

Silao de la Victoria, Guanajuato, 7 siete de octubre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **779/1ªSala/20** promovido por *****, por propio derecho, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado ante la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 7 siete de mayo de 2020 dos mil veinte, quien se señala en el proemio, promovió proceso administrativo, indicando como acto impugnado el siguiente:

«La boleta folio número ***** de fecha 19 de marzo de 2020. De la cual tuve conocimiento el 30 de marzo de 2020» (sic)

Además, la actora hizo valer como pretensiones en la presente causa:

1) la nulidad lisa y llana de los actos impugnados; y **2)** como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, que: **(i)** se realice la devolución de la cantidad pagada indebidamente con motivo del folio de infracción impugnado; y **(ii)** el pago de los intereses y actualizaciones generados desde la fecha en que sea realizó

el pago hasta la fecha en que sea devuelta, en términos de lo previsto por los artículos 29, 37 y 38 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 8 ocho de mayo de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó correr su traslado a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma; además, se requirió a la autoridad demandada para que exhibiera copia certificada legible de la boleta de infracción impugnada, bajo apercibimiento que de no cumplir se le aplicarían los medios de apremio legales correspondientes.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el actor en el escrito inicial de demanda, así como la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca; asimismo, se le tuvo por designando abogado autorizado, así como por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Además, para estar en posibilidad de determinar el otorgamiento de la suspensión solicitada por el actor, se requirió a la autoridad demandada para que informara sobre la emisión del acto impugnado y la disposición o detención del vehículo que refiere el actor; y si de otorgarse la suspensión en los términos solicitados se causa perjuicio a terceros, así como si se contravienen disposiciones de orden público y de interés social.

Posteriormente, en proveído de fecha 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte, se tuvo a **la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, y a *****, Inspector**

de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, por contestando la demanda formulada en su contra; además, se les tuvo por señalando correo electrónico para recibir notificaciones, por designando abogados autorizados, así como por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas en sus respectivos recursos de contestación.

Asimismo, toda vez que no dieron cumplimiento al requerimiento que les fue formulado, se hizo efectivo el apercibimiento anunciado y se les requirió para que exhibieran copia certificada legible de la boleta de infracción folio *****, de fecha 19 diecinueve de marzo de 2020 dos mil veinte.

Por otra parte, se dio vista al accionante para que manifestara lo que a sus intereses convenga en relación al informe rendido por el Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, consistente en que se ordenó la liberación del vehículo propiedad del actor.

En ese orden temporal, mediante acuerdo emitido el día 23 veintitrés de septiembre de 2020 dos mil veinte, **se negó la suspensión para conceder la suspensión solicitada; ello, pues obra acreditado en autos que se encuentra a disposición del actor el vehículo que le fue retenido en garantía¹.**

Además, se tuvo a la autoridad demandada por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, toda vez que exhibió copia certificada legible de la boleta de infracción folio *****, de fecha 19 diecinueve de marzo de 2020 dos mil veinte.

¹ Toda vez que la autoridad demandada informó que se ordenó la liberación del vehículo retenido en garantía al actor; habiéndose dado vista al actor del informe rendido, y sin que haya realizado manifestaciones.

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 6 de octubre de 2020 dos mil veinte, 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, 7, fracción I, inciso a), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del 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. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los

Municipios de Guanajuato, previo al estudio del fondo, debe fijarse de manera precisa los actos impugnados por la parte actora.²

Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que la accionante pretende controvertir la legalidad de:

- **La boleta de infracción folio número*****,** dirigida a *****(actor) redactada el día 19 diecinueve de marzo de 2020 dos mil veinte, por *****, Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos mediante la documental exhibida por la autoridad consistente en copia certificada de la aludida boleta de infracción, misma que al hacer fe de la existencia de su original, genera plena convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contenido, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 78, 117, 121 y 123 del citado código.

