

Silao de la Victoria, Guanajuato, 17 diecisiete de julio de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **612/1ªSala/20** promovido por *********, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 5 cinco de marzo de 2020 dos mil veinte, *********, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnados los siguientes:

«La boleta de infracción con folio número *********, de 28 (veintiocho) de enero de 2020 (dos mil veinte), donde se contiene la “supuesta” infracción determinada por el Inspector del ramo [...]»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; y **2)** La condena a las autoridades demandadas: **(i)** a que le reintegren la cantidad de ********* que indebidamente pagó por concepto de multa derivada de la supuesta infracción que le fue imputada; **ii)** al pago de la actualización conforme a lo previsto en el numeral 38 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de 6 seis de marzo de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actor; se le tuvo por designando abogados autorizados, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Por acuerdo de 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte, se tuvo a *****, inspector de movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato; y a la **Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración** del Gobierno del Estado de Guanajuato, por **contestando en tiempo y forma legal** la demanda; se le tuvo al inspector de movilidad por admitida y exhibida la prueba documental, así como la presuncional legal y humana en lo que le fuera favorable; a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, por haciendo propias las documentales aportadas por la parte actora; a ambas autoridades por designando abogados autorizados, y correo electrónico para recibir notificaciones.

Finalmente, al no existir pruebas pendientes de desahogo se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el **16 dieciséis de julio de 2020 dos mil veinte**, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, no así por la autoridad demandada.

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, inciso a) y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 249, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se acredita con el original de la boleta de infracción con folio número *****, de 28 veintiocho de enero de 2020 dos mil veinte, emitida por *****, en ejercicio del cargo de inspector de movilidad, exhibida por la parte actora a través del Sistema Informático del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, documento que se suma al reconocimiento expreso de la citada autoridad²; ello, al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 57, 78, 117, 118, 121 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

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

² En el apartado relativo a contestación a los hechos, señaló: «En relación al hecho marcado como 1, me permito señalar que es cierto únicamente en cuanto a la correcta y legal elaboración del folio de infracción ***** de fecha 2 veintiocho de enero de 2019 dos mil diecinueve [...]».

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

Refiere el inspector demandado que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 261, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, toda vez que no calificó el folio de infracción *****, de 28 veintiocho de enero de 2020 dos mil veinte. Sin embargo, se destaca que el acto atribuido al inspector no fue la calificación de la boleta de infracción, sino su elaboración, acto que fue expresamente admitido por dicha autoridad.

Por su parte, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, hace valer como causales de improcedencia: «la falta de afectación al interés jurídico de la parte actora, así como la inexistencia del acto impugnado». Quien resuelve considera infundadas las causales de improcedencia invocadas, en virtud de las siguientes consideraciones:

El artículo 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé que:

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión:

I. Tendrán el carácter de actor:

a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa [...]

El artículo que precede, establece como presupuesto procesal para demandar la nulidad de un acto administrativo, contar con un interés jurídico, esto es, para ser parte en un proceso contencioso administrativo, se requiere de la existencia de un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica que le haya sido violado por la autoridad administrativa al momento de haberle dirigido el acto impugnado; esto es, dicho numeral encierra los principios de agravio personal y directo, ya que éstos constituyen un presupuesto subjetivo para la legitimidad del proceso (acción) así como de interés jurídico; tal como se establece en el criterio sustentado por la Primera Sala de este Tribunal, que es del rubro y texto siguiente:

«INTERÉS JURÍDICO. AGRAVIO DIRECTO DE UN DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR.- El interés jurídico, para efectos del juicio contencioso administrativo, se traduce en la existencia de acto personal y directo que implique la violación de un derecho subjetivo tutelado a favor del accionante, ocasionándole un perjuicio. En el presente caso, el actor nunca aportó prueba alguna de que la negativa, por parte del Ayuntamiento, a que ingresara a su sesión le causa algún perjuicio, pues se limita a sostener que le fue vulnerado su derecho que se encuentra protegido por el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal, pero no demuestra que se le haya causado un perjuicio directo en sus intereses jurídicos».³

El interés jurídico deriva de un acto de autoridad dirigido a un particular y en virtud de lo cual este último, al sentirse afectado, acude a la instancia jurisdiccional. Sirve de sustento a lo anterior, el criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal, que a la letra dice:

«INTERES JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES SON DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- El interés jurídico que funda la pretensión del acto deriva, de manera evidente, del hecho de ser destinatario de un acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en autos del presente juicio y que, al ser dirigido a dicho gobernado, pudiera infringir en su

