

Guanajuato, Guanajuato, 25 veinticinco de octubre de 2018 dos mil dieciocho.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **559/1ªSala/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 17 diecisiete de abril de 2018 dos mil dieciocho, \*\*\*\*\*, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la infracción con folio número \*\*\*\*\*, de fecha 26 de febrero de 2018, mediante la cual se me levantó una infracción por el supuesto de: “Encontrándome en supervisión al servicio público, observo la unidad antes descrita sobre Boulevard Adolfo López Mateos con dirección de poniente a oriente cuyo operador no porta cédula de conductor necesaria para la prestación del servicio.».

Asimismo, de la ampliación a su demanda, recibida vía electrónica el 14 catorce de junio de 2018 dos mil dieciocho, se expresó la impugnación de la audiencia de calificación de la infracción.

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad de la boleta de infracción impugnada; **2)** El reconocimiento del derecho a la

devolución del pago realizado el 3 tres de abril de 2018 dos mil dieciocho; y **3)** La condena a la autoridad demandada para que: **(i)** se ordene la devolución de la cantidad de \$\*\*\*\*\* que pagó por concepto de multa; y **(ii)** se le paguen los intereses generados de la fecha en que realizó el pago y hasta que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que se reclama.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 23 veintitrés de abril de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

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

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el promovente en su escrito inicial de demanda; y se le requirió para que exhibiera copia legible del acto impugnado; asimismo, se le tuvo 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 5 cinco de junio de 2018 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a **\*\*\*\*\***, **Supervisora nivel 2 de la Dirección General de Movilidad y Transporte Público de Celaya, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma; por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas, así como por admitida la presuncional legal y humana en lo que le fuera

favorable; y se le tuvo por objetando en tiempo y forma la documental aportada por la parte actora.

En el mismo acuerdo, se tuvo al actor por cumplimiento el requerimiento efectuado mediante acuerdo de 23 veintitrés de abril de 2018 dos mil dieciocho y a la **Tesorera Municipal de Celaya, Guanajuato, \*\*\*\*\*** en su calidad de tercero con un derecho incompatible con la pretensión del actor, por manifestando lo conveniente a sus intereses; respecto de dicho tercero, se admitieron como pruebas de su parte las documentales ofrecidas y exhibidas; así como la presuncional legal y humana en lo que le fuera favorable.

De igual forma se tuvo a ambas autoridades por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Por último, se concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda.

En proveído de fecha 10 diez de julio de 2018 dos mil dieciocho, se le tuvo a la autoridad demandada por cumpliendo lo requerido mediante auto de 5 cinco de junio de 2018 dos mil dieciocho; asimismo, se tuvo a la actora por haciendo uso de su derecho a ampliar demanda por lo que se ordenó correr traslado a la autoridad demandada con el escrito de ampliación para que diera contestación a la misma.

Mediante auto dictado el 23 veintitrés de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada por dando contestación en tiempo y forma a la ampliación de la demanda, asimismo 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 15 quince de octubre de 2018 dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, no así por las demás partes.

### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio en línea, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I, y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato<sup>1</sup>; en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**SEGUNDO. Existencia del acto impugnado.** Se tiene por debidamente acreditada la existencia del acto impugnado con la copia simple de la boleta de infracción con número de folio \*\*\*\*\* de fecha 26 veintiséis de febrero de 2018 dos mil dieciocho, dirigida al actor, documento al que se suma la confesión de la autoridad demandada, respecto de la elaboración de dicha boleta de infracción, manifestación que se advierte del apartado denominado «Referencia concreta a cada uno de los hechos», por lo que en términos de lo dispuesto en los

---

<sup>1</sup>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.

artículos 48, fracción II, 57, 78, 117, 121y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se forma convicción en este Juzgador, de la existencia y valor del documento descrito, así como con apoyo en la tesis que se cita a continuación:

**«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.»<sup>2</sup>

Cabe señalar, que la objeción enderezada por la autoridad demandada en relación con las pruebas ofrecidas por el actor, no se refieren a la exactitud del contenido de la documental ni a su autenticidad, sino al alcance o valor probatorio que pudiera otorgárseles, es decir, más que una objeción, la autoridad encausada efectuó una alegación, por lo que no se tiene duda de la existencia y contenido de la misma.

Apoya lo indicado, por su analogía al tema en trato, el criterio sostenido por la tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de Justicia de la Nación que se cita en seguida:

**«PRUEBA DOCUMENTAL EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. LAS MANIFESTACIONES EFECTUADAS POR LAS PARTES EN**

---

<sup>2</sup> Tesis: I.3o.C. J/37, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época. Núm. de Registro 172557. Tomo XXV, Mayo de 2007, Página 1759.

