

Silao de la Victoria, Guanajuato, 02 dos de septiembre de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **641/1ªSala/19** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 01 uno de abril de 2019 dos mil diecinueve, *****, promovió proceso administrativo, señalando como actos impugnados los siguientes:

«...A).- La boleta de infracción número ***** de fecha 23 veintitrés de febrero de 2019 dos mil diecinueve [...]

B).- El recibo de pago número ***** de fecha 25 veinticinco de febrero de 2019 dos mil diecinueve, donde se determina el monto de la multa en cantidad de \$9,281.00 (nueve mil doscientos ochenta y un pesos 00/100 M.N.)...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total de los actos impugnados; **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora; y; **3)** La condena a la parte demandada para que le sea devuelta la cantidad que pagó con motivo de la multa impuesta.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 04 cuatro de abril de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella al Agente de Tránsito y a la Tesorería Municipal, ambos de Irapuato, Guanajuato, como autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

En cambio, no se tuvo como autoridad demandada al Director General de Movilidad y Transporte de Irapuato, Guanajuato, pues no se advierte que haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado.

Además, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en el escrito inicial de demanda, así como la presuncional legal y humana. Por otra parte, se requirió al agente demandado para que exhibiera con su escrito de contestación la copia certificada de la boleta de infracción impugnada.

Luego, en proveído de fecha 10 diez de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a *********, **Agente de la Dirección General de Movilidad** y a la **Tesorerera Municipal, ambos de Irapuato, Guanajuato**, por contestando en tiempo y forma legal la demanda.

Respecto de las pruebas, se admitieron las documentales ofrecidas y exhibidas por ambas autoridades, así como la presuncional en su doble aspecto. Además, se tuvo a la Tesorera Municipal por haciendo propias las pruebas del impetrante y al mismo tiempo por objetando la documental ofertada por el justiciable.

Debido a que el agente demandado omitió dar cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, se le apercibió para que exhibiera la copia certificada de la boleta impugnada, haciéndole saber que de persistir en incumplimiento, se le aplicaría el medio de apremio consistente en multa.

En virtud de que el agente encausado introdujo cuestiones novedosas al dar contestación a la demanda, se concedió al impetrante el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda, específicamente del examen médico para determinar aptitud de manejo con folio número *****, de fecha 23 veintitrés de febrero de 2019 dos mil diecinueve.

Posteriormente, el 16 dieciséis de julio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al impetrante por no haciendo uso de su derecho a ampliar la demanda.

Además, se tuvo al agente de tránsito demandado por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado y por exhibiendo copia certificada de la boleta de infracción ***** -acto impugnado en este proceso-.

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 26 veintiséis de agosto de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que **no** fueron presentados por ninguna de las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, primer párrafo, y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; 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, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia de los actos impugnados. Se encuentra plenamente acreditada con copia certificada de la boleta de infracción

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

*****, de fecha 23 veintitrés de febrero de 2019 dos mil diecinueve, emitida por el Agente adscrito a la Dirección General de Movilidad Municipal de Irapuato, Guanajuato, visible en foja 56 del expediente. Así como con la confesión del agente demandado al dar contestación².

Asimismo, con original del recibo oficial de pago *****, de fecha 23 veintitrés de febrero de 2019 dos mil diecinueve (foja 22), por concepto de multas municipales correspondiente a la boleta de infracción *****, expedido a nombre *****, por el cajero adscrito a la Tesorería Municipal de Irapuato, Guanajuato, y con el reconocimiento expreso de la titular de dicha dependencia municipal al señalar que dicho documento únicamente comprueba que el actor efectivamente realizó el pago.

Resulta aplicable al efecto la tesis aislada V.2o.P.A.13 A (10a.)³ que a continuación se transcribe:

«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

² En el apartado correspondiente a contestación a los hechos, el Agente de tránsito señaló «...manifiesto que ante el estado de ebriedad que dicho conductor presentaba, y al no contar con las aptitudes de manejo, se procedió a realizar el aseguramiento del vehículo de motor que el mismo conducía, lo cual también fue del conocimiento del Municipio de Irapuato, Guanajuato. Le informo una vez que con motivo de las faltas administrativas cometidas por el ahora demandante **realicé el folio de infracción y le entregué el mismo al demandante...**» Énfasis añadido.

³ 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; Tesis: V.2o.P.A.13 A (10a.); Página: 3037.

EFFECTOS 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.»

Énfasis añadido.