³ Publicado en la compilación de Criterios 2000-2007, visible en la Página 71

perjuicio las disposiciones legales aplicables, por lo que no es atendible el razonamiento del sobreseimiento.»⁴

Asimismo, la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, señala lo siguiente:

«INTERES JURÍDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO. De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se trasgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.»⁵

Una vez analizadas las constancias que obran en autos, se advierte con toda claridad que al momento en que la autoridad demandada redactó la boleta de infracción (acto impugnado), *****, resultó ser destinatario de un acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en la presente causa administrativa, por lo que la parte actora cuenta con un derecho subjetivo amparado en una norma objetiva para impugnarlo, así como también los actos derivados del mismo por considerar que no fueron emitidos conforme a derecho.

En cuanto a la segunda causal de improcedencia, es de desestimarse, dado que la «Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato», tiene el carácter de «autoridad» en términos de lo dispuesto por el artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de

⁴ Publicado en el boletín de Criterios y Tesis aprobados por el Pleno 1987-1996, que obra en la Página 46.

⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VIII, Diciembre de 1991, Tesis VI. 3o J/26, Página 117.

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

Ahora bien, se precisa que de acuerdo a lo estipulado por el artículo 100 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 24, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato; 1, 2, fracción II, inciso b), 35, fracción II, 36, fracción IV, 46, fracciones III y VII, 50, fracción VI, y 54, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública del Estado, y le compete en materia de administración tributaria, administrar la recaudación de las contribuciones, y en general de los ingresos que forman parte de la hacienda pública estatal; de este modo, debe comparecer a este proceso a defender lo relativo a la procedencia o improcedencia de la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa y en su caso el pago de actualizaciones que reclama la parte actora.

Por ello, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, tiene el carácter de autoridad, ya que ésta característica «no la pierde por el simple hecho de recibir el pago de la multa», la que por disposición de los artículos 26 y 30, párrafo último, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, tiene el carácter de crédito fiscal, de ahí resulta que como autoridad podría ser condenada a la devolución de la cantidad pagada indebidamente y en su caso al pago de las actualizaciones correspondientes sobre ese monto.

De esta forma, y toda vez que el actor vía reconocimiento del derecho solicita la devolución de la cantidad que indebidamente pagó ante la

Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, debe ser llamada a este proceso porque podría verse afectado el erario público del Estado, además de que al tratarse de un crédito fiscal la multa correspondiente, dicha dependencia hacendaria interviene como «autoridad determinadora y ejecutora al recibir el pago de la misma», y por tanto, tiene el carácter de autoridad demandada, conforme a lo dispuesto por el artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Lo anterior, dado que en la boleta confutada **no se liquidó o determinó el monto a pagar, ni subsiste calificación alguna que lo haya hecho, por lo que dicha determinación sí la llevó a cabo la autoridad recaudadora.** Resulta aplicable al efecto la tesis aislada V.2o.P.A.13 A (10a.)⁹, que se cita a continuación:

«RECIBO DE PAGO DE UNA MULTA POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO. ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO LA ENTIDAD RECAUDADORA LIQUIDA EL MONTO DE LA INFRACCIÓN Y/O DE CONCEPTOS NO REFERIDOS EN LA BOLETA CORRESPONDIENTE (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 182/2008). De la jurisprudencia 2a./J. 182/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 294, de rubro: "TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL RECIBO DE PAGO RELATIVO NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", así como de la ejecutoria que le dio origen, se advierte que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el recibo de pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos constituye solamente el medio idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación correspondiente y no un acto de autoridad imputable a la autoridad fiscal, debido a que es el gobernado quien voluntariamente acude a liquidar dicho impuesto, sin que exista un acto coercitivo de la autoridad correspondiente; de igual manera, señaló que no acontece lo mismo en relación con la determinación unilateral del monto a pagar por concepto de dicho impuesto o la negativa a proporcionar los servicios administrativos ante la existencia de algún adeudo por el

