriba mencionados, en funciones de vigilancia y regulación de la prestación del servicio público y especial de transporte, con el propósito de asegurar del Derecho a la correcta movilidad de las personas y de terceros, detecté al vehículo cuyas características se describen en este documento, indicándole al conductor del citado vehículo detuviera su marcha, procediendo debidamente a identificarme con el conductor para realizar una inspección y cuestionar sobre el servicio que realiza al propietario del vehículo que transporta, de dónde fue el lugar que lo remolcó y hacia dónde lo traslada, indicándome que lo remolcó en la calle Juárez, frente a Casa Jaime, de la zona centro Irapuato y lo trasladarán a la calle colonia Apatzingán de la ciudad de Irapuato por un costo de $1,000 pesos, por lo cual le informo al conductor que se le elaborará el presente folio de infracción por el motivo: por prestar servicio público de transporte sin contar con la consesión (*sic*) correspondiente.»

De lo expuesto, a juicio de esta Sala, el concepto de impugnación que se analiza es fundado, conforme los siguientes razonamientos:

No obstante que la autoridad demandada señala que el motivo de la infracción es la prestación del servicio público de transporte sin contar con la concesión correspondiente, apoyando el señalamiento entre otros dispositivos con lo que establecen los numerales 251 y 265 de la

---

[5] Época: Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

Versión Pública TJA

Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, de los motivos expuestos por la autoridad no se advierte la clara adecuación de la conducta infractora por parte del operador del vehículo responsabilidad del actor.

Lo anterior, toda vez que únicamente describe que el inspector detectó la prestación de un servicio público de transporte; solicitó al operador del vehículo que detuviera la marcha de la grúa; se identificó con el conductor; le cuestionó sobre la solicitud, así como de los términos y condiciones de prestación del servicio -tramo de traslado y costo del mismo-, y finalmente le informó al operador de la elaboración del folio de infracción.

Cabe señalar, que en la contestación de la demanda, el inspector manifiesta que le solicitó al operador de la grúa que le mostrara el permiso para realizar la actividad de prestación de servicio público de transporte, sin que el conductor lo hubiera acreditado, no obstante, ésta fundamental circunstancia no obra en la motivación del acto combatido.

En ese sentido, siendo indispensable que la motivación se encuentre inserta en el propio acto y no en documento diverso (como lo es la contestación de la demanda) a efecto de permitir que el ciudadano tenga certeza de los motivos que llevaron a la autoridad a actuar en la forma en que lo hizo, se advierte que en el acto combatido se omitió, como lo refiere el actor, establecer la totalidad de los elementos que permitan vincular la conducta que desplegó el conductor del vehículo y su adecuación con la norma que describe la infracción atribuida; omisión ante la cual, se advierte la falta del elemento de validez descrito por la fracción VI del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato.

Versión Pública TJA

Esto, dado que en la boleta controvertida no se consigna que se le requirió al conductor el permiso correspondiente, ni tampoco como fue que se identificó el personal actuante y con qué documento; tampoco se alude a que la falta de concesión se subsume en una hipótesis de infracción.

Tampoco se circunstanció cómo se percató el servidor público respectivo de la conducta (si en su unidad, de forma física o con algún implemento tecnológico).

La situación descrita se traduce en un **vicio de fondo**, por lo que lo procedente es decretar la **Nulidad Total** del acto impugnado, consistente en la boleta de infracción con número *********, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al actualizarse la causal previstas en el artículo 302, fracción IV, del mismo ordenamiento legal.

Refuerza la declaratoria de nulidad que antecede acaecida por la indebida motivación del acto impugnado, la jurisprudencia que por analogía o símil al supuesto que nos ocupa resulta aplicable:

> «**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que entre las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 constitucional, se encuentra la relativa a que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y dicha obligación se satisface cuando se expresan las normas legales aplicables y las razones que hacen que el caso particular encuadre en la hipótesis de la norma legal aplicada. Ahora bien, el incumplimiento a lo ordenado

Versión Pública TJA

por el precepto constitucional anterior se puede dar de dos formas, a saber: que en el acto de autoridad exista una indebida fundamentación y motivación, o bien, que se dé una falta de fundamentación y motivación del acto. La indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular; por su parte, la indebida motivación consiste en que en el acto de autoridad sí se dan motivos pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto. En este orden de ideas, al actualizarse la hipótesis de indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, **la nulidad debe ser lisa y llana,** pues lo contrario permitiría a la autoridad demandada que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto mejorando su resolución, lo cual es contrario a lo dispuesto en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo que implica una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En cambio, la falta de fundamentación consiste en la omisión de citar en el acto de molestia o de privación el o los preceptos legales que lo justifiquen; esta omisión debe ser total, consistente en la carencia de cita de normas jurídicas; por su parte, la falta de motivación consiste en la carencia total de expresión de razonamientos. Ahora bien, cuando se actualiza la hipótesis de falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser para efectos, en términos de lo dispuesto en el párrafo final del numeral 239 del propio código.».[6]

Lo resaltado es propio.