Las documentales descritas tienen el carácter de públicas al haber sido emitidas por los servidores públicos señalados, en ejercicio de sus funciones, así como por la existencia de signos exteriores como sellos oficiales y firmas, por lo que aunado a la confesión y al reconocimiento expreso de las encausadas al contestar la demanda, se les otorga valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto en los artículos 48, fracciones I y II, 57, 78, 121 y 123 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, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Solicita el agente demandado el sobreseimiento del proceso administrativo por la inexistencia del acto impugnado de conformidad con el contenido de los artículos 241, fracciones II, III, V y VIII; 242, fracción III, y 261, fracciones I, VI y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sin embargo, tal y como se señaló en el Considerando Segundo de este fallo, quedó debidamente acreditada la existencia de los actos impugnados; en consecuencia se **desestima** la causal de improcedencia y sobreseimiento invocada por la citada autoridad demandada.

Por su parte, refiere la Tesorera Municipal de Irapuato, Guanajuato, la improcedencia del proceso de conformidad con el artículo 261, fracción VII, en virtud de que no es la autoridad emisora de la infracción impugnada.

Es **infundado** el planteamiento de la Tesorera Municipal, como a continuación se expone:

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 198, 130, fracciones I, II y IV, de la Ley Orgánica Municipal; 15, inciso c), y 52, ambos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, así como 68, fracción I, del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Irapuato, Guanajuato, la Tesorería Municipal es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública municipal, 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 municipal; 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 que reclama la parte actora.

De esta forma, y toda vez que el actor vía reconocimiento del derecho solicita la devolución de la cantidad que indebidamente pagó ante la Tesorería Municipal, debe ser llamada a este proceso, porque podría verse afectado el erario público del Municipio.

Así, es importante precisar, que en caso de resultar una resolución favorable a la parte actora, la Tesorería Municipal, 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 hacendaria de mérito, en su caso, tendría que intervenir eficazmente en la devolución de la cantidad que ingresó indebidamente al erario público municipal que administra dicha oficina recaudadora.

Como apoyo a lo anterior, se invoca la jurisprudencia 1a./J.57/2007⁴, 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

⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 144. Número de registro: 172605.

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.»

Énfasis añadido.

Sobre el mismo tema, resulta ilustrativa la tesis aislada II.1o.P.A.153 K⁵, 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.»

Énfasis y subrayados añadidos

Esto es, la Tesorería Municipal -al tener el carácter de autoridad exactora- en calidad de encausada o incluso tercero, sería condenada a la devolución de la cantidad pagada indebidamente ante su oficina recaudadora, así como al pago de intereses 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:

⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-2, Febrero de 1995, página 554. Número de registro: 208849.

«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 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.»⁶

Subrayado añadido

Lo señalado aunado, a que en la boleta confutada no se liquidó o determinó el monto a pagar ni subsiste calificación que lo haya hecho, por lo que se asevera que dicha determinación la llevó a cabo la autoridad recaudadora a través del recibo de pago.

Resulta aplicable al efecto la tesis aislada V.2o.P.A.13 A (10a.)⁷ que a continuación se transcribe:

«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

⁶ 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.

⁷ 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; Tesis: V.2o.P.A.13 A (10a.); Página: 3037.

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.»

Énfasis añadido.

De modo que, la autoridad recaudadora sí ejerce unilateralmente facultades de decisión, incidiendo así en la esfera jurídica del particular -creando y declarando la obligación fiscal determinada en cantidad liquida-, y afectando el patrimonio del particular destinatario del acto.

Ahora bien, el artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, expresamente dispone:

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo [...] **II.** Tendrán el carácter de demandado: **a)** Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada...»

De acuerdo al numeral transcrito, se tiene que para efectos del proceso administrativo, el carácter de autoridad demandada debe observarse desde un punto de vista formal, esto es, atendiendo a la naturaleza de la autoridad a la que se imputa la emisión del acto combatido.

Es decir, para determinar si a una entidad administrativa puede reclamársele el cumplimiento de cierta pretensión en el proceso administrativo, debe observarse si dicho ente materialmente dictó, ordenó, intentó ejecutar o ejecutó el acto combatido y si así generó, una afectación a la esfera jurídica del particular.