Lo anterior máxime que, en su ocurso de contestación, el inspector de movilidad demandado reconoce expresamente la veraz elaboración del folio de infracción impugnado, aseveración que hace prueba plena en su contra en términos de lo dispuesto por los ordinales 119 y 280, fracción III, del citado código.

Por otra parte, desprendido de los hechos narrados por el accionante en su escrito de demanda, se advierte que el demandante efectuó el pago de la multa impuesta con motivo del folio de infracción impugnado.

² Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.» Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

Situación que se encuentra demostrada mediante las documentales que obran anexas en el escrito de demanda, consistentes en: **(i)** comprobante oficial de pago con número de folio *****, emitido el día 30 treinta de marzo de 2020 dos mil veinte por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, en el cual se señalan el concepto «IMPUESTO: CONTRIBUCIONES GOB EDO DE GUAN PERIODO MAR-2020», como número de referencia «*****» y en el cual se consiga el pago de \$*****; e **(ii)** impresión de «línea de captura para la recepción de pagos», emitida por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, a nombre de ***** accionante), indicándose como una de las líneas de captura «*****» y como referencias: «FOLIO:*****» y «34-Multa por infracciones a la Ley de Movilidad», como fecha límite de pago el 31 treinta y uno de marzo de 2020 dos mil veinte, y en la cual se determina en cantidad liquida el importe de \$*****.

Toda vez que existe coincidencia entre los datos asentados en el aludido comprobante de pago, con aquellos que obran consignados en la boleta de infracción y en la línea de captura de pago exhibida, quien resuelve genera convicción de que **la erogación consignada en el comprobante de pago exhibido en el escrito de demanda fue efectivamente realizado por el actor, con motivo de la boleta de infracción impugnada**, con fundamento en lo previsto por los ordinales 117, 121, 124 y 131 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 asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados³.

Luego, en su contestación de demanda, *****, Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, manifiesta que en el proceso se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 261, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la inexistencia de los actos impugnados, pues indica que no llevó a cabo la calificación del folio de infracción controvertido.

Al respecto, **se desestima tal invocación de improcedencia** al advertirse que la encausada parte de una premia equivocada, pues conforme a lo previsto por el ordinal 251, fracción II, inciso a), del citado código, dicho funcionario público interviene en el presente proceso administrativo con motivo del acto administrativo que emitió en lo particular, esto es, la elaboración del folio impugnado; ello, aunado a que en el Considerando Segundo del presente fallo, ha quedado debidamente acreditada la existencia de las aludidas actuaciones.

Por otra parte, **también resulta procedente desestimar la causal de improcedencia y sobreseimiento hecha valer por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato,**

³ Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente: «**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías». Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

al sostener que el acto impugnado no fue emitido, ordenado o ejecutado por ésta, por lo que no causó lesión a los intereses jurídicos de la accionante en términos de los numerales 251, fracción II, inciso a), y 261, fracción I, del código de la materia.

Ello, pues conforme a lo establecido 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, 3, fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, 26, 27, fracción X, 36, 37, fracciones I, III y XVII, 38, fracciones I, II y IX, y 39, fracción I, II, IV, VI, IX y XI, 46 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración⁴, 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 ese 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.

Luego, considerando que la actora vía reconocimiento de derecho solicita la devolución de la cantidad que indebidamente pagó ante la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, es que dicha autoridad debe ser llamada al presente 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

⁴ Ordenamiento expedido mediante Decreto Gubernativo número 62, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 1 uno de septiembre de 2020 dos mil veinte, número 175, tercera parte; y el cual, de conformidad con el ordinal primero transitorio, se encuentra vigente a partir de la fecha de su publicación.

determinadora y ejecutora al recibir el pago de la misma»⁵ 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, debido a 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, de conformidad con lo establecido en la tesis siguiente:

«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

⁵ Criterio de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, intitulado: **RECIBO DE PAGO. ACTO ADMINISTRATIVO.**» (Ponente: Magistrado Gerardo Arroyo Figueroa. Toca 60/18 PL. Recurrente: *****. Resolución del 10 diez de enero de 2018 dos mil dieciocho).