**RELACIÓN CON SU ALCANCE PROBATORIO NO DEBEN TENERSE COMO OBJECCIÓN.** Si se toma en consideración que las pruebas documentales, sean públicas o privadas, pueden ser apreciadas en el juicio laboral, por las Juntas de Conciliación y Arbitraje en atención tanto a su autenticidad (lo que incluye la inexactitud o falsedad del documento en todo o en alguna de sus partes), que es materia de objeción, como a su alcance probatorio, lo que implica su valoración, y que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 797, 798, 799, 800, 801, 802, 807, 810 y 811 de la Ley Federal del Trabajo, que establecen los casos en que procede la objeción de documentos y los procedimientos que al efecto deben ser desarrollados para cada caso, puede concluirse que cuando las partes efectúan alegaciones en relación con el alcance probatorio de una documental, mediante razonamientos que se refieren exclusivamente a aspectos de valoración, no se está ante una objeción en términos de los preceptos aludidos ni puede generar las mismas consecuencias que ésta, por lo que las Juntas deben tenerlas por no hechas. Ello es así porque, por un lado, la objeción o impugnación de documentos es un procedimiento a través del cual la contraparte de la oferente ataca la documental exhibida en el proceso alegando y, en su caso, probando que no es auténtica por ser inexacta o falsa, con el fin de lograr que no sea considerada por la Junta al momento de valorar las pruebas integrantes del sumario y dictar el laudo respectivo y, por otro, porque no obstante lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 841 de la propia ley, en el procedimiento laboral las reglas de valoración de los medios de convicción no son absolutas ni formalistas y deben entenderse moderadas por el principio de que la Junta debe resolver en conciencia, lo que significa que ésta puede, discrecionalmente, considerar las manifestaciones realizadas en relación con el alcance probatorio de un documento sin estar obligada a realizar un estudio destacado de ello.<sup>3</sup>».

El subrayado es añadido.

### **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

<sup>3</sup> Tesis: 2a./J. 13/2001; Segunda Sala, suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Marzo de 2001; página 135, registro 190106.

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

Refiere la autoridad demandada que se configura la causal de improcedencia prevista en la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al estimar que no se afectó el interés jurídico del actor, en razón de que la infracción fue realizada conforme al ordenamiento legal aplicable y con la finalidad de verificar el cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato.

Al respecto, se desestima la causal de improcedencia invocada, toda vez que no resulta objetiva ni evidente, pues para su estudio y ponderación, previamente han de dilucidarse temas vinculados con el fondo de la controversia, **con lo que este resolutor tendría que pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.**

Sobre el tema resulta aplicable por analogía, la tesis de jurisprudencia, con el rubro y texto siguiente:

**«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.»<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Época: Novena Época; Registro: 921015; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice (actualización 2002); Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Constitucional; Tesis: 15; Página: 27.

En relación con el pronunciamiento de que se actualiza la fracción VI del artículo 261 del citado código, en razón de que el acto impugnado es inexistente porque la parte actora no acredita que haya sufrido un menoscabo en su patrimonio, no obstante el pago de la multa, se señala, como se indicó en el Considerando Segundo de la presente resolución, que quedó acreditada la existencia del acto combatido con la exhibición del mismo. Por tanto, no le asiste la razón a la autoridad demanda, en relación con la causal de improcedencia que aduce.

En consecuencia, al no prosperar las causas de improcedencia y sobreseimiento invocadas, y no advertirse de oficio alguna que impida el análisis de fondo del proceso, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo**, dado que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

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

**SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».<sup>5</sup>**

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** El artículo 302, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, habilita a este Juzgador para examinar de oficio la competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, por ser una cuestión de orden público.

Por tanto, quien resuelve se avoca al estudio oficioso de la competencia de la autoridad demandada para dictar el acto impugnado, así como todo lo relacionado con la misma, incluso la ausencia, indebida o insuficiente de su fundamentación.

En tal sentido, resulta aplicable al presente estudio, por analogía, la tesis jurisprudencial siguiente:

**«COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.** El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que

<sup>5</sup> 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.

exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá causa de nulidad de la resolución impugnada; sin embargo, si considera que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad.»<sup>6</sup>

Énfasis añadido.

Ahora bien, fundar en el acto la competencia de la autoridad, es por una parte un requisito esencial y por otra, una obligación de la autoridad, pues su actuación se encuentra delimitada en la ley, por lo cual la validez del acto dependerá de que se haya emitido por autoridad competente, ello de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el ordinal 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De esta manera, la autoridad está constreñida a determinar con precisión y exactitud los preceptos legales que la faculten para emitir el acto administrativo, con el propósito de brindar al gobernado certeza y seguridad jurídica.

La fundamentación de la competencia se considera debidamente realizada cuando la autoridad enuncia con precisión y exactitud aquella disposición -sea ley, decreto o acuerdo- que le otorgue la atribución

---

<sup>6</sup> Época: Novena Época. Registro: 170827. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia s : Administrativa. Tesis: 2a./J. 218/2007. Página: 154

que ejerza, fijando para ello el apartado, fracción, inciso o subinciso que corresponda.

Resulta aplicable a lo antes expuesto la jurisprudencia con el rubro y texto siguientes:

**«COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.** De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P. /J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida,

citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.»<sup>7</sup>

Énfasis añadido.