concepto señalado, al constituir indudablemente actos de autoridad que afectan la esfera jurídica del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales, ni requerir del consenso de la voluntad del afectado, debido a que la autoridad administrativa encargada del trámite ejerce una facultad de decisión, por lo que constituye una potestad administrativa cuyo ejercicio le es irrenunciable. De esta manera, del criterio referido puede deducirse que, en términos generales, el recibo de pago de una contribución no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues lo único que acredita es la existencia de un acto de autoaplicación de la ley, en el caso de que la autoridad no haya intervenido en la determinación del tributo ni hubiese desarrollado actos diversos e independientes de la autodeterminación realizada por el propio contribuyente. En esas condiciones, si con motivo de una multa determinada por un agente de tránsito, el particular efectúa ante la tesorería el pago respectivo, sin que la entidad recaudadora realice determinación alguna, adoptando la postura pasiva de fungir sólo como receptora del pago, éste no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo; **sin embargo, no sucede lo mismo cuando en la boleta de infracción no se advierte que el oficial de tránsito hubiese determinado o liquidado alguna multa o infracción ni establecido las bases para cuantificarla (como acontece por ejemplo cuando se fija en específico el número de salarios mínimos que habrán de pagarse con motivo de la infracción), y en el recibo de pago se precisa la cantidad que el contribuyente debió enterar por concepto de multa por la infracción referida en la boleta,** o bien, cuando en el recibo también se hace referencia a otros conceptos como parte del monto pagado, como podrían ser los de asistencia social, mejoras en servicio público, fomento al deporte, servicio de almacenaje, servicio de grúa y certificado médico, entre otros. **Lo anterior es así, debido a que en esos dos supuestos, es evidente que la liquidación de dicha infracción y de los referidos conceptos fue realizada por la propia autoridad recaudadora, ya que no derivan directamente de la boleta de infracción, ni la actividad de la exactora se contrae a recibir pasivamente el pago que el particular realiza luego de haber sido determinado y liquidado por diversa autoridad, lo que pone de manifiesto que se trata de aspectos introducidos unilateralmente por dicha autoridad al momento del cobro y evidencia la existencia de una relación de supra a subordinación entre el gobernado y la referida autoridad, pues a través del cobro reflejado en el recibo de pago crea, modifica o extingue por sí o ante sí, una situación que afecta la esfera jurídica de aquél, ejerciendo facultades de decisión; de ahí que constituya un**

acto de autoridad para efectos del juicio constitucional, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.»⁶

Énfasis añadido.

Es importante precisar, que en caso de resultar una resolución favorable a la parte actora, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, no se encontraría exenta de realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, considerando al efecto que todas las autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en la ejecución del fallo se encuentran obligadas a ello. Esto es, la dependencia hacendaría de mérito, en su caso, tendría que intervenir eficazmente en la devolución de la cantidad que ingreso indebidamente al erario público estatal que administra dicha oficina recaudadora. Como apoyo a lo anterior, se invoca la jurisprudencia 1a./J.57/200710, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

«AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. Aun cuando las autoridades no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, pero en razón de sus funciones deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de dicha sentencia protectora, y para que logre vigencia real y eficacia práctica.»⁷

⁶ Época: Décima Época; Registro: 2012863; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 35, Octubre de 2016, Tomo IV; Materia(s): Común, Administrativa; Página: 3037.

⁷ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 144. Número de registro: 172605

Sobre el mismo tema, resulta ilustrativa la tesis aislada II.1o.P.A.153 K, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito, que señala:

«SENTENCIAS DE AMPARO. ESTAN OBLIGADAS A SU CUMPLIMIENTO. TODAS LAS AUTORIDADES QUE DEBAN INTERVENIR EN SU EJECUCION, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. El hecho de que alguna autoridad no haya sido señalada como parte en el juicio de amparo, no implica que no esté obligada a cumplir con el fallo protector, por el contrario, a su cumplimiento se obligan todas aquellas autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en su ejecución.»⁸

Esto es, con independencia o no del sobreseimiento de la misma como autoridad demandada, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato -al tener el carácter de autoridad exactora- en calidad de encausada o incluso de tercero sería condenada a la devolución de la cantidad pagada indebidamente ante su oficina recaudadora, así como al pago de actualizaciones sobre ese monto, todo ello en razón de sus funciones, sin perjuicio de haber sido o no parte en el procedimiento de origen. Se invoca así el siguiente criterio por analogía de la Segunda Sala de este Tribunal, que se cita a continuación:

«TESORERO MUNICIPAL. CON INDEPENDENCIA DE HABER SIDO O NO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN, ANTE LAS GESTIONES DE LA AUTORIDAD CONDENADA; EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD FISCAL, TIENE EL DEBER DE DEVOLVER LAS CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE POR EL ACTOR, AL HABER OBTENIDO ESTE UNA SENTENCIA FAVORABLE. De lo previsto en los numerales 15, inciso C); 52, 53 y 59 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se desprende que, con

⁸ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-2, Febrero de 1995, página 554. Número de registro: 208849

independencia de haber sido parte o no en el procedimiento administrativo originario en el que se ordena la devolución de las cantidades pagadas indebidamente por el actor, los tesoreros municipales, ante las gestiones de la autoridad condenada, tienen la obligación de realizar la devolución del pago, en razón de que el actor de origen interpuso oportunamente el proceso administrativo en el que obtuvo sentencia favorable.»⁹

Subrayado añadido.