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 podían 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

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.

Énfasis y subrayado añadido.

Así, un recibo de pago en el cual la autoridad recaudadora consigna la recepción de un monto, constituye el medio idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación correspondiente, pero sólo cuando éste versa sobre el pago relativo a un crédito fiscal «previamente determinado». Es decir, el recibo de pago no constituye un acto administrativo cuando el particular efectúa ante la autoridad recaudadora el pago relativo al cumplimiento de una multa previamente determinada por diversa autoridad, porque la actividad de la exactora únicamente se limita a recibir pasivamente el pago que el particular realiza.

Caso contrario, cuando en el folio de infracción no se advierta que la autoridad administrativa hubiese determinado o liquidado alguna multa, ni se advierta que haya establecido las bases para cuantificarla, y en el recibo de pago sea precisada la cantidad que el particular debe enterar por concepto de multa a causa de la infracción impuesta, se está en presencia de un acto administrativo. Refuerza lo anterior, el criterio emitido por el Pleno de este Tribunal, cuyo rubro y texto reza:

«RECIBO DE PAGO. ACTO ADMINISTRATIVO. Cuando el justiciable señale como acto impugnado el cobro de un crédito fiscal y lo acredite por medio de los recibos correspondientes a los pagos que realizó, en términos de la interpretación del artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa deberán admitir la demanda respectiva, pues ese documento de pago -es un acto administrativo- al ser una declaración unilateral de voluntad susceptible de incidir en la esfera jurídica del gobernado, ya sea creando, declarando, reconociendo, transmitiendo o extinguiendo una situación jurídica individual, siempre que cumpla con los siguientes elementos: a) ser emitido de manera unilateral por la autoridad -puede ser el área respectiva encargada de recibir el pago la que realice el cálculo del crédito o bien el órgano hacendario municipal-,

en ejercicio de sus funciones públicas previstas en la norma hacendaria; b) deberá incidir en la esfera jurídica del particular afectado, creando y declarando la obligación fiscal determinada en cantidad líquida; c) generar una situación jurídica individual y concreta que trascienda en el patrimonio del particular destinatario del acto al realizar el pago, lo cual deberá acreditarse en autos una vez colmado lo anterior, sin mayor trámite deberá admitirse la demanda, pues dichos recibos de pago son actos administrativos impugnables en su modalidad de crédito fiscal»⁷

En la especie, se clarifica que el comprobante de pago ofertado por la actora **sí tiene naturaleza de acto administrativo**, toda vez que la autoridad recaudadora ejerció unilateralmente facultades de decisión, incidiendo así en la esfera jurídica del particular -creando y declarando la obligación fiscal determinada en cantidad líquida-, lo que afecta el patrimonio del particular destinatario del acto.

Además, no se soslaya mencionar que -en caso de emitirse 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 hacendaria 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. Sustenta lo anterior, lo establecido en la jurisprudencia emitida por 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

⁷ Toca 60/18 PL. Recurrente: *****. Resolución del 10 diez de enero de 2018 dos mil dieciocho.

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.*⁸

Énfasis añadido.

Sobre el mismo tema, resulta ilustrativa la tesis 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.

En otras palabras, 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 y sin perjuicio de haber sido o no parte en el procedimiento de origen.

⁸ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 144. Número de registro: 172605.

Se invoca así, por analogía, el siguiente criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal:

«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».⁹

Subrayado añadido

Esto es, en nada le beneficia el sobreseimiento que solicita, pues el mismo no impide el estudio de fondo del asunto y, en su caso, no le exime del cumplimiento de la sentencia; sin que pase desapercibido que invoca las resoluciones dictadas en los procesos ***** y *****; sin embargo, lo cierto es que en esos asuntos se decretó el sobreseimiento respecto a la emisión de la boleta de infracción, pero en la especie participa del acto confutado al determinar y recibir el monto asignado como multa; de ahí que, no sean eficaces para soportar su argumento.

