

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

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **518/1ªSala/18** 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 10 diez de abril de 2018 dos mil dieciocho, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnados los siguientes:

«a) La boleta de infracción con folio *****; y

b) La calificación del acta de infracción en cita, que indebidamente fue imputada y en la que se determinó un crédito fiscal que ascienden a \$***** (*****), por concepto de multa que me fue impuesta por motivo de la infracción ahora impugnada.»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total de los actos impugnados; **2)** La condena a la autoridad demandada para que le sea reintegrada la cantidad que por concepto de multa pagó derivada

de la supuesta infracción, ello en las instalaciones de la oficina recaudadora de León, Guanajuato, para evitar gastos innecesarios.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 13 trece de abril de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella al Inspector y se le emplazó para que diera contestación a la misma. Además, se requirió al otrora Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato¹, para que señalara el nombre del servidor público que calificó la boleta de infracción con folio *****.

De la misma manera se ordenó correr traslado al tercero con un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora para que manifestara lo que a su interés conviniera.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora en el escrito inicial de demanda.

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

En proveído de fecha 02 dos de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo se tuvo a ***** , **Inspector del entonces Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma; y a la **Oficina Recaudadora en León**,

¹ De acuerdo al artículo Tercero Transitorio del Decreto Gubernativo Número 3, mediante el cual se establece la Agrupación por Ejes de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, el Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, se entenderá sectorizado a la Secretaría de Gobierno, este Decreto fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 218, de fecha 31 de octubre de 2018.

Guanajuato, por compareciendo a proceso; a dichas autoridades se les tuvo por designando abogados autorizados, señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitida la prueba documental ofrecida y exhibida por la autoridad demandada consistente en copia certificada del gafete del Inspector demandado; asimismo se tuvo al tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor por haciendo suyas las ofrecidas por le impetrante.

Además, se admitió como prueba la presuncional legal y humana en todo lo que favorezca a la autoridad demandada, y se le requirió para que exhibiera la copia certificada de la boleta número *****, de fecha 18 dieciocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, dado que ésta fue ofrecida como prueba pero omitió exhibirla, apercibida que de no hacerlo se tendrá por no ofrecida la citada documental.

Por otra parte, se tuvo al Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado y por manifestando el nombre del servidor público que calificó la boleta de infracción impugnada, por lo que se ordenó emplazarlo para que diera contestación a la demanda.

El 01 uno de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a se tuvo a *****, **Jefe de Oficina Regional de Movilidad de León, Guanajuato**, por dando contestación a la demanda en tiempo y forma, por designando abogados autorizados, señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas ofrecidas.

Por otra parte, se tuvo al Inspector adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, por dando cumplimiento al requerimiento

que le fue formulado y por exhibiendo copia certificada de la infracción impugnada.

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 26 veintiséis de noviembre 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.

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, 3, primer párrafo, 6, fracción I, y 20, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato², vigente en el momento en que inició el trámite del presente proceso; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

² Ahora Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 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.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. La existencia de la infracción impugnada se acredita con la reproducción digital de la copia certificada de la infracción con folio *****,³ de fecha 18 dieciocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, que hace fe de la existencia del original, y en virtud de su calidad de documento público, dado que fue expedido por servidor público en ejercicio de sus funciones⁴, así como por la existencia de logos correspondientes al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, se le otorga valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 117, 121, 123 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; más por el reconocimiento expreso que el Inspector demandado –*****- hace del mismo al dar contestación a la demanda.

Por otra parte, la calificación de la infracción impugnada se acredita con la reproducción digital de la copia simple del recibo oficial de pago con código de barras *****, de fecha 28 veintiocho de febrero de 2016 dos mil dieciséis, expedido por el cajero ***** adscrito a la Oficina Recaudadora de León, a nombre de la ***** por concepto de multa por infracción a la Ley de Movilidad y su Reglamento, referente al folio *****, por la cantidad de \$***** (*****), documento público expedido por servidor público en ejercicio de sus funciones, por lo que cuenta con valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 117 y 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

³ Dado que el actor en su escrito inicial hizo referencia a que el folio del acto impugnado es el *****, es de aclarar que el número correcto es *****, *****, el cual coincide con los datos narrados por el actor en su demanda, tales como fecha, hora y motivo de la infracción.