Esto es, en nada le beneficia el sobreseimiento, pues el mismo no impide el estudio de fondo del asunto y en su caso no le exime del cumplimiento de la sentencia; lo cierto es que participa del acto confutado al recibir el monto determinado como multa.

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 los impetrantes, 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

⁹ Publicado en los Criterios Jurídicos 2017, emitidos por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, página 7, consultables en: http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2018/01/CRITERIOS_JURIDICOS_2017.pdf Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, sentencia del 27 de junio de 2017.

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».**¹⁰

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Por cuestión de método, se precisa que efectuará el análisis conjunto de los conceptos de impugnación denominados **primero** y **segundo**; lo anterior, con apoyo en la tesis que se cita a continuación:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.»¹¹

Así, se advierte que en lo medular el promovente se duele de la indebida fundamentación y motivación de la infracción impugnada, debido a que el Inspector demandado no adujo las razones o medios por los que se percató de la conducta atribuida; no señaló las circunstancias mediante las cuales soporta su dicho, como lo es que

¹⁰ 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.

¹¹ Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.

trasladaba a una persona del sexo femenino, ni refiere la adecuación de lo previsto por la norma y el actuar del gobernado, negando además en forma lisa y llana la comisión de la conducta señalada por el inspector.

Por su parte, el inspector de movilidad refiere que se consignaron de manera puntual los elementos de tiempo modo y lugar que llevaron a concluir que el actor desplegó una conducta que traduce en una infracción a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, pues señaló en el apartado denominado «Concepto de Infracción», que se identificó con el conductor, quien le manifestó que cobraría por el servicio la cantidad de \$70.00 (setenta pesos en moneda nacional) y le mostró la aplicación «Indrive», con lo cual el Inspector concluyó de manera indubitable que el accionante estaba prestando el servicio especial de transporte ejecutivo sin contar con el permiso correspondiente.

Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se precisa que la *litis* en el presente estudio consiste en determinar si la autoridad demandada fundó y motivó debidamente o no la decisión contenida en la boleta de infracción impugnada.

Ahora bien, una vez realizado el análisis al contenido del acto impugnado, así como a las constancias que integran los autos, quien resuelve concluye que resulta **fundado** el concepto de impugnación en análisis, y suficiente para declarar la nulidad del folio de infracción controvertido, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como imperativo a toda autoridad, en su respectivo ámbito de competencia, **la obligación de fundar y motivar la causa legal de sus actos**, ello en respeto a las garantías constitucionales de seguridad y certeza jurídica consagradas en favor de los gobernados.

Garantía que a su vez contempla el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al estipular como elemento de validez de todo acto administrativo, el encontrarse **debidamente fundado y motivado**.

Así, para considerar que un acto administrativo que incide en la esfera jurídica del gobernado, cumple con la **debida fundamentación y motivación**, es necesario que éste cumpla con los siguientes elementos: **a)** preceptos legales aplicables; **b)** relato pormenorizado de los hechos, incluyendo elementos temporales, espaciales y de modo; y **c)** argumentación lógica jurídica que explique con claridad la razón por la cual los preceptos de ley tienen aplicación al caso concreto, es decir, la subsunción racional del caso fáctico a la hipótesis normativa¹².

Particularmente, **en relación con la debida motivación**, la autoridad emisora debe darle a conocer a éste en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de autoridad, esto es, las razones explicativas de por qué se tomó una determinada decisión. Esto se traduce en el deber de enunciar las circunstancias de hecho que describan la conducta atribuida al

¹² Robustece tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**» Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, Abril de 1993, Tesis: VI.2o. /J.248, Página: 43.

infractor y que las mismas encuadren perfectamente en la hipótesis normativa aplicable.