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas y al no advertirse,

⁹ Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, interpuesto por *****. Sentencia del 27 de junio de 2017. 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

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, se determina **no sobreseer en el proceso**.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la 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 expuestos¹⁰.

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 Guanajuato¹¹; su examen no debe circunscribirse únicamente 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 cuestión

¹⁰ Ello, 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**». 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 «**Artículo 298.** La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del proceso administrativo.»

planteada, conforme a la pretensión que en realidad se deduzca de los argumentos formulados por la actora en relación con el 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 transcribe:

«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.»¹²

Lo resaltado es propio.

En este tenor, en el apartado denominado «**HECHOS QUE DAN MOTIVO A LA DEMANDA**» y, concretamente, en el marcado como «**SEGUNDO**», el accionante niega lisa y llanamente la conducta imputada, esto es, que el vehículo de motor se encontrara prestando servicio alguno de transporte en cualquiera de las modalidades

¹² 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.

existentes; además, el justiciable agrega en el concepto de impugnación «SEGUNDO» que el acto impugnado se encuentra **indebidamente fundando y motivado**, pues -en esencia- el inspector demandado omitió especificar correctamente los motivos que lo llevaron a concluir que se actualizó la violación a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios que le fue atribuida.

Al respecto, en su ocurso de contestación, el inspector demandado sostiene la legalidad y validez de su actuación, pues en la boleta de infracción impugnada se encuentra plasmada de forma precisa la motivación del acto¹³, y adiciona que el actor en ningún momento negó lisa y llanamente haber cometido la conducta que le fue atribuida.

Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el «problema jurídico a dilucidar» consiste en determinar si el inspector de movilidad acreditó que el actor prestaba el servicio especial de transporte ejecutivo y, por tanto, si éste requería o no un permiso otorgado por la autoridad administrativa competente.

Luego, una vez realizado el análisis al contenido de actuación controvertida, así como a la totalidad de las constancias que integran los autos, quien resuelve concluye que **resulta fundado el concepto de impugnación en estudio, y suficiente para declarar la nulidad**

¹³ Pues indica que el conductor del vehículo trasladaba a una persona a bordo de dicho vehículo, y al entrevistarse con el conductor le dijo que el viaje lo realizaba de la Avenida Pradera número 110 a la Héroes, la cantidad de \$80.00 ochenta pesos y fue contratado mediante una aplicación tecnológica; en ese momento, le solicitó al conductor su permiso autorización emitida por la autoridad competente, a lo que el conductor no acreditó contar con el mismo, elementos que le llevaron a concluir de manera indubitable que se estaba prestando un Servicio Especial de Transporte Ejecutivo sin contar con el permiso correspondiente y, en consecuencia, atendiendo al artículo 265 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, se consignó en la boleta de infracción impugnada que la conducta del actor constituye una infracción a las disposiciones en materia de transporte.

de la boleta de infracción impugnada, 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 normativa.¹⁴

De esa manera, es necesario que el acto administrativo exprese en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de autoridad, esto es, las razones

¹⁴ 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.

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 infractor y que las mismas encuadren perfectamente en la hipótesis normativa aplicable.¹⁵

En otro extremo, conforme a lo previsto en el artículo 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato¹⁶, se prevé que los actos administrativos gozan de una presunción de validez; 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 (negativa calificada).

Luego, basta que la negativa del particular referida en el precepto citado con anterioridad sea: categórica, sencilla, clara, sin condiciones, ambigüedades o divagaciones; para tener por cumplida la condición requerida en la norma.