⁴ Emitido por el Inspector adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, *****, con identificación *****.

La prueba descrita en el párrafo precedente, está adminiculada con el reconocimiento expreso del Jefe de la Oficina Regional de Movilidad - ****-, al dar contestación a la demanda⁵, ello de conformidad con el artículo 119 del Código en mención.

Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia del tenor literal siguiente:

«COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS, CUANDO SE ENCUENTRAN ADMINICULADAS CON OTRAS PRUEBAS. Las copias fotostáticas simples de documentos carecen de valor probatorio aun cuando no se hubiera objetado su autenticidad, sin embargo, cuando son adminiculadas con otras pruebas quedan al prudente arbitrio del juzgador como indicio, en consecuencia, resulta falso que carezcan de valor probatorio dichas copias fotostáticas por el solo hecho de carecer de certificación, sino que al ser consideradas como un indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretenden probar, con los demás «elementos probatorios que obren en autos, a fin de establecer, como resultado de una valuación integral y relacionada con todas las pruebas, el verdadero alcance probatorio que debe otorgárseles.»⁶

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

⁵ «En relación al hecho marcado como 4, resulta ser cierto únicamente en cuanto a que el suscrito realice la calificación del folio de infracción que nos ocupa.»

⁶ Época: Novena Época; Registro: 172557; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007; Materia(s): Civil; Tesis: I.3o.C. J/37; Página 1759.

Señala el Jefe de la Oficina Regional de Movilidad del Instituto de Movilidad del Estado, en el municipio de León, Guanajuato, como causal de improcedencia la inexistencia del acto que se le reclama correspondiente a la elaboración de la boleta de infracción con folio ***** *****.

Se destaca que el inciso a), de la fracción II, del artículo 251, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que tendrán el carácter de demandadas en el proceso administrativo, las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada.

Ahora bien, se atribuye el carácter de autoridad demandada al Inspector de Movilidad del Estado de Guanajuato –*****- al haber dictado la infracción con folio ***** *****, de fecha 18 dieciocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho; y al Jefe de la Oficina de Movilidad del municipio de León, Guanajuato, se le atribuyó la calificación de la infracción, tal y como se advierte del escrito inicial de demanda, así como de los acuerdos de fecha 13 trece de abril y 02 dos de agosto, ambos del 2018 dos mil dieciocho.

Por consiguiente, al haberse acreditado plenamente que el Inspector demandado dictó la infracción con folio ***** ***** y que el Jefe Regional de Movilidad calificó la misma, ello con la boleta de infracción, así como con el recibo oficial de pago y el reconocimiento del mencionado Jefe de Movilidad -que han sido previamente valorados en este fallo-, se **desestiman** las casuales de improcedencia invocadas respecto de la citada autoridad.

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas y al no advertirse, oficiosamente, la actualización de alguna de las hipótesis previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que impida resolver el fondo de la causa, a continuación se estudiará la «litis» sometida a esta Sala.

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

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».**⁷

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. En el primer concepto de impugnación, señala el justiciable que el acto impugnado está indebidamente fundado y motivado, ello debido a que omitió allegarse de las documentales respectivas para determinar si se encontraba en la hipótesis normativa supuestamente infringida y

⁷ 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.

únicamente asentó en el folio de infracción: «falta de prórroga de la unidad».

Al dar contestación, las autoridades demandadas sostuvieron la legalidad de la infracción impugnada y refirieron que está debidamente fundada y motivada pues existe congruencia entre el motivo de la infracción y los fundamentos señalados, arguyen las demandadas que señalaron de manera puntual aquellos elementos de modo, tiempo y lugar que llevaron a concluir que la conducta desplegada por el demandante se traduce en una infracción a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios y su reglamento.

En consecuencia, la «litis» del presente proceso consiste en determinar si los textos señalados en la infracción impugnada son suficientes para considerar debidamente motivado dicho acto.

