

Silao de la Victoria, Guanajuato, 10 diez de junio de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.127/1ª.Sala/19**, promovido por los autorizados del Inspector de Servicio de Transporte adscrito a la Dirección General de Movilidad del Municipio de León, Guanajuato; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda; y

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 26 veintiséis de marzo del presente año, quienes fueron señalados en el proemio de la presente resolución, interpusieron ante la oficialía común de partes de los Juzgados Administrativos Municipales de León, Guanajuato, recurso de revisión en contra de la sentencia de fecha 8 ocho de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

SEGUNDO. Trámite. La titular del Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 9 nueve de abril de 2019 dos mil diecinueve, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de 25 veinticinco de abril del presente año, se admitió el recurso de revisión número **R.R.127/1ª.Sala/19**, del cual se corrió traslado al ciudadano ***** -parte actora en el proceso de origen-, con la finalidad de que en el término de 5 cinco días hábiles, manifestara lo que a su derecho conviniera.

CUARTO. Manifestaciones. Por auto de 4 cuatro de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la parte actora en el proceso de origen por no expresando lo que a sus intereses convino en relación al recurso de revisión interpuesto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala se encuentra dotada de competencia para tramitar y resolver el presente recurso, con fundamento en lo establecido en los artículos 1, fracción II, 2 y 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 1, 2 y 4 fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en el expediente *****, tramitado por la titular del Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mismos que se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído por los artículos 78, 117, 121, 122 y 123, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Las causales de improcedencia y sobreseimiento se analizan de oficio o a petición de parte por ser cuestiones de orden público. No encontrando alguna causal que impida el estudio de fondo del presente asunto se procede al análisis de los conceptos de violación.

CUARTO. Argumentos del recurrente. En síntesis quienes recurren sostienen:

«**PRIMERO:** Causa agravio el contenido de la Resolución definitiva de fecha 08 de marzo de 2019 (...) toda vez que se aplica de manera incorrecta los numerales 52 y 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios de Estado de Guanajuato (...)

En el caso que nos ocupa, la autoridad demandada es un del Inspector del Servicio de Transporte, que es una autoridad administrativa, cuya función es vigilar la correcta prestación del servicio público de transporte, y de ninguna manera puede ser considerado como autoridad fiscal. Toda vez que la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato señala en su artículo 15 quienes tienen el carácter de autoridades fiscales (...)

Al tenor de lo citado, el actor hace una indebida motivación, y por tanto causa agravio (...) es imposible jurídicamente que una autoridad administrativa, pueda realizar la devolución de la cantidad pagada, y que por cuestiones de facultades de no funge como autoridad recaudadora (...)

Si partimos de esta base real de que el Inspector Técnico Supervisor NO es autoridad fiscal, es fácil entender que es incorrecto aplicar en su contra los mandatos contenidos en los artículos 52 y 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios de Estado de Guanajuato, en consecuencia lo procedente es modificar la resolución combatida para el efecto de que se anule la condena a la devolución con los intereses generados.

SEGUNDO. La parte actora funda su reclamo de reconocimiento al pago de intereses conforme a la tasa que señala la Ley Anual de Ingresos para los recargos, (...) no existe es Ley...»

QUINTO. Estudio de los agravios planteados. Los agravios esgrimidos se analizarán de manera conjunta, al encontrarse relacionados, lo anterior de conformidad con lo establecido en la siguiente jurisprudencia:

«**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso¹.»

En esencia los recurrentes exponen que les causa perjuicio la determinación de la Jueza, en virtud de que el Inspector del Servicio de Transporte, no es una autoridad fiscal para que se ordenara el pago de interese que señalan los artículos 52 y 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, quien resuelve los considera **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones.

Los artículos 52 y 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, establecen:

«**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.

¹ VI.2o.C. J/304, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

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

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

Estos numerales se encuentran relacionados, ya que ambos versan sobre la devolución del pago de lo indebido, y los intereses que se generan en virtud de este supuesto. Del numeral 52 se puede desprender que el pago de lo indebido ocurre cuando se actualiza cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Cuando el ciudadano acude espontáneamente ante la autoridad y realiza el pago de alguna contribución pero se excede de la cantidad adeudada;
- b) Cuando el ciudadano acude voluntariamente ante la autoridad y paga una contribución que en realidad no debía; y
- c) Cuando el ciudadano acude ante la autoridad a pagar un crédito fiscal que se le ha determinado en un acto de autoridad y éste ha quedado insubsistente.