Dicho de otra manera, basta que el particular niegue «de manera llana» los hechos constatados en un acto administrativo, para revertir a la autoridad la carga de probar las circunstancias de facto asentadas en aquél; de ahí que la negativa establecida en el precepto invocado –atendiendo a su redacción y contenido–, debe entenderse sólo como la necesidad de que ésta sea clara y no confusa, categórica y no condicionada, y que no implique la afirmación de otro hecho.

¹⁵ Sustenta tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN» 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

¹⁶ «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.»

Resulta ilustrativo al efecto, lo establecido en la tesis siguiente:

«NEGATIVA LISA Y LLANA DE LOS HECHOS QUE MOTIVARON EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. NO PUEDE CONSIDERARSE ASÍ LA QUE SE CONTRADICE CON LOS ANEXOS DE LA DEMANDA. El artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, entre otras cosas, que los actos y resoluciones emitidos por las autoridades administrativas gozan de la presunción de legalidad, a menos que el afectado por éstos niegue lisa y llanamente los hechos que los motivaron; de lo anterior se sigue que para estar en condiciones de averiguar si se actualiza la presunción legal referida, es necesario definir cuándo estamos en presencia de una negativa como la que se precisa en dicho numeral. Para ello, debe considerarse que una negativa lisa y llana -también conocida como simple, porque se trata de una mera negación de los hechos señalados por la autoridad- sí es capaz de arrojar la carga de la prueba en perjuicio de la contraparte, pues de lo contrario obligaría a quien la formula a demostrar hechos negativos; en cambio, cuando incluye cortapisas, explicaciones o justificaciones, no puede calificarse así, sino como calificada, toda vez que encierra la afirmación implícita de otros hechos, lo cual acontece cuando en la demanda en el juicio contencioso administrativo federal se expresa una negativa simple de los hechos que motivaron el acto o resolución impugnada, que se contradice con los anexos de aquélla, por incluirse en ellos algunos argumentos tendentes a evidenciar la legalidad de la conducta reprochada, pues, en esas condiciones, la negación respectiva deberá considerarse como calificada. Es así, porque resulta de explorado derecho que la demanda y demás documentos que la acompañan, constituyen un todo que debe interpretarse integralmente, para desentrañar la verdadera intención del promovente; pensar lo contrario, implicaría desnaturalizar por completo la esencia del numeral 42 citado, en la medida en que, sin acreditarse la existencia de una auténtica negativa simple, podría arrojarse indebidamente la carga probatoria a la autoridad demandada.»¹⁷

Lo subrayado es propio.

¹⁷ Época: Décima Época; Registro: 2007895; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo IV; Materia(s): Administrativa; Tesis: (III Región)4o.52 A (10a.); Página: 3001.

En el caso concreto y desprendido 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 mencionado, en funciones de regulación y vigilancia de prestación de servicio especial de transporte ejecutivo con el propósito de asegurar el derecho de la correcta movilidad de los pasajeros o de terceros, se detectó el vehículo cuyas características se describen en este documento, transportando a 01 persona, el cual se le indicó al conductor del citado vehículo detuviera su marcha, procediendo a identificarme debidamente con el conductor, en ese momento le solicite el permiso o autorización emitida por la autoridad competente a la lo que el conductor no acredita contar con la misma, posteriormente le pregunte se les estaba cobrando por el traslado al pasajero indicando que si la cantidad de 80.00 pesos de la colonia Avenida Pradera #110 a la colonia Héroes por otra el usuario manifestó que servicio lo solicito mediante plataforma tecnológica, detectándolo en flagrancia sin permiso o autorización correspondiente para realizar el servicio especial de transporte ejecutivo ya que indica el conductor no contar con el mismo por lo cual se procede a elaborar el folio de infracción por: **Prestar el Servicio de Transporte ejecutivo sin contar con el permiso correspondiente.**»

Énfasis añadido.