A juicio de este Juzgador el concepto de impugnación esgrimido por el justiciable que se analiza es **fundado**, con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

Para ello, es necesario apuntar algunas ideas relacionadas 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, distinguiendo los aspectos formal y material que deben contener los actos administrativos.

La correcta fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable al caso concreto; la motivación se trata del 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 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 de diversas maneras.

La omisión de la motivación, se configura cuando la actuación de la autoridad no expresa argumento que permita reconocer la aplicación del sistema jurídico o de criterios racionales, sea tratándose de aspectos reglados o cuando se ejercen facultades en el ámbito discrecional.

Asimismo, la incongruencia en la motivación, se revela cuando los argumentos justificatorios de la autoridad no coinciden o se relacionan con la decisión expresada, es decir, no se permite identificar la «ratio decidendi».

Por otra parte, una indebida motivación acontece cuando las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o

valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto en el que se subsumen es inadecuado, no aplicable o se interpreta incorrectamente, es decir, no hay justificación de la actuación de la autoridad que sea acorde con los hechos apreciados.

Finalmente, una **motivación insuficiente** se traduce en una 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 como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar**

el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»⁸

Énfasis añadido.

En el caso, el **Inspector demandado** que emitió la boleta con folio *****, de fecha 18 dieciocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, no observó el requisito de debida o suficiente motivación en los términos destacados, pues si bien como lo argumentan las encausadas al contestar la demanda, se señalaron las circunstancias de tiempo y lugar, como es la hora, el día y el lugar específico en el que se realizó la infracción, fue omiso en señalar las circunstancias de modo, pues en el rubro correspondiente a concepto de infracción, asentó lo siguiente:

«CONCEPTO DE INFRACCIÓN: Encontrándome en la hora, fecha y lugar en mención al rubro y en funciones de regulación y vigilancia de la prestación del servicio público y especial de transporte con la finalidad de garantizar el derecho de la correcta movilidad de las personas o de terceros detuve el vehículo cuyas características se describen este documento (sic) procediendo a identificarme debidamente con el conductor el cual al hacer la supervisión del vehículo carece de prórroga motivo por el cual se elabora folio de infracción por:
Falta de prórroga de la unidad.»

De la transcripción anterior, se obtiene que el Inspector demandado detuvo el vehículo y realizó una revisión, concluyendo que carece de prórroga; sin embargo, a pesar de que la autoridad tenía la obligación ineludible de circunstanciar a detalle y de manera completa esa situación, la encausada fue omisa en señalar las circunstancias especiales relativas a cómo concluyó que se requería una prórroga para continuar prestando el servicio público de transporte de grúa tipo A

⁸ 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.

como asevera la autoridad, para subsumir tal hecho en la norma que regula la infracción controvertida, esto es, la forma en que computó la antigüedad del modelo del vehículo, la documentación que respalda tal información, el número de años de antigüedad o de vida útil del vehículo previsto para la modalidad del servicio público de transporte que presta el concesionario.

No se soslaya, que en el escrito de contestación el Inspector demandado refirió que el cómputo del cálculo de la vida útil se realiza tomando en cuenta que la unidad es modelo 2002 dos mil dos y la fecha de la infracción corresponde al año 2018 dos mil dieciocho, en consecuencia existe una diferencia de 16 dieciséis años entre el año modelo de la fabricación del vehículo y el año en que se inspecciona, siendo este el motivo de la infracción, al no contar la unidad con una prórroga, habiendo rebasado los 15 años de vida útil como lo marca la norma.

Sin embargo, como tales consideraciones no fueron vertidas en la infracción impugnada, debe considerarse que están dirigidas a perfeccionar la actuación de la autoridad; por tanto, no es jurídicamente factible tomarlas en consideración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 282, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo señalado se justifica porque las autoridades administrativas están obligadas a fundar y motivar sus determinaciones, razón por la cual, esa fundamentación y motivación debe constar en el documento continente del propio acto y no en otro diverso, como lo es la contestación de demanda.

En virtud de que el Inspector emisor funge como testigo, juez y parte, lo menos que debe exigírsele es que las infracciones sean cuidadosamente motivadas, de manera que de ellas se desprenda claramente cuál fue la versión de los hechos afirmada por la autoridad, para determinar la aplicabilidad de la sanción prevista en la norma relativa.