Sobre este tema, la Cuarta Sala de este Tribunal emitió el criterio que señala:

«AUTORIDAD DEMANDADA EN EL PROCESO. CARÁCTER DE. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 250, fracción II, y 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se desprende que funge únicamente como autoridad demandada aquella que haya dictado, ordenado, ejecutado o trate de ejecutar el acto o resolución impugnada, por lo que el Titular de la dependencia o entidad estatal o municipal a la que está subordinada la autoridad demandada, no tiene tal carácter, si no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar la resolución impugnada.»⁸

Para establecer cuál es la autoridad emisora de un acto administrativo, en primer orden, debe atenderse a la parte del documento en la que conste la firma y nombre del funcionario, pues este signo distintivo expresa la voluntad del sujeto para suscribir el documento y aceptar las declaraciones ahí plasmadas, pero cuando esta parte no resulte

⁸ Consultado el 28 veintiocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en la siguiente dirección electrónica:
http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS_2000-2010.pdf.

suficiente, **deberá realizarse un análisis integral de todos los elementos del documento.**

Ilustra lo anterior, la tesis aislada que enseguida se transcribe:

«ACTO ADMINISTRATIVO. SU AUTORÍA DEBE DETERMINARSE CON BASE EN EL ANÁLISIS DE TODOS LOS ELEMENTOS DEL DOCUMENTO EN EL QUE CONSTE, PERO FUNDAMENTALMENTE CON LA PARTE RELATIVA A LA IDENTIDAD Y FIRMA DEL FUNCIONARIO EMISOR. De la interpretación relacionada de los artículos 3º. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 38 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que los actos administrativos que deban notificarse deben cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos: 1. Ser expedidos por el órgano competente a través de servidor público; 2. Adoptar la forma escrita que contenga el fundamento legal de las atribuciones de la autoridad para actuar en la manera y términos propuestos; y, 3. Contener en el texto del propio acto, por regla general, el señalamiento de la autoridad que lo emite, así como su firma autógrafa. Además, se evidencia que el requisito de fundamentación del acto administrativo, traducido en la constatación por escrito de la designación de la autoridad y en la firma del funcionario emisor, atiende a la necesidad de establecer el cargo de la autoridad emisora, con la finalidad de dar a conocer al gobernado el carácter con el que el funcionario público suscribe el documento correspondiente y para que así esté en aptitud de examinar si su actuación se encuentra dentro de su ámbito de competencia. La especificación del cargo de la autoridad emisora o, en su caso, signante del acto de autoridad, debe atender al cuerpo del propio documento, pero fundamentalmente, a la parte en que conste la firma y nombre del funcionario, pues no debe olvidarse que la firma (como signo distintivo) expresa la voluntariedad del sujeto del acto jurídico para suscribir el documento y aceptar las declaraciones ahí plasmadas. Por tanto, aun cuando exista en el encabezado del propio documento una denominación diferente al cargo que obra en la parte final en el que está la firma del funcionario público emisor, no es dable especificar que el signante es el que obre en el encabezado, ni aun como consecuencia de interpretación, cuando exista claridad con la que se expone tal circunstancia en la parte de la firma; por ende, tomando en consideración la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos en términos de lo dispuesto en el artículo 8º. de la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo, debe concluirse que el funcionario emisor del acto, es quien lo firma, salvo prueba en contrario.»⁹

Énfasis añadido.

Así entonces, en el recibo de pago que obra en el presente sumario, aun cuando no consta firma autógrafa de la autoridad responsable de su emisión, sí obra visiblemente sello fechado el día 23 veintitrés de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en el cual se indica: «TESORERÍA MUNICIPAL IRAPUATO, GTO.» ello aunado a que en la parte superior obra también indicado «MUNICIPIO DE IRAPUATO, GTO TESORERÍA MUNICIPAL.»

Luego, del análisis integral realizado al recibo de pago en cita, quien resuelve concluye que fue la Tesorería Municipal de Irapuato, Guanajuato, quien recibió directamente el pago consignado en el recibo oficial número ***** y, por tanto, fue dicha autoridad quien «ejecutó» la determinación de la multa impuesta con motivo del folio de infracción impugnado.

También señala la Tesorera Municipal demandada que, la emisión de la boleta de infracción no es un acto definitivo el cual causa agravio a la esfera jurídica del impetrante con su simple emisión.

Es **infundado** el planteamiento de la citada autoridad en virtud de que la infracción impugnada no requiere de algún acto o resolución posterior para que la misma incida válidamente en la esfera jurídica del

⁹ Novena Época Registro: 180023 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.15o.A.18 A Página: 1277

particular, sino que por sí misma constituye una manifestación aislada que refleja la voluntad definitiva de la administración pública¹⁰.