Además, la autoridad demandada señaló como fundamento legal respecto de la hipótesis normativa prevista como infracción y que, según su apreciación, fue actualizada debido a los hechos desplegados por el accionante, los artículos 18, fracción VII, 20, fracciones I, II y III, 39, 121, fracciones I y II, 152, 248, 249, fracciones I y II, 251, 252, 254, 256, 265, 268 y 271 de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato; y 552, 668, fracción I, 678, 679, 706, 707, 711, 712, 713, fracción I, y 714, del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que, en funciones de regulación y vigilancia de prestación de servicio especial de transporte

ejecutivo, el Inspector de Movilidad demandado detectó al vehículo descrito en el folio de infracción y se infraccionó al conductor (accionante) por **prestar el servicio de transporte ejecutivo sin contar con el permiso correspondiente.**

No obstante y contrario a lo que señala la encausada en su contestación de demanda, el actor sí niega haber prestado el servicio público de transporte.

Expresión que **implica una negativa lisa y llana**¹⁸, pues ésta fue realizada de manera categórica, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender la afirmación de otro hecho; por lo que, en términos del ordinal 47 del código de la materia, se impuso a la autoridad la carga de probar las razones por las cuales consideró que el accionante cometió la infracción motivo del presente proceso.

Además, es de destacarse que en el acto impugnado el inspector demandado asentó que, además del conductor, viajaba una persona en dicho vehículo, a la cual éste interrogó; sin embargo, **la autoridad no aportó los medios de prueba idóneos que acreditaran los hechos consignados en la boleta de infracción**, como el nombre de dicha persona, media filiación, o la declaración o testimonio correspondiente, ello debido a que el sólo hecho de dicha persona estuviera en el vehículo no es una circunstancia contundente, ni conclusiva por sí misma para derivar que se trata de dicho servicio

¹⁸ 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.

especial como asevera la autoridad para subsumir tal hecho en la norma que regula la infracción controvertida.

En tal sentido, al no obrar en autos medios de prueba que acrediten fehacientemente por parte de la autoridad demandada la veracidad de la conducta infractora que le fue imputada al justiciable, **se concluye que el folio de infracción controvertido se encuentra indebidamente motivado**¹⁹.

En vista de lo anterior y ante la incorrecta motivación del acto impugnado, por consecuencia la autoridad tampoco realizó debidamente el proceso de subsunción correspondiente, esto es, no efectuó 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 requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.»²⁰

¹⁹ 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

²⁰ 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

En consecuencia, **queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato**, consistente en la indebida motivación y fundamentación, al evidenciarse que la autoridad demandada apreció de manera incorrecta los hechos que motivaron su actuación.

De ese modo, **al prosperar los conceptos de impugnación en estudio, resulta innecesario el análisis del resto de los conceptos de impugnación aducidos por el accionante**²¹, ya que de realizarlo cualquiera que fuese el resultado, no variaría el sentido de la presente resolución jurisdiccional.

Asimismo, se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**²², ya que, al estar en presencia de un vicio material, su ineficacia es total y al existir cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos, la autoridad demandada se encuentra impedida para dictar una nueva resolución.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la jurisprudencia siguiente:

«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

²¹ Ello, por analogía, concuerda con lo establecido en la siguiente jurisprudencia: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. 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 restantes motivos de inconformidad vertidos en la demanda de garantías.» Octava Época, Registro: 394649, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte TCC, Materia: Común, Tesis: 693, Página: 466.

²² Ello, de conformidad con lo consignado en la jurisprudencia intitulada: **«NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL»** Décima Época Registro: 2020803 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 11 de octubre de 2019 10:21 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A. J/4 (10a.)

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.»²³

Énfasis añadido.

En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad total de la boleta de infracción impugnada**, así como de las actuaciones ulteriores que, de alguna forma, emanaron o se encuentren condicionadas por el folio declarado nulo²⁴.

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, con base en las siguientes precisiones:

En su demanda, la actora solicita como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, la devolución de \$*****, cantidad

²³ Novena; 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.