Ahora bien, del análisis al contenido de la boleta de infracción con número de folio \*\*\*\*\* de fecha 26 veintiséis de febrero de 2018 dos mil dieciocho, la cual ha sido valorada en el Considerando Segundo de esta resolución, se obtiene que la Supervisora de Movilidad y Transporte Público fundamentó su competencia en los artículos 1, 2, 3, 7, 8, 9, 12, 103, fracción X, 181, 187 y 190 del Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, que disponen textualmente:

«**Artículo 1.** El presente reglamento es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases y programas para garantizar la movilidad de las personas; y las normas para la planeación, organización, operación, prestación, administración y supervisión del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en su modalidad de Urbano y Suburbano en ruta fija en el Municipio de Celaya, Guanajuato.»

«**Artículo 2.** Las Autoridades Municipales en materia de transporte planearán, desarrollarán y organizarán su actividad conforme a lo previsto en este Reglamento

<sup>7</sup> Época: Novena Época; Registro: 1011551; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice de 2011; Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Tercera Sección - Fundamentación y motivación; Materia(s): Administrativa; Tesis: 259; Página: 1230.

y la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato y los respectivos planes de desarrollo.

En la elaboración de los planes municipales, la Autoridad deberá vincular al Plan Municipal de Desarrollo, al de Ordenamiento Territorial y al de Transporte.»

«**Artículo 3.** Toda persona que haga uso de las vías públicas ya sea como concesionario, permisionario y/o usuario del servicio público del transporte de pasajeros en su modalidad de urbano y suburbano en ruta fija, están sujetos a las disposiciones de la Ley, del presente Reglamento y a las normas técnicas que de él se deriven.»

«**Artículo 7.** El Director, para la mejor organización de sus actividades y cuando así lo considere pertinente, podrá delegar alguna de sus facultades a sus subordinados, excepto a aquellas que por disposición de la Ley o de este Reglamento tengan que ser ejercidas por el mismo.»

«**Artículo 8.** Corresponde a las Autoridades de Transporte y Movilidad Municipales, dentro de su respectiva esfera de competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones del presente reglamento, así como todas aquellas normas técnicas y convenios de colaboración administrativa que se deriven de las previsiones del mismo y de la Ley.

Las normas técnicas y los convenios de colaboración administrativa a que hace referencia, deberán ser publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado para su debido cumplimiento.»

«**Artículo 9.** Son autoridades en materia de movilidad y transporte público municipal, las siguientes:

- I. El Ayuntamiento;
- II. El Presidente Municipal;
- III. El Secretario del Ayuntamiento;
- IV. El Director General; y,
- V. El personal con facultades de decisión o supervisión de la Dirección.»

«**Artículo 12.** El personal de inspección de la Dirección tendrá las facultades siguientes:

- I. Levantar actas de inspección o boletas de infracción por violaciones flagrantes o no flagrantes a la Ley y al presente reglamento;

- II. Realizar operativos y actividades de inspección y vigilancia respecto a la prestación del servicio, vehículos e infraestructura afecta al servicio de transporte;
- III. Ejecutar las órdenes de inspección que gire el Director y levantar las actas correspondientes;
- IV. Retirar y asegurar los vehículos en los términos del presente reglamento;
- V. Participar en las revisiones físico-mecánicas a los vehículos del servicio de transporte de competencia municipal;
- VI. Cumplir con las ordenes de requerimiento a los concesionarios y permisionarios la disminución o aumento provisional de despachos, las frecuencias o intervalos en las rutas que así lo solicita la Dirección;
- VII. Participar en la revisión a los conductores del transporte público de competencia Municipal los exámenes para la detección de consumo de drogas o de bebidas alcohólicas;
- VIII. Solicitar la cooperación y apoyo necesarios a las autoridades auxiliares, con motivo de sus actividades de inspección y vigilancia; y
- IX. Las demás que la Ley y el presente reglamento le confieren.»

«**Artículo 103.** Los conductores de los vehículos del servicio público de transporte de competencia municipal tienen las siguientes obligaciones:

...

X. Contar con la cédula de conductor que expida la Dirección y portarla en lugar visible del vehículo;

...»

«**Artículo 187.** A quienes infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley o en el presente reglamento, se les impondrá conjunta o separadamente, cualquiera de las siguientes sanciones:

I. Multa;

II. Retiro y aseguramiento de vehículos hasta por treinta días;

III. Suspensión de vehículo hasta por noventa días;

IV. Suspensión de los derechos derivados de las concesiones o permisos eventuales hasta por noventa días;

V. Revocación de concesiones o permisos eventuales; y,

VI. Suspensión o privación de los derechos derivados de la cédula de conductor expedida por la Dirección, hasta por ciento ochenta días. La imposición de las sanciones a que se refiere el presente artículo corresponde a la Dirección con excepción de las señaladas en las fracciones IV y V que corresponden al

Ayuntamiento. Las sanciones anteriores se aplicarán sin perjuicio de las de carácter civil o penal que pudieran derivarse de las infracciones cometidas.»