De modo que, desde el momento en que ésta se impone al particular, tal actuación le sitúa en una posición jurídica desfavorable, pues se le imputa la comisión de una infracción a lo dispuesto por el Reglamento de Tránsito para el Municipio de Irapuato, Guanajuato, y más aún que en la especie se determinó asegurar el vehículo conducido por el impetrante.

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

Tal aserto, por analogía o similitud, se robustece con lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«BOLETAS DE INFRACCIÓN EMITIDAS POR VIOLACIÓN AL REGLAMENTO SOBRE EL PESO, DIMENSIONES Y CAPACIDAD DE LOS VEHÍCULOS DE AUTOTRANSPORTE QUE TRANSITAN EN LOS CAMINOS Y PUENTES DE JURISDICCIÓN FEDERAL. SE CONSIDERAN RESOLUCIONES DEFINITIVAS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007). Conforme a los

¹⁰ Robustece tal pronunciamiento, el criterio emitido por este Tribunal intitulado: «**MULTAS POR VIOLACIÓN AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES. SU CALIFICACIÓN PREVIA NO ES REQUISITO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD.**» Tesis: IV.2o.A.231 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXVIII, Julio de 2008, Núm. de Registro: 169262, consultable a página 1750.

artículos 11, fracción III y segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente hasta el 6 de diciembre de 2007, y 197 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, el juicio contencioso administrativo procede contra las boletas de infracción que un servidor público designado o comisionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emite por violación al Reglamento sobre el Peso, Dimensiones y Capacidad de los Vehículos de Autotransporte que Transitan en los Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal. Lo anterior es así, porque el segundo de los preceptos mencionados dispone que se entregará al particular el original y una copia de aquéllas, el primero para sustituir temporalmente al documento que hubiere sido recogido en garantía y la segunda como citatorio para que el interesado se presente ante la oficina correspondiente, ya sea para la calificación de la infracción, o para pagar la multa, lo que implica el reconocimiento de que la aludida boleta impone una sanción económica que debe pagarse. Incluso, en la hipótesis de que faltare la calificación de la infracción por parte de otra autoridad, ésta partirá del supuesto de que el hecho atribuido al gobernado es cierto y, por ende, se limitará a individualizar la sanción; ya que la veracidad de éste no depende de la calificación que se realice. Además, el propio artículo 197, cuarto párrafo, destaca que el particular podrá impugnar la infracción y que el plazo para interponer el medio de defensa inicia a partir de que se entrega la referida boleta, con lo que se reconoce que es recurrible y ello la ubica como una resolución definitiva para efectos de la procedencia del juicio de nulidad, porque además de que la interposición de ese medio de defensa es optativa, por la inclusión del vocablo "podrán", que lleva a la idea de una disposición potestativa y no obligatoria, para asentar el hecho atribuido al imputado infractor no media un procedimiento concreto, ni requiere de una posterior convalidación para producir esa definitividad.»¹¹

Lo resaltado es propio.

Además, se clarifica al respecto que la calificación y determinación de la sanción pecuniaria derivada del folio de infracción confutado fue realizada como se estableció previamente, por la Tesorería Municipal, al llevar a cabo la emisión del recibo de pago número *****.

¹¹ Novena Época Registro: 170123 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Marzo de 2008 Materia(s): Administrativa Tesis: XVI.1o.A.T. J/5 Página: 1494

Hecho con el cual, se acredita la determinación de un crédito a cargo del justiciable con motivo la infracción número ***** y, por tanto, con el pago de dicha multa, también queda demostrada la lesión al interés jurídico y esfera patrimonial del accionante, en términos de los ordinales 117, 121 y 307K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sustenta lo antepuesto, por analogía o símil, lo establecido en la jurisprudencia cuyo texto reza:

«INTERES JURIDICO, EL ACTO RECLAMADO DEBE AFECTARLO DIRECTAMENTE. Para que el quejoso pueda pedir amparo contra un acto que estime afecta sus intereses jurídicos, el acto de autoridad debe dirigirse directamente en su contra, o de no ser así debe el cumplimiento en sí afectarle, aunque originalmente el acto no haya sido dirigido en su perjuicio, por lo que si el quejoso no se encuentra en ninguna de las dos hipótesis el amparo es improcedente en términos del artículo 73 fracción V de la ley de la materia.»¹²

Énfasis añadido.