²⁴ Sustenta tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE**» Séptima Época. Registro: 252103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Sexta Parte. Materia s : Común. Tesis: .Página: 280

pagada indebidamente con motivo de la multa impuesta, más los intereses y actualizaciones correspondientes; pago que se encuentra debidamente acreditado en el presente proceso conforme a lo establecido en el Considerando Segundo del presente fallo.

Luego, 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 únicamente la devolución de la cantidad pagada indebidamente de forma actualizada, esto es, sin intereses**, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que la nulidad deberá tener efectos retroactivos y, por ende, que el afectado no tiene por qué resentir las consecuencias de actos nulos, aunado a que la justiciable acreditó haber realizado el pago de la multa y en este tenor se configura el pago de lo indebido.

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**»²⁵.

Asimismo, toda vez que fue acreditado en el proceso que la accionante realizó el pago de la multa, así como la ausencia de legalidad en la

²⁵ 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.

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 Guanajuato²⁶, 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

²⁶ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 25 de noviembre de 2005.

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.»²⁷

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 Mexicanos²⁸.

Ahora bien, los ordinales 29 y 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, íntimamente vinculados con el citado artículo 37 del código fiscal estatal²⁹, establecen:

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Codificación aplicable al caso concreto a pesar de que ya fue abrogada la misma, dado que el pago fue efectuado en el mes de marzo del 2020 dos mil veinte y la interposición de este proceso administrativo fue en mayo de la misma anualidad, mientras éste aún se encontraba vigente, al tenor de los artículos primero, segundo y sexto del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, publicado el 30 treinta de diciembre de 2019 dos mil diecinueve en el medio de difusión oficial del Estado.

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

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

Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señalarán en cada caso el 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 lo anterior, se colige que cuando el particular solicite la devolución de una cantidad pagada de manera indebida³⁰, la autoridad deberá devolver la cantidad y, para ello, tendrá un plazo de cincuenta días, siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.

La anterior hipótesis, acorde a lo previsto por el artículo 38 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, conlleva tres posibilidades: **a)** Que la autoridad devuelva la cantidad requerida en el plazo previsto por la normativa -cincuenta días-, en cuyo caso no se deberán pagar intereses; **b)** Que la autoridad devuelva el dinero, excediendo el plazo establecido -más allá de los cincuenta días-; y **c)** Que la autoridad emita una negativa expresa a devolver la cantidad solicitada.

En estos tres supuestos, inexorablemente deberá mediar previa solicitud de devolución de la cantidad que se ha entregado de manera indebida.

Ahora bien, del artículo 38 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, se advierte que en los casos contemplados en los incisos b) y c), la autoridad deberá devolver la cantidad entregada indebidamente y pagar intereses de la manera siguiente:

- Si la devolución es extemporánea -más allá de los cincuenta días-, los intereses empezarán a computarse a partir del día cincuenta y uno; y,
- Si el ciudadano combatió la negativa expresa a que se le devolviera lo que pagó de manera indebida, y ese medio de impugnación conmina a la autoridad a la devolución del

³⁰ El ordinal 38 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato hace énfasis en la existencia previa de una solicitud.

numerario, procederá el pago de intereses, mismos que se calcularán a partir de que surtió sus efectos la notificación de la negativa expresa a devolver el pago indebido.

En ambos escenarios (b y c), acorde a lo estipulado por el artículo 38 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, es menester que medie una solicitud de devolución de lo que se pagó de manera indebida.

Sin embargo, en el caso concreto, no se actualiza ninguna de las hipótesis antes referidas y, por tanto, **no resulta procedente el pago de los intereses, ya que la controversia no deriva de la desatención a una solicitud de lo que se pagó indebidamente.**

De esa forma, en el presente asunto únicamente se actualiza la hipótesis dispuesta por los artículos 29, primer párrafo, y 37, párrafo segundo, y 38, cuarto párrafo, del Código Fiscal del Estado de Guanajuato, dado que **se trata de un pago de lo indebido efectuado en cumplimiento de un acto de autoridad que ha quedado insubsistente y todo pago con esas características debe actualizarse, esto es, calcular su monto a valor presente**³¹.