Sirve de sustento a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial que es del tenor literal siguiente:

«**MOTIVACION, CONCEPTO DE.** La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal».¹³

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras: **(i) Formal**, cuando existe omisión total e incongruencia del argumento explicativo, así como ante su notoria insuficiencia, ocasionando con ello que el destinatario no pueda conocer la esencia de las razones en que tuvo apoyo la emisión del acto autoritario, y por consiguiente, imposibilitando a éste cuestionar dicha decisión y defenderse adecuadamente; y **(ii) Material**, cuando la explicación o razones dadas son incorrectas o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

Por lo tanto, es necesario que el acto administrativo exprese con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas para la emisión del acto, siendo imprescindible la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis

¹³ Séptima Época. Registro: 237716. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 151-156, Tercera Parte. Materia: Común. Página: 225

normativa para que se pueda colegir que la actuación de la autoridad se encuentra **debidamente motivada y fundada**.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en qué consiste el imperativo de la correcta motivación, en la jurisprudencia que es del tenor siguiente:

«**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.»¹⁴

En el caso concreto, del folio de infracción impugnado se advierte que la motivación expresada por la autoridad demandada como concepto de infracción, consiste en la siguiente conducta:

«Encontrándome en la hora, fecha y lugar arriba mencionados en funciones de regulación y vigilancia de la prestación del servicio público de transporte y con el propósito de asegurar la correcta movilidad de las personas o terceros, detecté transitando al vehículo cuyas características se describen con la persona de sexo femenino en su parte posterior, indicándole al conductor que detuviera su marcha, procediendo a identificarme debidamente con el conductor, el cual menciona y muestra aplicación indrive, motivo por el cual se elabora folio de infracción por prestar el servicio especial de transporte ejecutivo sin contar con el permiso correspondiente.» (sic)

Por otra parte, en recuadro denominado «Observaciones», el Inspector consignó:

¹⁴ Séptima Época. Registro: 238212. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 97-102, Tercera Parte. Materia: Común. Página: 143

«*El presente acto administrativo se levanta el flagrancia.

*costo del servicio \$70 pesos» (sic)

Además de la motivación reproducida, dentro de los fundamentos citados por la autoridad demandada, se encuentra entre otros, el artículo 121, fracción I, de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, el cual tiene el siguiente contenido literal:

«**Artículo 121.** Para los efectos de esta Ley, se considera como:

I. Servicio público de transporte: aquel que se lleva a cabo de manera continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas del Estado y de los municipios, para satisfacer una necesidad colectiva mediante la utilización de vehículos idóneos para cada tipo de servicio y en el cual los usuarios, como contraprestación, realizan un pago en moneda de curso legal, de acuerdo con la tarifa previamente aprobada por la autoridad correspondiente. La prestación del servicio público de transporte es de interés público y requiere de autorización otorgada por el Estado o por los ayuntamientos en el ámbito de su competencia en términos de esta Ley; y

[...]»

Conforme lo anterior, se advierte que el inspector de movilidad demandado asentó que el conductor prestaba el servicio especial de transporte, indica en observaciones el costo del servicio y manifiesta que el propio conductor le mostró una aplicación denominada «indrive», así como que observó que una persona del sexo femenino se encontraba en la parte posterior del vehículo, información con la cual arribó a la conclusión de que se prestaba el servicio de transporte sin contar con el permiso correspondiente.

Sin embargo, este Resolutor estima que le asiste la razón al impetrante, pues la motivación asentada resulta insuficiente para concluir en la

actualización de la conducta que el inspector le atribuye al actor, pues no refiere ni describe en el acto combatido en qué medio o dispositivo se le mostró la aplicación indrive, no describe ni identifica a la persona que manifiesta se encontraba dentro del vehículo a la cual se le prestaba un servicio especial de transporte, sin que el hecho del lugar que ocupara en el vehículo le confiera indubitablemente la calidad de pasajero a quien se le presta un servicio especial de transporte, aunado a que no obra información de la identidad de dicha persona¹⁵; y tampoco señala que haya solicitado al conductor del vehículo en caso de estar prestando un servicio de transporte, la documentación y permiso necesario para tal fin.

Derivado de lo anterior, se advierte que el inspector únicamente realiza inferencias respecto de la prestación del servicio sin que la motivación apoye ni pruebe lo asentado, lo cual se suma a la negativa lisa y llana enderezada por el actor respecto de la comisión de la conducta que le fue atribuida.

Al respecto, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé como presunción que los actos de las autoridades administrativas son emitidos con apego a legalidad y, por ello, la obligación de demostrar su ilegalidad corresponde al particular; sin embargo, cuando el particular niega lisa y llanamente los hechos que motivan el acto, las

¹⁵ Ello, en sintonía con el pronunciamiento realizado por el Pleno de este Tribunal en la resolución emitida el 17 diecisiete de octubre de 2018 dos mil dieciocho, dentro del Recurso de Reclamación Toca número **519/18 PL**, mismo que en esencia, expresa: «(...) cuando una persona testifica en contra de otra, es necesario que esta conozca los nombres reales y datos generales de quien declara en su contra, a fin de respetar sus derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, previstos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho de modo diverso, la persona en contra de la cual se testifica, tiene el derecho de conocer la identidad de quien rendirá testimonio en su contra, para así prepararse oportunamente para combatir la eficacia de ese testimonio, pues de lo contrario se afectarían sus posibilidades de defensa. De ahí lo infundado del agravio en estudio (...)»

autoridades deberán probar la veracidad de tales hechos, salvo que la negación implique la afirmación de otro hecho.