«**Artículo 190.** Las multas por violaciones al presente ordenamiento serán fijadas en Unidad de Medida y Actualización conforme al tabulador contenido en este artículo. El pago de las multas deberá efectuarse ante la Tesorería Municipal o en su caso en la caja de cobro habilitada por la misma. Las autoridades fiscales municipales podrán aplicar descuentos, conforme a los parámetros y montos que al efecto establezcan, siempre y cuando dicho pago se realice en forma espontánea. El pago de las multas y demás sanciones que se impongan a los concesionarios por violaciones al reglamento, así como de los derechos por expedición, refrendo y servicios accesorios de los permisos eventuales y concesiones, se pagarán de manera directa por el sistema de recaudo de tarifa con cargo a la dispersión de tarifa del concesionario que corresponda, en términos de la orden de retención que para el efecto gire la Dirección y del convenio que para ello se suscriba.

TABULADOR DE MULTAS

...»

«**Artículo 181.** El personal de inspección de la Dirección conocerá de las violaciones flagrantes a la Ley y al presente reglamento, debiendo elaborar las actas de infracción correspondientes. Asimismo, conocerá de las infracciones que cometan los conductores del servicio público de transporte al reglamento de tránsito municipal y que incidan en la prestación del servicio.

Para garantizar el interés fiscal del municipio, el personal de inspección de la Dirección estará facultado para retener la licencia de conducir, tarjeta o placas de circulación del vehículo y el propio vehículo, en caso de no contar con ninguno de esos documentos o que la no retención del vehículo represente la continuación en la comisión de la falta o un riesgo para los usuarios.»

Énfasis añadido.

De las disposiciones citadas por la demandada en el acto impugnado se advierte por una parte que los artículos 9, 12, 187 y 190 constituyen normas complejas, que requieren un señalamiento preciso del supuesto concreto que resulta aplicable, omitiendo la demandada precisar en cuál de ellos sustenta su competencia.

Sostiene lo anterior, la jurisprudencia con el rubro y texto siguientes:

**«NORMAS COMPLEJAS. SU NATURALEZA DEPENDE DE LA PLURALIDAD DE HIPÓTESIS QUE LAS COMPONEN.**

De conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 115/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 310, de rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.", una norma compleja es aquella que incluye diversos elementos competenciales o establece una pluralidad de competencias o facultades que constituyan aspectos independientes unos de otros, de manera que para estimarse correcta la fundamentación de un acto de autoridad que se apoye en un precepto de tal naturaleza es necesaria la cita precisa del apartado, fracción, inciso o subinciso que otorgue la atribución ejercida o, si no los contiene, la transcripción del texto correspondiente. Por tanto, la naturaleza de una norma compleja depende de la pluralidad de hipótesis que la componen, porque el particular no tiene la certeza a cuál de ellas se refiere el acto que le perjudica.»<sup>8</sup>

Énfasis añadido.

Ahora, de la lectura de las disposiciones citadas no se advierte fundamentada la competencia de la autoridad demandada para emitir el acto impugnado.

---

<sup>8</sup> Época: Décima Época; Registro: 159997; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: I.7o.A. J/65 (9a.); Página: 1244.

Si bien dichas disposiciones normativas refieren que el «personal de inspección de la Dirección» está facultado para emitir actas de inspección o boletas de infracción por violaciones a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, así como al Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, resultan insuficientes para determinar que la Supervisora de Movilidad y Transporte Público, que emitió la boleta de infracción con número de folio \*\*\*\*\* sea parte de ese personal de inspección.

Para ello, era menester que la autoridad demandada fundamentara su competencia en el artículo 5, fracción XVII, del Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, pues dicho ordinal refiere que tanto el Inspector como el Supervisor forman parte del personal de la Dirección de Movilidad y Transporte público de Celaya, Guanajuato, y en consecuencia, son competentes para emitir el acto impugnado, como se observa de la siguiente transcripción:

«Artículo 5. Para efectos de este Reglamento se entiende por:

(...)

XVII. Inspector o Supervisor. Personal de la Dirección de Movilidad y Transporte público de Celaya, Gto., con facultades de revisión, inspección y ejecución del cumplimiento de la ley y el presente reglamento...»

Énfasis añadido.

En consecuencia, para estimar debidamente fundada la competencia de la autoridad demandada, necesariamente debió citarse la disposición legal que reconoce al «supervisor» como parte del «personal de inspección de la Dirección» a que se refiere el artículo 12, fracción I,

del Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, de igual forma es indispensable precisar con exactitud el apartado y fracción del articulado correspondiente, lo que en la especie no sucedió, tal y como quedó demostrado; la autoridad encausada debía especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar si tiene competencia para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión.

Es de desestimarse el argumento de la autoridad demandada, en el que señala el artículo 5, fracción XVII, del Reglamento de Transporte Público de Personas en Ruta Fija del Municipio de Celaya, Guanajuato, como fundamento de que tanto el Inspector como el Supervisor se consideran personal de la Dirección de Movilidad y Transporte Público de Celaya, Guanajuato, y que por ello cuenta con facultades para la emisión del acto combatido; dado que del análisis a la boleta de infracción impugnada, se advierte que la autoridad no asentó el referido artículo en el acto impugnado, para con ello legitimar su actuar.