Ante estos escenarios, el contribuyente puede asumir las posturas siguientes (artículo 53 en comentario):

1. Acudir a la sede administrativa y solicitar la devolución de lo que considera que ha sido un pago indebido; o
2. Demandar ante la instancia jurisdiccional la nulidad del acto de autoridad que contiene la determinación del crédito fiscal que considera ilegal.

En el caso número 2, si el ciudadano demandó el acto de administrativo ante autoridad judicial, y se resuelve la ilegalidad del mismo, en ese momento nace su prerrogativa a obtener la devolución (artículo 52); empero, el cómputo de los intereses se empezará a partir de que realizó el pago (artículo 53), dado que el justiciable se desprendió de parte de su patrimonio, **conminado por un acto ilegal de la autoridad**; luego entonces, no debe estar obligado a sufrir detrimento alguno.

Lo anterior es así, porque el primer supuesto (pago espontáneo) sugiere que existió un error o confusión por parte del contribuyente, y por ende, no es dable que se generen intereses a su favor con antelación. Sin embargo en el segundo caso, el error o confusión radica en la autoridad que conminó al ciudadano a realizar un pago al cual no estaba obligado (extremo que quedó acreditado por medio de la resolución jurisdiccional).

Es este segundo supuesto el que tuvo lugar en el proceso de origen, luego entonces, y contrario a lo que esgrime la parte recurrente, el particular tiene derecho a recibir el pago de intereses, pues se trata de una cantidad de dinero que indebidamente salió de su patrimonio, y

para resarcir el valor o utilidad que ese dinero le pudo haber generado, se actualiza lo señalado por el artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios de Guanajuato, en su segundo párrafo (pago de intereses computado a partir de que se efectuó el mismo).

Son ilustrativas para lo anterior la siguiente tesis cuyos rubros y textos establecen.

«DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO INDEBIDO. LOS INTERESES DERIVADOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD FISCAL A EFECTUARLA DEBEN CALCULARSE CONFORME A LA TASA QUE SEÑALE LA LEY ANUAL DE INGRESOS PARA LOS RECARGOS, A PARTIR DE QUE SE REALIZÓ EL PAGO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO). El artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato distingue dos supuestos en los que procede el pago de intereses con motivo de la devolución de pagos indebidos, a saber: a) Cuando previa solicitud de devolución, ésta no se realice dentro del plazo de dos meses, en cuyo caso serán calculados sobre la cantidad que deba reintegrarse desde que venció ese plazo hasta que se restituya el numerario (primer párrafo), y b) Cuando existiendo pago de un crédito fiscal el contribuyente interponga medio de defensa y obtenga resolución firme favorable total o parcialmente, supuesto en el cual los intereses serán calculados a partir de que se efectuó el pago indebido (segundo párrafo). Así, cuando un contribuyente acude al juicio de nulidad ante la negativa de la autoridad fiscal a devolverle las cantidades enteradas indebidamente y obtiene sentencia favorable que declara la nulidad del acto impugnado y reconoce el derecho relativo, el pago de intereses procede en términos de la segunda hipótesis mencionada, esto es, conforme a la tasa que señale la ley anual de ingresos para los recargos, a partir de que se efectuó el pago².

MULTAS POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE EL AMPARO CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LAS IMPUSO, CONLLEVA EL DERECHO

² Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, registro 2002292, tesis: XVI.1o.A.T.13 A (10a.), página 1318.

A LA DEVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD ENTERADA DEBIDAMENTE ACTUALIZADA, MÁS LOS RECARGOS E INTERESES CORRESPONDIENTES A PARTIR DE QUE SE PRESENTÓ LA DEMANDA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO). Conforme al artículo 7 del Código Fiscal Municipal del Estado de Quintana Roo, las multas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, tienen la naturaleza de aprovechamientos, en cuanto se trata de ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público y que, en su caso, constituyen créditos fiscales que, en su momento, pueden cobrarse mediante el procedimiento económico coactivo. En ese sentido, las multas por infracciones de tránsito en esa entidad, al ser impuestas por una autoridad administrativa, constituyen aprovechamientos que carecen del carácter fiscal, porque derivan del incumplimiento a normas administrativas y no se encuentran en los supuestos de una contribución, como son los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos a que se refiere el artículo 6 del ordenamiento citado. Ahora, cuando se reclama la inconstitucionalidad del acto administrativo que impone las sanciones pecuniarias mencionadas y se concede el amparo, surge en favor del quejoso el derecho a obtener la devolución por parte del fisco local de las sumas de dinero entregadas en virtud de un pago de lo indebido, en términos del artículo 26 del Código Fiscal Municipal mencionado y, por tanto, como la devolución se efectúa en cumplimiento a una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, acorde con los artículos 25, 26, 27 y 28 del mismo código, la autoridad exactora está obligada a devolver la cantidad enterada debidamente actualizada, más los recargos e intereses correspondientes a partir de la presentación de la demanda³»

En esta línea argumentativa, contrario a lo que manifiestan los recurrentes, la Jueza Administrativo Municipal solo condenó al Inspector demandado a que realizara las gestiones necesarias ante la autoridad competente para ello, esto es, la Tesorería Municipal⁴ -

³ Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época tesis XXVII.3o.65 A (10a.), página 2406, registro 2017922.