A mayor abundamiento, se transcribe el numeral 47 del referido Código:

«**Artículo 47.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.»

Ahora bien, en relación con la negativa de haber prestado un servicio público de transporte, se considera que tal expresión **sí implica una negativa lisa y llana**¹⁶, en virtud de que ésta fue realizada de manera categórica, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender la afirmación de otro hecho.

De esa forma, conforme a las reglas de la distribución de la carga probatoria previstas por el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, le fue constituido a la autoridad demandada la obligación de demostrar la veracidad de los hechos que motivaron el folio de infracción número *****, a fin de preservar la legalidad y validez jurídica de su actuación.

Sin embargo, en la secuela procesal la autoridad no cumplió con el débito probatorio que le fue constituido, esto es, no exhibió algún

¹⁶ Ilustrativo de lo anterior, resulta la tesis de rubro siguiente: «**CARGA PROBATORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO CONSTITUYE UN REQUISITO SOLEMNE PARA FINCARLA A LA AUTORIDAD DEMANDADA CUANDO EL ACTOR NIEGA LOS HECHOS QUE MOTIVEN LOS ACTOS O RESOLUCIONES DE AQUÉLLA, QUE AL HACERLO UTILICE LA EXPRESIÓN "LISA Y LLANAMENTE".**» Novena Época; Registro: 170117; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Materia(s): Administrativa; Tesis: V.2o.P.A.12 A Página: 1741.

elemento convictivo a través del cual demostrara la flagrancia en la que detectó de la conducta presuntamente infractora cometida por el accionante y, por tanto, no acreditó los hechos imputados al actor en el folio de infracción impugnado.

Lo cual permite asumir que el folio de infracción controvertido también se encuentra **indebidamente motivado**¹⁷, pues las razones expuestas en la decisión administrativa no guardan relación con la apreciación de la realidad que tuvo en cuenta la autoridad, ya que los hechos asentados por el inspector demandado no fueron debidamente justificados y, por tanto, la veracidad de los mismos no fue demostrada en la presente instancia.

Por otra parte, se hace notar que el ordinal 121, fracción I de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, establece el supuesto de la prestación del servicio público de transporte y no el servicio **especial** de transporte.

En ese sentido, la motivación no encuentra coincidencia con el supuesto legal citado por la autoridad, en tanto no se encamina a acreditar la regularidad, uniformidad, continuidad, permanencia de la prestación del servicio y que éste se preste a una colectividad.

Por lo tanto, se encuentra que el Inspector de Movilidad **omitió realizar la expresión pormenorizada de las razones o motivos relativos de cómo aconteció la conducta infractora y lo descrito** **no encuentra relación con la hipótesis legal a que hace**

¹⁷ Al efecto, resulta ilustrativa la tesis que al rubro reza: «**MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO.**» Novena Época Registro: 174228 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006 Materia(s): Común Tesis: I.4o.A.71 K Página: 1498

referencia, lo cual evidentemente impide al impetrante llevar a cabo una adecuada defensa de sus intereses.

Considerando lo anterior, es patente que dicha el acto combatido se encuentra **insuficientemente motivado**¹⁸ e **indebidamente fundado** y con ello, se impidió al particular conocer los criterios fundamentales de la decisión autoritaria, pues aun cuando fueron expresados ciertos argumentos, lo cierto es que dicha información no resulta suficiente para explicar justificar correctamente la determinación asumida por la encausada, ni posibilita al particular esgrimir correctamente la defensa de sus derechos en contra del acto administrativo, aunado a que la hipótesis legal no encuentra correspondencia con la motivación aludida.

En particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 8 -bajo el epígrafe «Garantías judiciales»-, consagra las garantías mínimas del debido proceso legal, entre las cuales se contiene **el deber de las autoridades de fundar y motivar sus decisiones**, con el propósito de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.

Al respecto, en el caso «Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez vs. Ecuador», la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consideró que: «... las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones

¹⁸ Al efecto, resulta ilustrativa la tesis que al rubro reza: **«MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO.»** *Novena Época Registro: 174228 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006 Materia(s): Común Tesis: I.4o.A.71 K Página: 1498*

arbitrarias. La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión (...)¹⁹.