Con base en lo anterior, el folio impugnado sí tiene la calidad de definitivo para estimar procedente el presente proceso administrativo.

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas 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.

¹² Octava Época; Registro: 212268; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo XIII, Junio de 1994; Materia(s): Común; Tesis: II.2o.212 K; Página: 590.

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

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN»**.¹³

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. En virtud de que este resolutor tiene la obligación de realizar el análisis integral de la demanda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 298 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato¹⁴; su examen no debe circunscribirse al apartado de los conceptos de impugnación, por lo que, cuando se advierta que se expusieron los motivos esenciales de la causa de pedir no contenidos en el apartado de agravios o conceptos de impugnación, como en la especie ocurre, debe considerarse que forman parte de ella a fin de resolver la «litis», conforme a la pretensión que en realidad se deduzca de los argumentos planteados por la actora en relación con el

¹³ 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.

¹⁴ «**ARTÍCULO 298.** La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del proceso administrativo.»

acto impugnado, a fin de emitir un fallo completo, tal como lo establece el artículo 298 del citado Código.

Ilustra lo anterior por analogía, la jurisprudencia con el rubro y texto que a continuación se transcriben:

«DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU EXAMEN NO SÓLO DEBE ATENDER A SU APARTADO DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN, SINO A CUALQUIER PARTE DE ELLA DONDE SE ADVIERTA LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ESENCIALES DE LA CAUSA DE PEDIR. Conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (correlativo del precepto 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben resolver la pretensión efectivamente planteada en la demanda, pudiendo invocar hechos notorios e, incluso, examinar, entre otras cosas, los agravios, causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes. Consecuentemente, la citada demanda constituye un todo y su análisis no sólo debe atender a su apartado de conceptos de anulación, sino a cualquier parte de ella donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, con la finalidad de resolver la pretensión efectivamente planteada, pues el hecho de que las sentencias del referido tribunal se funden en derecho y resuelvan sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, implica el estudio de ésta en su integridad y no en razón de uno de sus componentes.»¹⁵

Lo resaltado es propio.

En este tenor, en el concepto de impugnación **primero**, sostuvo el impetrante la indebida motivación del acto impugnado, y en el apartado denominado «VI.- Los hechos que den motivo a la demanda», específicamente en la última parte del inciso A), refirió que

¹⁵ Época: Novena Época; Registro: 166683; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.7o.A. J/46; Página: 1342.

el agente demandado lo detuvo para revisar tanto sus documentos como a él, sin que se le mostrara alguna orden u oficio comisión que lo facultara a realizar tal actividad.

Por otro lado, la autoridad demandada al dar contestación, sostuvo la legalidad de la infracción impugnada y refirió que está debidamente fundada y motivada conforme a los artículos 125 y 126 del Reglamento de Tránsito para el Municipio de Irapuato, tal como se inscribió en el folio de infracción; además, afirma que se respetó el principio de legalidad y que el acto impugnado reúne los requisitos previstos en el artículo 137 del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En las relatadas circunstancias, el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar si los textos señalados en la infracción impugnada son suficientes para considerar debidamente motivado dicho acto.

A juicio de este resolutor el argumento de la parte actora es **fundado**, con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

Para ello, es necesario apuntar algunas ideas relacionadas con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la fundamentación y motivación, distinguiendo los aspectos formal y material que deben contener los actos administrativos.

La correcta fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable al caso concreto; la motivación se trata del argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la

autoridad, de modo que, además de justificarla, le permita su defensa, para el caso que resulte irregular.

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

(a) Formal, cuando hay omisión total o incongruencia del argumento explicativo; también si es tan insuficiente que el destinatario no pueda conocer lo esencial de las razones que informan el acto, de manera que esté imposibilitado para cuestionarlo y defenderse adecuadamente, y

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

Por tanto, la transgresión a la garantía de motivación, puede configurarse de diversas maneras.

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

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

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

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

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

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial que establece:

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

el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»¹⁶

Énfasis añadido.

En el caso, al emitir la boleta *****, de fecha 23 veintitrés de febrero de 2019 dos mil diecinueve, el agente demandado no observó el requisito de debida o suficiente motivación en los términos destacados, pues si bien se señalaron las circunstancias de tiempo y lugar, como es la hora, el día y el lugar específico en el que se realizó la infracción, fue omisa la autoridad en señalar las circunstancias de modo.