⁴ Ver al respecto el criterio pronunciado con motivo de la sentencia de fecha 9 nueve de enero de 2008 dos mil ocho, dictada dentro del Toca 136/07, del siguiente rubro y texto: **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

autoridad fiscal-, para que se proceda a la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa, así como para que cubrieran el pago de los intereses ordenados en la sentencia, en razón de que los actos han quedado nulos; lo cual ocasiona que el pago de la multa sea ahora indebido, por la nueva situación jurídica, al haber quedado sin efectos la boleta impugnada, y respecto a los interés, como ya se mencionó el particular tiene derecho a recibir el pago de los mismos, pues se trata de una cantidad de dinero que indebidamente salió de su patrimonio, y para resarcir el valor o utilidad que ese dinero le pudo haber generado.

Se comparte por identidad para lo anterior el siguiente criterio⁵:

«DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO INDEBIDO. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DE LA QUE EMANÓ EL ACTO ANULADO REALIZAR LAS GESTIONES PARA. - Si el actor ocurrió ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado a efecto de solicitar el reembolso del pago que realizó, por considerar que la infracción del que provino era ilegal, resulta correcto que el A quo condenara a su devolución a la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado, y no a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, pues el acto de autoridad (imposición y calificación de la infracción), por el cual el actor enteró esa cantidad al erario estatal, fue emitido por el titular de esa Dirección, no así la mencionada Secretaría, la que, en todo caso, se limitó a cumplir con su cometido de recaudar los ingresos estatales, como dispone el artículo 5° del Código Fiscal del Estado, por lo que corresponde a esa Dirección General de Tránsito y Transporte, realizar las gestiones necesarias para que quede sin efectos el pago realizado a la autoridad recaudadora y se devuelva al actor la cantidad cuyo acto de origen fue declarado ilegal»

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.

⁵ Toca 136/07. Recurso de Revisión interpuesto por *****, en su carácter de autorizado del Director General de Tránsito y Transporte del Estado. Resolución de fecha 9 de enero de 2008, publicado en http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS_2000-2010.pdf.

Finalmente, no debe pasarse por inadvertido que el artículo 17 de la Constitución Federal contempla a favor de los gobernados el derecho fundamental a la **tutela judicial efectiva** o derecho de acceso a la justicia, el cual no solamente supone el acceso a los órganos jurisdiccionales, sino que también comprende el derecho a que dichos órganos **conozcan el fondo de las pretensiones** de los particulares, con el propósito de que mediante una decisión dictada en derecho, determine el contenido y la extensión del derecho deducido.

Esto es, la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental de amplio contenido, que implica que cuando una persona enfrenta una controversia ante un juez o tribunal, se debe hacer justicia en todos los aspectos relacionados con ese juicio, y si los Juzgados Administrativos Municipales se encargan de impartir justicia; entonces, es claro que se encuentra obligado a dictar sus fallos, **resolviendo el fondo de lo que realmente pretenden los particulares**, para cumplir con el aludido **principio de justicia completa** consignado en el citado artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, al tener el Juez Administrativo Municipal elementos suficientes para condenar a la autoridad a la devolución del pago de lo indebido reclamado, estaba obligado restituir al justiciable en el derecho violada, con los respectivos intereses, en términos de la Ley de Ingresos para el Municipio de León, Guanajuato.

Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente jurisprudencia⁶ cuyo rubro y texto señalan:

⁶ Pleno del Octavo Circuito, *publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: PC.VIII. J/2 A (10a.), Página: 1364, décima época, registro: 2013250.

«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.

En ese orden de ideas resulta procedente **confirmar** la sentencia emitida por la titular del Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 8 ocho de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1º, fracción II, 2, 78, 121, 249, 299, 312, 313 y 314 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Sala resultó competente para tramitar y resolver el presente recurso de revisión.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia emitida por la titular del Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 8 ocho de marzo de 2019 dos mil diecinueve, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

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.