El fundamento competencial que ahora refiere la autoridad debe obrar en el propio acto impugnado (boleta de infracción), citar el referido artículo en la contestación de demanda se traduce en pretender mejorar el acto controvertido, lo cual es contrario a lo dispuesto por el primer párrafo del ordinal 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual es del tenor siguiente:

«**Artículo 282.** En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los motivos ni los fundamentos de derecho del acto o resolución impugnado.»

Así pues, se concluye que el acto impugnado carece del requisito de debida fundamentación de la competencia de la autoridad, exigido por los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del último de los ordenamientos citados.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto 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 boleta de infracción con número de folio \*\*\*\*\* de fecha 26 veintiséis de febrero de 2018 dos mil dieciocho.

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

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a las tesis siguientes:

«**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 50, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN AL EXAMEN PREFERENTE DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN**»

**RELACIONADOS CON LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD, PUES DE RESULTAR FUNDADOS HACEN INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2010).** Esta Segunda Sala estima que el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 155/2007, de rubro: "AMPARO DIRECTO. SUPUESTO EN QUE EL ACTOR EN UN JUICIO DE NULIDAD TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AQUELLA VÍA UNA RESOLUCIÓN DE NULIDAD LISA Y LLANA." ha sido superado. Lo anterior, en virtud de que el artículo 50, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben analizar primero las que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, implica que dichos órganos jurisdiccionales están obligados a estudiar, en primer lugar, la impugnación que se haga de la competencia de la autoridad para emitir el acto cuya nulidad se demande, incluso de oficio, en términos del penúltimo párrafo del artículo 51 del mismo ordenamiento, el cual establece que el Tribunal podrá examinar de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, análisis que, de llegar a resultar fundado, por haber sido impugnado o por así advertirlo oficiosamente el juzgador, conduce a la nulidad lisa y llana del acto enjuiciado, pues ese vicio, ya sea en su vertiente relacionada con la inexistencia de facultades o en la relativa a la cita insuficiente de apoyo en los preceptos legales que le brinden atribuciones a la autoridad administrativa emisora, significa que aquél carezca de valor jurídico, siendo ocioso abundar en los demás conceptos de anulación de fondo, porque no puede invalidarse un acto legalmente destruido.»<sup>9</sup>

**«NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.** La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los

<sup>9</sup> Novena Época Registro: 161237 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIV, Agosto de 2011 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 9/2011 Página: 352

casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.»<sup>10</sup>

Énfasis añadido.

Derivado de lo anterior, se considera también procedente decretar la **nulidad total** del resto de las actuaciones que derivaron directamente del folio declarado nulo, esto es, la posterior calificación de la boleta de infracción con número de folio \*\*\*\*\* de fecha 26 veintiséis de febrero de 2018 dos mil dieciocho, realizada por la Coordinadora Jurídica de la Dirección General de Movilidad y Transporte Público el 14 catorce de marzo de 2018 dos mil dieciocho, por tener la naturaleza de fruto de un acto viciado de origen, esto es, por devenir como consecuente de

<sup>10</sup> Novena Época Registro: 170684 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: P. XXXIV/2007 Página: 26

un acto declarado nulo por la incompetencia de la autoridad que lo formuló.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de conformidad con la siguiente jurisprudencia aplicable por símil o analogía:

«**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.»<sup>11</sup>

Énfasis añadido.

**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) Devolución del pago por concepto de multa.

Solicita la parte actora la devolución de la cantidad de \$\*\*\*\*\*, circunstancia que acreditó con la presentación del recibo con número de \*\*\*\*\*, de fecha 3 tres de abril de 2018 dos mil dieciocho, expedido por la Tesorería Municipal de Celaya, el cual, a dicho del actor, consigna el nombre de \*\*\*\*\*, por un error atribuible al servidor

<sup>11</sup> 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: Común. Tesis: .Página: 280.

público que le atendió. En razón de lo anterior, solicitó se le expidiera la factura con número de folio interno \*\*\*\*\*, emitida por el municipio de Celaya, Guanajuato, el 10 diez de abril de 2018 dos mil dieciocho, a nombre del actor, bajo el concepto de «multa # \*\*\*\*\*con número de crédito \*\*\*\*\*del día 16/febrero/2018 impuesta por la Dir. de Movilidad. Honorarios y Recargos».