En el formato preimpreso que utilizó la autoridad encausada, en relación a la opción «II. POR CONDUCIR EN LAS CONDICIONES SIGUIENTES», rellenó el cuadrado que contiene la letra «c».

Por otra parte, en el recuadro denominado «OBSERVACIONES» la encausada señaló de forma hológrafa en el acto impugnado lo siguiente: «Conductor en estado de ebriedad certificado por dra. ***** con cédula profesional *****».

No se soslaya que al reverso del acto impugnado se señala una pluralidad de conductas de las que se desprende que la opción II, inciso c) a que hizo referencia la autoridad demandada en el anverso del acto impugnado, indica: «II) POR CONDUCIR EN LAS SIGUIENTES CONDICIONES (...) c) EN ESTADO DE EBRIEDAD», sin embargo, ello tampoco es suficiente para considerar debidamente motivado el acto

¹⁶ Época: Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta ; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

impugnado, pues constituye una **acción señalada de forma genérica y por lo tanto abstracta.**

De lo anterior, se pone de manifiesto que en el texto del documento de referencia se estableció que el actor conducía en notorio estado de ebriedad, ello certificado por un médico.

Sin embargo, la demandada omitió señalar las razones particulares por las que detuvo la circulación del vehículo conducido por el impetrante, dado que únicamente está facultado para detener vehículos en tránsito, en el caso de que el particular haya cometido una infracción flagrante a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios o bien, que se le haya notificado la implementación de un operativo a fin de que el Inspector demandado estuviera facultado para detener la circulación del vehículo y solicitar información a las personas que viajaban en él.

Lo expuesto, al tenor de lo previsto en el artículo 68 de la citada Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, que textualmente indica:

«Artículo 68. No se podrá suspender la circulación a ningún vehículo por elementos de la Policía Estatal de Caminos o por las autoridades municipales, salvo los casos de delitos o infracciones flagrantes, requerimientos administrativos o mandatos judiciales en los casos que resulte necesario para la preservación del orden y la paz pública.»

Énfasis añadido.

En este mismo tenor, el artículo 125, número 1, del Reglamento de Tránsito para el Municipio de Irapuato, Gto., dispone que el Agente de

Tránsito impedirá la circulación de un vehículo cuando advierta que el conductor maneja en notorio estado de ebriedad, esto es, si ingiere bebidas alcohólicas mientras conduce, o bien, si maneja de forma irregular.

Contrario a lo anterior, reconoció el agente demandado al contestar la demanda que fue con posterioridad a la detención del vehículo cuando advirtió el supuesto estado de ebriedad del justiciable.

Tampoco precisó el número del certificado médico que le fue realizado, ni el porcentaje de alcohol en la sangre del ahora actor o el equivalente en algún otro sistema de medición para arribar a la conclusión de que en efecto se encontraba en estado de ebriedad.

Lo señalado, aunado a que incluso una prueba sanguínea no es suficiente para acreditar la conducta, menos una prueba médica no sanguínea.

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

«HOMICIDIO O LESIONES COMETIDOS EN FORMA CULPOSA CON MOTIVO DEL TRÁNSITO DE VEHÍCULOS. PARA ACREDITAR QUE EL SUJETO ACTIVO CONDUCÍA BAJO EL INFLUJO DE ALGÚN NARCÓTICO, NO ES SUFICIENTE EL DICTAMEN DE ORINA PARA REVELAR QUE SE ENCONTRABA BAJO SUS EFECTOS, SINO QUE ES NECESARIO VALORARLO CONJUNTAMENTE CON OTROS ELEMENTOS DE PRUEBA (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE CHIAPAS Y DEL DISTRITO FEDERAL). Los artículos 61, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Chiapas abrogado (numeral 89 del mismo ordenamiento legal vigente) y 140, fracción III, del Código Penal para el Distrito Federal, establecen una hipótesis para la imposición de penas cuando el sujeto activo conduce un vehículo y comete homicidio o lesiones en forma culposa en estado de ebriedad o bajo el influjo de

estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias que produzcan efectos similares. Al respecto, el legislador tomó en cuenta las circunstancias específicas en las que el sujeto activo se encuentra al realizar la conducta, considerando la influencia que producen los narcóticos sobre su persona, porque es en ese momento cuando está disminuida su capacidad para conducir un vehículo con el cuidado posible y adecuado que se requiere, causando homicidio o lesiones. Ahora bien, para determinar que el sujeto activo se encontraba bajo el influjo de tales sustancias, es insuficiente que se detecten en la orina metabolitos producto de algún narcótico, ya que éstos sólo demuestran su consumo, pero no necesariamente que el sujeto activo, al realizar la conducta prohibida, estaba bajo su influencia, esto es, produciendo determinados efectos capaces de influir en el modo de conducir. Por lo tanto, para acreditar que el activo conducía bajo el influjo de algún narcótico, dicha pericial debe ser valorada conjuntamente con otros elementos de prueba, de entre los que destaca el juicio clínico de expertos o profesionales, que integre la información bioquímica disponible con la información sistematizada acerca del comportamiento del sujeto en el momento del evento o en el periodo inmediatamente posterior al mismo, sin menoscabo de otros medios de convicción, como pudieran ser pruebas testimoniales o partes policiacas.»¹⁷

Énfasis añadido.

Dado que la autoridad demandada no asentó en la boleta de infracción impugnada las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas por las cuales consideró que el promovente conducía en estado de ebriedad, lo que conllevaría a justificar la referida detención y el uso del alcoholímetro, se concluye que la autoridad encausada no detalló pormenorizadamente la causa que motivó la emisión del acto, con el fin de que el ahora actor tuviera la oportunidad de controvertir correctamente lo asentado en el instrumento impugnado, dejándolo así en estado de indefensión.

¹⁷ Época: Novena Época; Registro: 161617; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIV, Julio de 2011; Materia(s): Penal; Tesis: 1a./J. 44/2011; Página: 103.

No se omite señalar, que en el escrito de contestación el agente demandado refirió que al encontrarse el impetrante con la doctora de guardia, se le colocó una «boquilla» para efecto de determinar el estado en el cual dicho demandante se encontraba en términos de alcoholemia; que se dicha prueba dio como resultado un nivel de 0.50 mg/l (miligramos en un litro de aire espirado), lo cual significa que se encontraba en estado de ebriedad; que dicho resultado se acreditó con el certificado médico elaborado por la citada doctora.

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

Ilustra lo anterior, la tesis aislada VIII.1o.22 A¹⁸, que enseguida se transcribe:

«JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación establece que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En ese tenor, si el Tribunal Fiscal al dirimir la controversia planteada se apoya en la contestación de la demanda, la cual argumenta motivos y fundamentos distintos de los invocados en la resolución combatida, tales como el hecho de que haga valer la prescripción de la acción apoyándose en el artículo 213 fracción II del propio código en cita, el cual dispone que el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación

¹⁸ Novena Época Registro: 194495 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Marzo de 1999 Materia(s): Administrativa Tesis: VIII.1o.22 A Página: 1415

de la demanda expresará entre otras consideraciones, las que demuestren que se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda, de lo anterior resulta que se está mejorando indebidamente la resolución impugnada, toda vez que, no es jurídicamente posible basar su contestación de la demanda aduciendo prescripción de la acción intentada, siendo que en todo evento la autoridad al resolver, fundamentó y motivó en sentido diverso al indicado en la misma, con la consecuente violación al artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, trastocándose la interposición del juicio contencioso administrativo, cuyo objeto es examinar la legalidad de los actos de autoridad administrativa a petición de los afectados por ellas mismas, y no empeorar la situación legal del afectado, mejorando la resolución impugnada.»

Lo subrayado es propio.

Lo indicado se justifica porque las autoridades administrativas están obligadas a fundar y motivar sus determinaciones, razón por la cual, esa fundamentación y motivación debe constar en el documento continente del propio acto o bien, en otro diverso siempre y cuando se trate de actuaciones vinculadas, la remisión de la motivación y fundamento sea expresa; y el interesado tenga conocimiento del acto al que se remite el sustento de la decisión; y no en la contestación de demandas, al no reunir ésta dichas condiciones.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por la siguiente jurisprudencia:

«FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. CUANDO PUEDE CONSTAR EN DOCUMENTO DISTINTO AL QUE CONTENGA EL ACTO RECLAMADO. Una excepción a la regla de que la fundamentación y motivación debe constar en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto, se da cuando se trata de actuaciones o resoluciones vinculadas, pues, en ese supuesto, no es requisito indispensable que el acto de molestia reproduzca literalmente la que le da origen, sino que basta con que se haga remisión a ella, con tal de que se tenga la absoluta certeza de que tal actuación o resolución fue

conocida oportunamente por el afectado, pues igual se cumple el propósito tutelar de la garantía de legalidad reproduciendo literalmente el documento en el que se apoya la resolución derivada de él, como, simplemente, indicándole al interesado esa vinculación, ya que, en uno y en otro caso, las posibilidades de defensa son las mismas»¹⁹