Asimismo, en el caso «Chocrón Chocrón vs. Venezuela», el aludido tribunal interamericano puntualizó que:

«...la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso (...)²⁰

En vista de lo anterior, ante la insuficiente e indebida motivación del acto impugnado, es inconcuso que por consecuencia, la autoridad tampoco realizó debidamente el proceso de subsunción correspondiente, esto es, la adecuación lógica-jurídica entre los motivos aducidos y la hipótesis normativa aplicable.

Apoya tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA. Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomó en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse, no se cumple con el

¹⁹ Véase **Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 21veintiuno de noviembre de 2007 dos mil siete. Páginas 26 y 27 38.

²⁰ Véase **Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 1 uno de julio de 2011 dos mil once. Página 38.

requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.»²¹

Expuesto lo anterior, se concluye que le asiste la razón a la parte actora, al no quedar fehacientemente acreditada la comisión de la infracción que le fue atribuida.

En este orden de ideas y dado que la indebida fundamentación y motivación de la infracción con folio *****, de 28 veintiocho de enero de 2020 dos mil veinte, constituye un vicio de ilegalidad que trasciende a su aspecto material o de contenido, 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 multa, al derivar ésta última de un acto viciado de la boleta decretada nula; ello, en términos del ordinal 143 del Código de la materia.

Es aplicable, 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

²¹ Novena Época Registro: 194798 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Enero de 1999 Materia(s): Común Tesis: VI.2o. J/123 Página: 660

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.»²²

«**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.»²³

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.

En su demanda, la parte actora solicita como **reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada:** 1) la devolución de la cantidad pagada indebidamente con motivo de la multa impuesta, y 2) la actualización de la cantidad referida, que se genere de la fecha de pago hasta la fecha en que sea devuelta.

²² 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.

²³ 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

Precisado lo anterior, con fundamento en lo previsto por el ordinal 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, quien resuelve determina que **resulta procedente reconocer el derecho a la parte actora que le sea devuelta la cantidad erogó con motivo de la multa impuesta, la cual deberá ser de forma actualizada, y entregada en la oficina recaudadora del municipio de Irapuato, Guanajuato,** que corresponda, con base en las siguientes consideraciones:

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el acto decretado nulo en este proceso no se presume legítimo ni ejecutable; en consecuencia, procede restituir al justiciable el derecho subjetivo que fue vulnerado, previa verificación de su existencia por parte de este Tribunal.

En este sentido, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada con el rubro siguiente: **«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.»**²⁴

En la especie, el justiciable aportaron como prueba al proceso, el documento denominado «Líneas de captura para la recepción de pagos», del cual se advierte el nombre *****, el folio de la infracción impugnada, la cantidad cuya devolución solicita el impetrante, donde

²⁴ 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.

se aprecia entre diversas líneas de captura la correspondiente a la clave *****, acompañada ticket emitido por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, sucursal 231, Kiosco Irapuato, con fecha 31 treinta y uno de enero de 2020 dos mil veinte y folio *****, por la cantidad de *****, cantidad que coincide con la señalada en el documento denominado líneas de captura.*****

Documentos que, no obstante tener el carácter de privados, no fueron objetados por las autoridades demandadas, en razón de lo cual se les otorga valor de indicio, que sumado a la manifestación de la parte actora de haber efectuado el pago, sin que las demandadas refutaran la acreditación del mismo, permite al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 124, 131 y 307 K, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; que este Juzgador tenga por acreditado que ***** enteró a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, la cantidad indicada, con motivo de la sanción relacionada con el folio de infracción que conforme el Considerando Quinto que antecede, se declaró nulo.

Por lo tanto, toda vez que se tiene por acreditado en el proceso que la parte accionante realizó el pago de la multa, así como la ausencia de legalidad en la obligación tributaria que lo originó, se concluye que **se configura el pago de lo indebido**, en términos de lo previsto por el 37 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, mismo que dispone:

«**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.»

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. De ahí que, **lo indebido del pago se actualice 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.»²⁵

²⁵ 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.

Cuestión por la cual, resulta innecesario que el particular solicite la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa, ya que 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 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.

Ello, con la finalidad de proteger el derecho humano de los gobernados a que **se les administre justicia, de manera pronta y completa**, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶.

Ahora bien, los ordinales 29 y 38, cuarto párrafo, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, señalan literalmente lo siguiente:

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

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

²⁶ Al respecto, refuerza el criterio expuesto en el presente fallo, lo establecido por la tesis cuyo rubro es: «**TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES**». Décima Época. Registro:2009343, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo III,I.3o.C.79 K (10a.), Página: 2470.

publicado, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

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

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

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 38. (...)