Toda vez que la factura descrita es la representación impresa de un comprobante fiscal digital que cuenta con sello digital, aunado a que la misma no fue objetada por las partes, genera convicción en este juzgador, por lo que se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con lo establecido por lo anterior al tenor de lo dispuesto en los artículos 78, 117, 129, 131 y 307 K, del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; 3, fracción XIII, y 4 de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, y con apoyo en el criterio emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito, que se cita a continuación:

**«DOCUMENTO ELECTRÓNICO. SI CUENTA CON CADENA ORIGINAL, SELLO O FIRMA DIGITAL QUE GENERE CONVICCIÓN EN CUANTO A SU AUTENTICIDAD, SU EFICACIA PROBATORIA ES PLENA.** De conformidad con el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, constituye un medio de prueba que debe valorarse conforme a las reglas específicas contenidas en el propio precepto y no con base en las reglas generales aplicables a las copias simples de documentos públicos o privados impresos. Así, para establecer la fuerza probatoria de aquella información, conocida como documento electrónico, debe atenderse a la fiabilidad del método en que se generó, comunicó, recibió o archivó y, en su caso, si es posible atribuir su contenido a las personas obligadas e, igualmente, si es accesible para su ulterior consulta. En congruencia con ello, si el documento

electrónico, por ejemplo, una factura, cuenta con cadena original, sello o firma digital que genere convicción en cuanto a su autenticidad, su eficacia probatoria es plena y, por ende, queda a cargo de quien lo objete aportar las pruebas necesarias o agotar los medios pertinentes para desvirtuarla.»<sup>12</sup>

Cabe señalar que existe congruencia en los conceptos de pago de ambos documentos, es decir, por el crédito \*\*\*\*\*, multa número \*\*\*\*\* de fecha 26 veintiséis de abril de 2018 dos mil dieciocho, impuesta por la Dirección de Movilidad, sin que la autoridad demandada o la autoridad que acudió al presente proceso con el carácter de tercero con un derecho incompatible con el actor, hubieren realizado manifestación alguna en contrario respecto de la presentación de los documentos descritos con los que se acredita el pago de la multa impuesta. En razón de lo anterior, se considera como fecha de pago efectuada por el actor, la del recibo con número \*\*\*\*\*, en tanto la que consiga la factura es en la que se realizó la sustitución del documento para consignar el nombre de quien acudió a efectuar el entero.

Por lo tanto, de conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce el derecho del actor para que le sea devuelta la cantidad que erogó con motivo de la multa impugnada, ya que la misma ha quedado sin efecto alguno.**

Lo anterior, en virtud de la declaratoria de nulidad del acto impugnado, de conformidad con el estudio realizado por este Juzgador en el

---

<sup>12</sup> Décima Época Registro: 2015428 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV Materia(s): Común Tesis: XXI.1o.P.A.11 K (10a.) Página: 2434

Considerando Quinto, dado que la parte actora no tiene por qué resentir las consecuencias de un acto nulo, debido a que el actor acreditó haber realizado el pago de la multa y en este tenor se configura el pago de lo indebido; esto último en términos del ordinal 52, tercer párrafo, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

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

**«FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.** La regla general sobre la litis en el juicio contencioso administrativo es que se integra con las consideraciones que rigen el acto impugnado, los conceptos de anulación de la demanda (o su ampliación), la contestación a ésta (o a la ampliación) y las pruebas que ofrezcan las partes. Como excepción, destaca la prevista en el artículo 50, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya aplicación se encuentra vinculada con el diverso 22 del propio ordenamiento, subordinados al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, del artículo primeramente citado se advierte que, cuando se declare la ilegalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, proceda restituir un derecho subjetivo o la devolución de una cantidad al actor, previamente debe constatarse el derecho que tiene éste para ello. Por tanto, la obligación de constatar ese derecho subjetivo opera cuando, declarada la ilegalidad de la resolución, se produce la nulidad lisa y llana del acto, y devendría entonces necesaria la obligación de la autoridad administrativa de emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, libre de los motivos de ilegalidad estudiados, pero no exenta de la constatación de que el particular realmente tenga derecho a la restitución del derecho o a la devolución pretendidos, pues en este aspecto el precepto citado refleja con claridad el modelo de plena jurisdicción del Tribunal

Federal de Justicia Administrativa. Así, no cabe esa constatación cuando se reconoce la validez del acto impugnado, pues en ese caso no podrá haber algún pronunciamiento sobre el derecho subjetivo a realizar una conducta, como tampoco cuando la nulidad decretada se produce por la falta de fundamentación o motivación del acto administrativo impugnado, dado que, en ese supuesto, al desconocerse las razones que sustentan su determinación, no cabe que el órgano jurisdiccional se sustituya a la autoridad para negar la pretensión del gobernado elevada a la administración, con argumentos no externados por ésta en ejercicio de su potestad para decidir sobre lo pedido. Es así, porque la facultad de constatación referida no es una carta abierta para ignorar la litis y negar lo solicitado ante la autoridad administrativa, con razones no expuestas en la resolución impugnada, sino que deviene como consecuencia de haber declarado la ilegalidad de las consideraciones que la sustentan. Abona a esta conclusión el artículo 22 mencionado, pues si establece que la demandada en su contestación no puede cambiar los fundamentos de derecho que sostuvo en la resolución impugnada; con mayor razón, el tribunal administrativo no puede variar los fundamentos de dicha resolución para reconocer su validez y negar la pretensión elevada a la autoridad demandada, ya que esa prohibición tiene como razón principal no sólo el principio de congruencia en la sentencia, sino también el denominado *non reformatio in peius* que rige en todo medio de defensa y opera en el caso, como una modalidad de tutela a la congruencia procesal, protegida en el artículo 17 de la Carta Magna. De ahí que la constatación del derecho a la restitución o a la devolución se aplique en aquellos casos en que, declarada la nulidad lisa y llana del acto impugnado por su ilegalidad, la autoridad administrativa deba emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, pero que, por economía procesal la Sala, en aras de una pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, tiene la facultad de determinar que el actor no obtenga un beneficio indebido por la restitución de un derecho que no está en su esfera jurídica o que no ha sido demostrado; o bien, cuando los elementos probatorios a su alcance revelan la existencia de ese derecho, el particular no tenga que esperar la resolución de la autoridad administrativa para obtener la restitución del derecho o la devolución correspondiente.»<sup>13</sup>

Énfasis añadido.