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

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

En este orden de ideas y dado que la insuficiente motivación de la infracción con folio *****, de 23 veintitrés de febrero de 2019 dos mil diecinueve, constituye un vicio de ilegalidad que trasciende a su

¹⁹ Octava Época; Registro: 213644; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 73, Enero de 1994; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.2o.A. J/39 Página: 57.

aspecto material o de contenido, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se declara la **Nulidad Total** de la mencionada infracción, así como del recibo de pago *****, en que se realizó su correspondiente calificación, al ser éste fruto de un acto viciado.

Apoya lo anterior los criterios sustentados en las jurisprudencias que a continuación se transcriben:

«**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»²⁰

Énfasis añadido.

²⁰ 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.

«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.»²¹

Lo subrayado es propio.

Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los restantes conceptos de impugnación que se hicieron valer en el escrito inicial de demanda, pues ello a nada práctico conduciría si la resolución impugnada ha quedado insubsistente.

Sirve de apoyo a la afirmación que antecede la tesis del Poder Judicial Federal que a la letra dice:

«CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»²²

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.

²¹ 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.

²² Época: Novena Época; Registro: 195992; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Junio de 1998; Materia(s): Laboral; Tesis: XI.3o.5 L; Página: 626.

Solicita el justiciable la devolución de la cantidad que pagó por concepto de multa.

Con relación a lo anterior, este resolutor **reconoce el derecho del actor** para que le sea devuelta la cantidad de \$***** (***** que erogó con motivo de la multa impuesta, de conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y con base en las consideraciones jurídicas siguientes:

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, los actos decretados nulos en este proceso no se presumen legítimos ni ejecutables; en consecuencia, procede restituir al justiciable el derecho subjetivo 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 **«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»²³.**

En la especie, el justiciable acreditó con el original del recibo de pago *****, que efectuó un pago a la Tesorería Municipal de Irapuato, Guanajuato, por la cantidad de \$***** (***** por concepto de multa

²³ 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.

municipal correspondiente a la boleta de infracción *****, y a nombre de ***** -actor-, la cual fue valorada previamente en el Considerando Segundo de este fallo; por lo que se acredita fehacientemente que la Tesorería Municipal recibió el pago mencionado con motivo de la infracción decretada nula en este proceso.

Es en este tenor, se configura el pago de lo indebido previsto en el artículo 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, que al efecto señala:

«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.»

Lo subrayado es propio.

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

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.»²⁴

Énfasis añadido.

Es de precisar que, es innecesario la solicitud del actor de la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa, en virtud 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 lesionado al actor con la emisión del 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.

²⁴ Época: Décima Época; Registro: 2014537; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 43, Junio de 2017, Tomo IV; Materia(s): Común; Tesis: XVII.1o.P.A.11 A (10a.); Página: 2871.

Resulta aplicable por analogía, la jurisprudencia PC.VIII. J/2 A (10ª), al ser semejantes los artículos citados en el párrafo precedente, con el artículo 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el citado criterio indica textualmente lo siguiente:

«PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»²⁵

Lo resaltado es propio.

²⁵ 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 Administrativa; Tesis: PC.VIII. J/2 A (10a.); Página: 1364.

Por consiguiente, **se condena a las autoridades demandadas** a realizar las gestiones necesarias a fin de que le sea devuelta a la parte actora la cantidad de \$***** (*****), que pagó como multa.

Es de precisar que la Tesorería Municipal de Irapuato, Guanajuato, deberá realizar 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 hacendaria de mérito deberá intervenir eficazmente en la devolución de la cantidad que ingresó indebidamente al erario público municipal que administra dicha Tesorería como se señaló en el Considerando Tercero de esta sentencia²⁶.

No se omite señalar, que a idéntica conclusión se ha arribado por el Pleno de este Tribunal en las resoluciones correspondientes a los tocas ***** y ***** , relativos a análogas temáticas.

Se destaca que las autoridades encausadas 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

²⁶ Como apoyo a lo anterior, se invoca el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Tribunal, del tenor siguiente: **«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 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.» Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, interpuesto por ***** . Sentencia del 27 de junio de 2017.

esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala **es competente** para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. **No es procedente decretar el sobreseimiento** del proceso, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

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

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** a las autoridades demandadas en términos de lo señalado 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 TIA