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 Justicio Administrativa del Estado de Guanajuato, la declaratoria de nulidad

[6] Tesis: I.6o.A.33 A, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Marzo de 2002, página 1350, registro 187531.

Versión Pública TJA

trae como consecuencia su invalidez, no se presuma 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.»[7]

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

En virtud de la nulidad decretada, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de impugnación señalados 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. Apoyan 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

---

[7] 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

Versión Pública TJA

los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»[8]

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) La devolución de la cantidad pagada indebidamente.

De las constancias que obran en autos, específicamente del documento denominado «Líneas de captura para la recepción de pagos», emitido por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, en relación con el recibo de pago o váucher emitido por la cadena comercial Oxxo, S.A. de C.V., en la que se consigna la recepción de la cantidad señalada, bajo el concepto «CONTRIBUCIONES GOB EDO DE GUANAJUATO», de fecha 26 veintiséis de febrero de 2018 dos mil dieciocho. Ambos coincidentes en la línea de captura o número de llave *****, se desprende que *****, persona a nombre de quien se levantó la boleta de fracción que ha sido declarada nula, enteró un importe por la cantidad de $*****), con una fecha límite de pago al 28 veintiocho de febrero de 2018, de donde se colige que ***** efectuó ante la empresa citada el pago de la cantidad descrita.

Los documentos descritos son reproducción de sus originales, a dicho del actor, y toda vez que no fueron objetados por las partes en cuanto a su existencia, contenido y alcances, forman convicción en este juzgador, estimándose suficientes para acreditar la existencia del entero de la multa impuesta, de conformidad con lo establecido por los

[8] 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.

Versión Pública TJA

artículos 78, 115, 117, 124 y 307 K, del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

No obstante lo anterior, dado que no existe medio de convicción que dé cuenta de un pago realizado por el actor, este Juzgado determina que **no es procedente el reconocimiento del derecho** solicitado a la devolución de la cantidad precitada por el mismo.

Sin embargo, en atención a la declaratoria de nulidad de la multa impuesta, 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 de***** para que le sea devuelta la cantidad que erogó con motivo de la multa impugnada.**

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

Versión Pública TJA

cual ocasiona que el pago de la multa sea ahora indebido, por la nueva situación jurídica, al haber quedado sin efectos el acto reclamado.»[9]

Énfasis añadido.

Asimismo, 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

[9] 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

Versión Pública TJA

artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»[10]

(ii) Pago de actualizaciones de la fecha en que se realizó el pago hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución.

Para el análisis de la pretensión indicada, se precisa hacer cita de los artículos 29, 37 y 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, que refieren lo siguiente:

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

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

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

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

[10] 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.

Versión Pública TJA

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

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

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

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

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

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

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

Versión Pública TJA

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

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

Sin perjuicio de lo anterior, el contribuyente podrá compensar las cantidades a su favor, incluyendo los intereses, contra cualquier contribución a su cargo o que deba enterar en su carácter de retenedor. Tratándose de contribuciones que tengan un fin específico solo podrán compensarse contra la misma contribución.
En ningún caso los intereses a cargo del fisco estatal excederán de los que se causen en cinco años.

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

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

Lo resaltado es propio.

Versión Pública TJA

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

Aunado a lo anterior, los ordinales 29 y 38, párrafo cuarto, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, establecen que para efecto de su devolución, **el monto de los aprovechamientos** -conforme al artículo 83 de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, las multas son una modalidad de los aprovechamientos-, **deberá actualizarse por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades correspondientes**.

Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo.

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

Lo anterior, en congruencia con los motivos y razonamientos expuestos por el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del

Versión Pública TJA

Estado de Guanajuato, dentro de los tocas números *****, *****y *****.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se condena a la autoridad demandada para que lleve a cabo las gestiones necesarias ante la autoridad hacendaria estatal a fin de que le sea devuelta a *****, la cantidad de $*****,, numerario que deberá actualizarse a valor presente** al efectuarse su devolución, de conformidad con los razonamientos expuestos y en términos del cálculo previsto en el citado ordinal 29 del Código Tributario en comento**.**

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

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

Versión Pública TJA

sin efectos el pago realizado a la autoridad recaudadora y se devuelva al actor la cantidad cuyo acto de origen fue declarado ilegal.»[11]

Énfasis añadido.

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

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

R E S U E L V E

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.

Versión Pública TJA

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

TERCERO. Se decreta la Nulidad Total de la boleta de infracción número *****, así como de la multa impuesta, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce** el derecho a la devolución de la cantidad enterada en concepto de multa, debidamente actualizada a favor de quien acredita haber realizado el pago relativo y **se condena** correlativamente a la autoridad demandada en los términos precisados en el Considerando Sexto de esta sentencia.

Notifíquese a las partes.

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

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

Versión Pública TJA