---

<sup>13</sup> 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.

No se omite hacer notar, que la procedencia de la devolución antedicha tiene sustento en la ilegalidad del acto administrativo que le dio origen, por lo que al quedar insubsistente dicho acto, se advierte configurado el pago de lo indebido, menoscabo que acredita el promovente con el pago respaldado mediante la factura con número de folio interno \*\*\*\*\*.

Aunado a lo anterior, resulta 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.

Es ilustrativa sobre la configuración del pago indebido de una multa cuando la boleta de infracción de tránsito se decretó nula, la tesis aislada con el rubro y texto siguientes:

**«BOLETAS DE INFRACCIÓN DE TRÁNSITO. AL DEJARSE INSUBSISTENTES SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO, POR LO QUE EL PAGO EFECTUADO ES INDEBIDO Y SU DEVOLUCIÓN DEBE SOLICITARSE ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.** Si la autoridad responsable deja insubsistente la boleta de

infracción durante la tramitación del juicio de amparo indirecto, por haber declarado la nulidad lisa y llana, ello legitima a la parte quejosa a solicitar la devolución del monto de la multa ante la responsable, pues en razón de que los actos de aplicación han quedado insubsistentes, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, lo cual ocasiona que el pago de la multa sea ahora indebido, por la nueva situación jurídica, al haber quedado sin efectos el acto reclamado.»<sup>14</sup>

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

<sup>14</sup> Décima Época; Registro: 2014537; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 43, Junio de 2017, Tomo IV; Materia(s): Común; Tesis: XVII.1o.P.A.11 A (10a.); Página: 2871

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.»<sup>15</sup>

(ii) Pago de los intereses generados.

Solicita el actor el pago de los intereses generados desde el 3 tres de abril de 2018 dos mil dieciocho, fecha en que materialmente se realizó el pago de la multa, hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que se reclama.

Sin embargo, la autoridad demandada señala que dicha pretensión no puede ser procedente, toda vez que no es una autoridad recaudadora ni hacendaria ante la que se hubiere llevado a cabo el entero de la cantidad impuesta en concepto de multa, circunstancia coincidente con la manifestación del promovente quien señaló que se presentó ante las oficinas de la Tesorería Municipal de Celaya, Guanajuato, para realizar el pago correspondiente.

Por otra parte, manifiesta que el derecho a la devolución de la cantidad enterada en concepto de multa surge a partir de la anulación de la boleta de infracción, en tanto el derecho al pago de intereses nace a partir de que la autoridad incurre en mora o falta de actuación legal para realizar la devolución, y apoya su dicho en los artículos 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato: 52 y 53, en relación con el diverso 49 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de

---

<sup>15</sup> 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.

Guanajuato, de donde concluye que el derecho al pago de intereses tiene lugar a partir del término de dos meses siguientes a aquél día en que se haya solicitado a la autoridad la devolución del pago y ésta hubiera sido omisa en egresarlo.

Así, en primer término se indica que debe desestimarse lo señalado por la autoridad en relación con lo preceptuado por el artículo 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, toda vez que el objeto material de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento tributario se encuentran referidas a las relaciones jurídicas que surgen entre el Estado y los contribuyentes, según se establece en el primer ordinal del código en cita, que dispone:

«**Artículo 1.** Las disposiciones de este Código definen la naturaleza de los ingresos del Estado, y **se aplican a las relaciones jurídicas que surgen entre el Estado y los contribuyentes**, con motivo del nacimiento, cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales y procedimientos administrativos y contenciosos que se establecen.»

No obstante, nos encontramos ante un acto autoritario emitido por autoridades del orden municipal y un crédito fiscal del mismo ámbito de gobierno; por lo que dicho Código y sus preceptos legales no son aplicables en el caso que nos ocupa.

Por lo que hace a lo señalado en relación con el momento en el cual nace la obligación del pago de intereses en términos de los artículos 52, 53 y 49 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se estima oportuno en primer término señalar el sentido literal de los mismos:

«**Artículo 49. Cuando no se pague un crédito fiscal en la fecha o dentro del plazo señalado** en las disposiciones respectivas, deberán cubrirse recargos en concepto de indemnización al fisco por falta de pago oportuno, conforme a la tasa que señale anualmente la Ley de Ingresos.

Los recargos se causarán hasta por cinco años y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el artículo 54 los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales. Cuando el pago hubiere sido menor al que corresponda, los recargos se computarán sobre la diferencia. Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.