Así, es correcto considerar que en el acto combatido no se detallaron pormenorizadamente las causas que justificaran su emisión, con el fin de que el ahora demandante tuviera la oportunidad de controvertir correctamente lo asentado en la infracción impugnada, dejándolo en estado de indefensión.

Entonces, la motivación insuficiente de la infracción imputada a la parte actora trasciende en una indebida motivación en su aspecto material, es decir, se dieron razones que permitieron al particular -hoy parte actora- cuestionarlas en juicio, pero tales razones fueron exiguas para un conocimiento pleno de la decisión de la autoridad, lo que se traduce en que el acto impugnado fue emitido sin observar la disposición debida, es decir, sin observar los postulados establecidos en el artículo 16 Constitucional, que ordena a las autoridades fundar y motivar debidamente sus actuaciones, razón por la cual, se actualiza el supuesto de nulidad previsto en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este orden de ideas y dado que la insuficiente motivación de la infracción con folio *****,***** de fecha 18 dieciocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, constituye un vicio de ilegalidad que

trasciende a su aspecto material o de contenido, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, 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 mencionada infracción, así como de su correspondiente calificación, al derivar ésta última de un acto viciado que ha sido declarado nulo en este fallo.

Son aplicables por analogía, las jurisprudencias que a continuación se transcriben:

«**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»⁹

«**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

⁹ Época: Novena Época; Registro: 184612; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Marzo de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/21; Página: 1534.

en 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.»¹⁰

Énfasis añadido.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás acciones solicitadas por la parte actora.

Solicita la parte actora la devolución de la cantidad de \$*****(***) que pagó por concepto de multa.

Una vez precisado lo anterior, este resolutor **reconoce el derecho del actor para que le sea devuelta la cantidad que erogó con motivo de la multa impuesta, determinando que deberá ser de forma actualizada;** 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 y con las consideraciones jurídicas siguientes:

Al tenor de lo dispuesto 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 al justiciable el derecho subjetivo que fue vulnerado, previa verificación de su existencia por parte de este Tribunal.

¹⁰ Época: 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; Página: 280

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**»¹¹.

En la especie, el justiciable aportó como prueba al proceso, la reproducción digital de la copia simple del recibo oficial de pago con código de barras *****, expedido por el cajero *****, adscrito a la Oficina Recaudadora de León, Guanajuato, a nombre del demandante, por concepto de multa por infracción a la Ley de Movilidad y su Reglamento, referente al folio *****, de fecha 28 veintiocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, por la cantidad de \$***** (*****), y en virtud de su calidad de documento público dado que fue expedido por servidor público en ejercicio de sus funciones, cuenta con valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; se acredita fehacientemente que el justiciable pagó la multa impuesta a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato.

En este tenor se configura el pago de lo indebido previsto en el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, que al efecto dispone:

¹¹ 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.

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

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

Énfasis añadido.

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

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

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

actos de aplicación han quedado insubsistentes, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, **lo cual ocasiona que el pago de la multa sea ahora indebido**, por la nueva situación jurídica, al haber quedado sin efectos el acto reclamado.»¹²

Énfasis añadido.

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

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

¹² 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.

RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»¹³

Lo resaltado es propio.

Ahora bien, en cuanto a la actualización del importe pagado, aún y cuando no haya sido solicitado, es un concepto que opera de forma adminiculada o subyacente a toda devolución, pues sólo así se restituye al actor en el pleno goce de su derecho violado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a la autoridad a reintegrar las cantidades obtenidas injustificadamente.

Ilustra lo anterior, la tesis aislada que a continuación se transcribe:

¹³ Época: 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.

«DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES. LA AUTORIDAD FISCAL DEBE DEVOLVER AL CONTRIBUYENTE LAS CANTIDADES ACTUALIZADAS, AUN CUANDO ÉSTE NO LO SOLICITE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 17-A, 22, PÁRRAFO OCTAVO, Y 22-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTES EN 2005). Este alto tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo se manifiesta de manera positiva, sino también de forma negativa, al prohibir a la autoridad recaudar cantidades superiores a las debidas, obligándola a reintegrar al particular las obtenidas injustificadamente; asimismo, que en el caso de normas declaradas inconstitucionales, aun cuando no establezcan la actualización del monto a devolver, a fin de cumplir con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la autoridad fiscal queda obligada a devolver el monto debidamente actualizado, ya que sólo así se restituye al gobernado en el pleno goce de la garantía individual violada. Por tanto, no es válido justificar la omisión de actualizar las cantidades enteradas indebidamente con la afirmación de que el contribuyente "no solicitó la actualización", ya que, por una parte, los formatos emitidos por la autoridad fiscal no tienen un espacio para solicitarla, lo cual no puede ser una omisión atribuible al contribuyente, pero además, éste tampoco puede solicitar el monto de la devolución actualizado, pues al presentar la solicitud no puede saber cuándo recibirá por parte de la autoridad la cantidad solicitada, y dado que la actualización del pago indebido debe realizarse desde que éste se efectuó hasta que la devolución se recibe, aquél no cuenta con los elementos necesarios para hacer el cálculo al presentar la solicitud de devolución. Por otra parte, la falta de una solicitud expresa no exime a la autoridad de cumplir con las obligaciones impuestas por la ley, ya que la actualización de las cantidades a su cargo no es optativa, sino que constituye una obligación clara y sin excepción alguna, de reintegrar al contribuyente los pagos de lo indebido actualizados.»¹⁴

Lo resaltado es propio.

¹⁴ Época: Décima Época; Registro: 2000567; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1; Materia(s): Administrativa; Tesis: 1a. LXXIII/2012 (10a.); Página: 871.

En este contexto, los artículos 29, 37 y 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, establecen:

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

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

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

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

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

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

aritméticos, las que darán lugar a la devolución siempre que no haya prescrito la obligación.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo subrayado es propio.

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

El caso concreto, los ordinales 29 y 38, párrafo cuarto, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, contemplan que el monto de los aprovechamientos -conforme al artículo 83, fracción III, 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.

Así las cosas, en el presente asunto se actualiza la hipótesis que contemplan los artículos 29, primer párrafo, y 37, párrafo segundo, y 38, cuarto párrafo, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, dado que se trata de un pago de lo indebido efectuado en cumplimiento de un acto de autoridad que ha quedado insubsistente y todo pago con esas características debe actualizarse, esto es, calcular su monto a valor presente.

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

Lo anterior, en congruencia con los motivos y razonamientos expuestos por el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro de los tocas números *****, ***** y *****.

Por lo tanto, **se condena** al Inspector de Movilidad y al Jefe de Oficina Regional de Movilidad -autoridades demandadas- adscritos al entonces Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, ahora Unidad Administrativa en materia de Transporte de la Secretaría de Gobierno del Estado¹⁵, **a realizar las gestiones necesarias ante la autoridad fiscal estatal competente a fin de que le sea devuelta a la parte actora la cantidad de \$***** (*****) que pagó como**

¹⁵ Artículo 15 Ter, de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, adicionado mediante reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 21 de septiembre de 2018, en relación con el Decreto Gubernativo Número 3, mediante el cual se establece la agrupación por ejes de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en fecha 31 de octubre de 2018.

multa, de forma actualizada a la fecha en que se haga efectiva la devolución de mérito, en términos del cálculo que refiere el ordinal 29 del Código tributario en liza. Se precisa que dicha devolución deberá realizarse en León, Guanajuato, municipio en que se ubica el domicilio del actor.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 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 sin efectos el pago realizado a la autoridad recaudadora y se devuelva al actor la cantidad cuyo acto de origen fue declarado ilegal.»¹⁶

Se destaca que las autoridades demandadas deberán informar sobre el cumplimiento otorgado a la condena que precede en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁶ Criterio pronunciado con motivo de la sentencia de fecha 9 nueve de enero de 2008 dos mil ocho, dictada dentro del Toca 136/07.

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

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de los actos impugnados, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** a las autoridades demandadas, atento a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

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

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

Versión Pública TJA