Luego, contrario a lo que afirman las encasadas, la actualización 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 le es un elemento propio e intrínseco.

³¹ Ello, en congruencia con los motivos y razonamientos expuestos por el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro de los tocas números 459/18 PL, 56/18 PL, 531/17 PL y 507/17 PL.

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.»³²

Lo subrayado es propio.

No se omite señalar que las autoridades demandadas refieren que es improcedente el pago de actualizaciones e intereses, con base en la jurisprudencia de rubro «**LEYES TRIBUTARIAS. LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS, DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS, COMO EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, NO COMPRENDE EL PAGO DE INTERESES INDEMNIZATORIOS (CÓDIGO FINANCIERON DEL DISTRITO FEDERAL ABROGADO)**».³³

Sin embargo, el criterio citado es **inaplicable** en virtud de que no existe identidad de casos, dado que como se sostiene en la ejecutoria de la contradicción de tesis 200/2010 que le da origen, la Segunda Sala determinó de forma concreta que la materia de dicha controversia es determinar si conforme al artículo 71 del Código Financiero del Distrito Federal, la devolución del entero de una contribución que fue declarada inconstitucional en una ejecutoria de amparo, debe o no comprender el pago de intereses, ello reviste especial relevancia en virtud de que la propia jurisprudencia indica que «(...)tal obligación indemnizatoria a cargo del fisco puede derivar de lo dispuesto en las leyes fiscales de la regulatorias de la contribución específica, por lo que debe atenderse a ésta para determinar si se encuentra legalmente prevista su procedencia(...)».

³² 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.

³³ Época: Novena Época; Registro: 163321; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXII, diciembre de 2010; Materia(s): Administrativa; tesis: 2a./J. 137/2010; Página: 526

Así, como se expuso, no se prevé en la legislación fiscal aplicable la obligación de pagar intereses; **clarificándose a la autoridad que no se está condenando a intereses, sino a la actualización del monto erogado y enterado de forma indebida.**

Por lo tanto, la devolución del aprovechamiento (multa) cuyo monto asciende a la cantidad de \$*****, a cargo del fisco estatal, deberá actualizarse 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 efectúe a la parte accionante la devolución de la cantidad 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.**

Además, se reitera que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato -dentro del ámbito de su competencia-, 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 ello³⁴.

³⁴ Esclarece tal aserto, por analogía o similitud en el caso, lo establecido en el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Tribunal intitulado: «TESORERO MUNICIPAL. CON INDEPENDENCIA DE HABER SIDO O NO PARTE

Sustenta lo anterior, lo establecido en la tesis siguiente:

«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.»³⁵

Finalmente, *****, Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato y la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, **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.

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:

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» Expediente de Recurso de Revisión 165/2ªSala/ 16, interpuesto por *****. Sentencia del 27 de junio de 2017. Criterio consultable en el Sistema de Criterios de este Tribunal: <https://criterios.tjagto.gob.mx/>

³⁵ Octava Época Registro: 208849 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo XV-2, Febrero de 1995 Materia(s): Común Tesis: II.1o.P.A.153 K Página: 554

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo.

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

TERCERO. Se decreta la nulidad total de la boleta de infracción impugnada, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, se reconocen los derechos del actor y, correlativamente, se condena a las autoridades demandadas para que efectúen la devolución de la cantidad que por concepto multa pagó, de manera actualizada; ello, atento a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

QUINTO. No se reconoce el derecho al pago de intereses que solicita la parte actora, de conformidad con lo expuesto en el Considerando Séptimo.

Notifíquese a las partes.

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

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

Versión Pública TJA