(...)

(...)

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.»

Lo resaltado es propio.

De tal suerte que una vez que haya causado ejecutoria la presente sentencia, se actualiza la hipótesis normativa en términos del artículo 38, párrafo cuarto, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, toda vez que el contribuyente acreditó en la presente causa

administrativa haber efectuado el pago de un crédito fiscal por concepto de multa y al haberse obtenido una resolución totalmente favorable, **tendrá derecho a obtener del fisco estatal el pago de la actualización solicitada** conforme a lo previsto en el artículo 29 del Código en cita, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido hasta aquél en que la devolución esté a disposición del contribuyente; considerando al efecto el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de acuerdo al cálculo establecido en el citado ordinal 29, aplicado al monto de la multa a devolver.

Importante es destacar al efecto, que la actualización de cantidades cobradas o erogadas por la autoridad, siempre deben de actualizarse a su valor presente al momento del entero, esto es, la actualización es un elemento intrínseco o subyacente a todo monto debido, pues el valor del dinero está sujeto a factores externos que lo condicionan invariablemente, como la inflación o la depreciación monetaria. No se trata la actualización de un concepto diverso a la cantidad a devolver, sino que le es un elemento propio e intrínseco.

Luego, contrario a lo que afirman las autoridades demandadas, éste es un concepto que opera de forma adminiculada o subyacente a toda devolución, pues el valor del dinero está sujeto a factores externos que lo condicionan invariablemente, como la inflación o la depreciación monetaria; puntualizando que, la actualización no se trata de un concepto diverso a la cantidad a devolver, sino que es un elemento propio e intrínseco.

Ello, con el propósito de restituir 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:

«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.»²⁷

²⁷ 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.

Lo subrayado es propio.

Por lo tanto, la devolución cuyo monto asciende a la cantidad de *****, a cargo del fisco estatal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, considerándose al efecto el índice nacional de precios al consumidor (INPC), de acuerdo al cálculo establecido en el ordinal 29 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido hasta aquel en que la devolución esté a disposición del contribuyente.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se condena a las autoridades demandadas para que se realicen las gestiones necesarias a efecto de que se efectúe la devolución de la cantidad de *****, en favor de *****, 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 Fiscal para el Estado de Guanajuato, la cual deberá ser puesta a su disposición en la oficina recaudadora del municipio de Irapuato, Guanajuato.

Resultan aplicables por analogía o símil, las tesis aisladas siguientes:

«SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBEN DE PRECISAR LA FORMA Y TÉRMINOS EN QUE SE DEBE DE RESTITUIR AL SERVIDOR PÚBLICO CUANDO EL ACTO DE AUTORIDAD HAYA SIDO DECLARADO ILEGAL POR CARECER DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO). De la interpretación del artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se desprende que el

Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debe precisar la forma y términos en que la autoridad demandada debe restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, con independencia de la naturaleza de la violación cometida, en virtud de que dicho precepto no hace distinción en cuanto a los derechos que deben restituirse con motivo de un acto de autoridad ilegal que carezca de fundamentación y motivación, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.»²⁸

«SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA ORDEN DE RESTITUIR AL ACTOR EN SUS DERECHOS ES UN EFECTO PROPIO DE LAS QUE DECLARAN LA NULIDAD QUE, POR TANTO, NO IMPLICA LA INTRODUCCIÓN DE UN NUEVO ELEMENTO EN LA LITIS NI SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. La orden para restituir al actor en el goce de los derechos de que fue privado mediante la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, es un efecto propio de las sentencias que declaran la nulidad y, por tanto, no implica la introducción de un elemento nuevo en la litis ni la suplencia de la deficiencia de la queja, sino una obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que le imponen los principios de legalidad y de justicia. En efecto, la nulidad de la resolución impugnada que priva al actor de sus derechos de manera ilegal, necesariamente debe tener como efecto su restitución pues, de no ser así, no tendría sentido la declaración de nulidad.»²⁹

Finalmente, 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 los artículos 319, 321 y 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

²⁸ Época: Novena Época; Registro: 193153; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, Octubre de 1999; Materia(s): Administrativa; Tesis: II.A.85 A; Página: 1346.

²⁹ Época: Novena Época; Registro: 179740; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX, Diciembre de 2004; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A.455 A; Página: 1454.

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 conocer y resolver el presente proceso administrativo.

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

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** del acto impugnado, conforme a lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** correlativamente 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