Cuando el contribuyente pague en forma espontánea las contribuciones omitidas, en los términos del artículo 67 de esta Ley, el importe de los recargos que se determinen, no deberá exceder de los causados durante un año.

Cuando los recargos determinados por el contribuyente sean inferiores a los que calcule la Tesorería Municipal, ésta deberá aceptar el pago y proceder a exigir el remanente.»

«**Artículo 52.** Las autoridades fiscales estarán obligadas a devolver las cantidades que hubieran sido pagadas indebidamente.

Los retenedores podrán solicitar la devolución, pero ésta se hará directamente a los contribuyentes.

Si el pago de lo indebido se hubiere efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, **el derecho a la devolución nace cuando dicho acto hubiere quedado insubsistente.**»

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

computarán desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se efectúe la devolución o se pongan las cantidades a disposición del interesado.

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

Énfasis añadido.

De los numerales transcritos se desprenden las siguientes consideraciones:

Contrario a la apreciación de la autoridad, en el caso que nos ocupa no se advierte aplicable el artículo 49 de la Ley Hacendaria Municipal, pues no es tema de debate la falta de pago oportuno del crédito fiscal y por lo tanto sus consecuencias jurídicas.

Ahora bien, respecto de lo que señalan los artículos 52 y 53 de la ley indicada, es necesario advertir, respecto del primero de los numerales invocados, que sólo establece el momento en que jurídicamente es dable considerar que se actualiza el derecho a la devolución, en tanto el artículo 53 previene dos hipótesis normativas:

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

Presupone que el particular considere que realizó un pago indebido y la autoridad coincida con esa apreciación.

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

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

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

Asimismo, se señala que la multa indebidamente cubierta por el particular, conforme a lo dispuesto por los artículos 2, fracción I - inciso c-, 44 y 259, fracción III, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, es un ingreso municipal

clasificado en el rubro de aprovechamientos, obligación que al haberse determinado en cantidad líquida **constituye un crédito fiscal** a cargo del actor que realizó el pago, que en este caso, quedó insubsistente.

En tal virtud, dado que el crédito fiscal fue determinado por la autoridad; el promovente realizó el pago de dicho crédito y a su vez, interpuso en forma oportuna el medio de defensa, habiendo obtenido por parte de este órgano una resolución favorable, consistente en la declaratoria de nulidad lisa y llana de la boleta de infracción número \*\*\*\*\*, por lo que el pago que le deviene se configura como indebido en términos de la presente resolución, actualizando así el segundo de los supuestos establecidos por el numeral 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, descrito como supuesto b) que antecede, y por ende, debe de ser devuelto con sus respectivos intereses conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre la cantidad pagada indebidamente y a partir de que efectuó el entero.

Consecuentemente, si la tasa para los recargos señalada por la Ley de Ingresos para el Municipio de Celaya, Guanajuato, para el ejercicio fiscal 2018 dos mil dieciocho, es del 2% mensual, entonces sobre esa tasa el actor tiene derecho a obtener el pago de intereses.

Ello, de conformidad a lo señalado en el artículo 39, párrafos primero y segundo, de la citada Ley, que establece:

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

Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir de la fecha de la exigibilidad, hasta que se efectúe el pago, hasta por 5 años y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, los gastos de ejecución y las multas por infracciones a las leyes fiscales...»

Por lo tanto, el pago de los intereses se hará bajo la tasa del 2% sobre la cantidad erogada, mismos que deberán pagarse desde la fecha en que la parte actora realizó el pago -3 tres de abril de 2018 dos mil dieciocho- y se cubrirá por cada mes o fracción que transcurra, hasta que se le realice la devolución correspondiente.

Por lo expuesto, y de conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce el derecho del actor a que le sean pagados los intereses generados desde la fecha en que se realizó el pago de la multa hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que reclama.**

En consecuencia, **se condena a la autoridad demandada a realizar las gestiones necesarias** ante la autoridad hacendaria competente, a fin de que le sea devuelta a la parte actora la cantidad de \$\*\*\*\*\* que pagó como multa y los intereses generados desde el 3 tres de abril de 2018 dos mil dieciocho -fecha en que se realizó el pago de la multa-, hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que reclama el promovente.

Se precisa indicar a la autoridad demandada, en relación con el señalamiento que vierte en su escrito de contestación, que **no se le está sancionando a realizar la devolución precitada**, sino a llevar a

cabo las gestiones relativas para que dicha cantidad sea devuelta al 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 5° 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.»<sup>16</sup>

Énfasis añadido.

La autoridad demandada **deberá informar sobre el cumplimiento** otorgado a la condena que precede **en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria** esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

---

<sup>16</sup> Criterio pronunciado con motivo de la sentencia de fecha 9 nueve de enero de 2008 dos mil ocho, dictada dentro del Toca \*\*\*\*\*.

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

**TERCERO.** Se decreta la **nulidad total** del acto impugnado, en términos de lo expuesto en el considerando Quinto de la misma.

**CUARTO.** Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** correlativamente a la autoridad demandada, 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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA