

Silao de la Victoria, Guanajuato, 30 treinta de junio de 2021 dos mil veintiuno.

A S U N T O

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.204/1ª.Sala/2021**, promovido por *****, abogado autorizado de las autoridades demandadas en el proceso de origen y del tercero con un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede; y

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO. Promoción del recurso. El 5 cinco de marzo de 2021 dos mil veintiuno, quien se señala en el proemio, interpuso ante el Juzgado Administrativo Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, recurso de revisión en contra de la sentencia de 11 once de febrero de 2021 dos mil veintiuno, emitida por el titular del Juzgado Administrativo Municipal.

SEGUNDO. Trámite del Recurso de Revisión. La Secretaria de Estudio y Cuenta del Juzgado Administrativo Municipal de Valle de Santiago, mediante oficio ***** el 3 tres de mayo de 2021 dos mil veintiuno, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de 7 siete de mayo de 2021 dos mil veintiuno, fue admitido el recurso de revisión número **R.R.204/1ª.Sala/2021**, del cual se le corrió traslado a ***** y *****-parte actora en el juicio de origen-, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

CUARTO. Manifestaciones. Por auto de 15 quince de junio de 2021 dos mil veintiuno, 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.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Esta Sala es competente 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. Fijación y Existencia del acto impugnado. La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en el expediente original *****, tramitado y resuelto por el Juez Administrativo Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, a los que se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído en los artículos 78, 117, 121 y 122 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 agravios esgrimidos por el recurrente.

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

I. ***** y *****, promovieron el proceso administrativo de origen en contra de la boleta de infracción con folio 2050, emitida el 4 cuatro de julio de 2020 dos mil veinte, por el Agente adscrito a la Coordinación de Tránsito Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato; la calificación de dicha infracción y la detención del vehículo materia de infracción.

II. Seguido el trámite del proceso administrativo, el 11 once de febrero de 2021 dos mil veintiuno, el Juez Administrativo Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, dictó la sentencia materia del presente recurso de revisión, en donde declaró la validez del acta de infracción impugnada, la nulidad de la calificación de dicha infracción, y correlativamente condenó al Coordinador de Tránsito Municipal a realizar las gestiones necesarias a fin de realizar la devolución a la parte actora de la cantidad enterada por concepto de multa con motivo de los actos impugnados.

III. Inconforme con la anterior determinación, el autorizado de la parte demandada en el proceso de origen -Primer Oficial de Tránsito, Agente de Tránsito y el Coordinador de Tránsito Municipal, todos adscritos a la Coordinación de Tránsito Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato- y el tercero con un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora -Tesorería Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato-, interpuso el presente recurso de revisión.

QUINTO. Estudio Jurídico. Es **infundado** el «PRIMER» agravio vertido por el recurrente, al considerar que las autoridades demandadas carecen de legitimación pasiva, y que al tratarse sólo de servidores públicos, no procedía la demanda personal y directa entablada.

Al respecto, es de resaltar que la jurisdicción contenciosa administrativa conoce de conflictos que se suscitan entre autoridades y gobernados; de ahí que en un primer momento el emplazamiento está dirigido al funcionario o servidor público que funge como autoridad demandada, pero no en su carácter de particular. Lo anterior es así, porque el emplazamiento debe entenderse dirigido a dicho funcionario en su calidad de autoridad, porque, en todo caso, es a ésta a la que se atribuye el acto de autoridad, no así a la persona física que en ese momento ocupe el cargo respectivo, tan es así que si ésta deja de desempeñarlo, no por ello debe entenderse que el emplazamiento ha cesado, porque si esta figura jurídica constituye un acto procesal a través del cual se llama a proceso a defender la legalidad de un acto; por consecuencia, no resulta jurídicamente factible desvincular la figura de autoridad del acto emitido.

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

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo [...]

II. Tendrán el carácter de demandado:

a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada...»

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

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

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

«**AUTORIDAD DEMANDADA EN EL PROCESO. CARÁCTER DE.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 250, fracción II, y 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se desprende que funge únicamente como autoridad demandada aquélla que haya dictado, ordenado, ejecutado o trate de ejecutar el acto o resolución impugnada, por lo que el Titular de la dependencia o entidad estatal o municipal a la que está subordinada la autoridad demandada, no tiene tal carácter, si no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar la resolución impugnada.»¹

Ahora bien, se tiene que en el juicio de origen, fueron llamados al proceso en su carácter de demandadas: (i) el Primer Oficial de Tránsito Municipal; (ii) el Agente de Tránsito Municipal; y (iii) el Coordinador de Tránsito Municipal; asimismo, fue llamado al proceso, en su carácter de tercero con un derecho incompatible con la parte actora, el Tesorero Municipal; todos de Valle de Santiago, Guanajuato.

Luego, por auto dictado el 2 dos de diciembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a *****, en su carácter de Tesorero Municipal; a *****, en su carácter de Comisario de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil; a *****, en su carácter de Coordinador de Tránsito Municipal; a *****, y a *****, en su carácter de Agentes de Tránsito; todos de Valle de Santiago, Guanajuato, por dando contestación a la demanda entablada en su contra.

Así, en la sentencia en revisión se atribuyó al Coordinador de Tránsito Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, la calificación de la multa impuesta con motivo de la boleta de infracción impugnada, y ante la declaratoria de nulidad de dicho acto, el Juez Administrativo Municipal condenó a dicha autoridad, únicamente a **realizar las gestiones** ante la Tesorería Municipal de dicho municipio, a fin de devolver la cantidad enterada con motivo de la infracción impugnada.

En esta línea de pensamiento, el Coordinador de Tránsito Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato deberá realizar las gestiones necesarias ante la Tesorería Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato² -autoridad fiscal-, para que se

¹ Consultado el 28 veintiocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en la siguiente dirección electrónica: http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS_2000-2010.pdf.

² 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

proceda a la devolución de la cantidad pagada por concepto de multa, en razón de la declaratoria de nulidad de la calificación; lo cual ocasiona que el pago de la multa sea ahora indebido. Se comparte por identidad para lo anterior el siguiente criterio³:

«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 5º 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»

Esto es, el emplazamiento efectuado y la correlativa condena a la parte demandada, no fue en su carácter de particulares, sino en el carácter de autoridad, de ahí lo **infundado** de su agravio.

Por otra parte, los agravios esgrimidos por la parte recurrente identificados como «SEGUNDO» y «CUARTO», se analizarán de manera conjunta al encontrarse relacionados⁴.

Señala quien recurre que el Juez Administrativo Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, realizó un indebido análisis de la causal de improcedencia contenida en la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues a su parecer

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.

³ Toca 136/07. Recurso de Revisión interpuesto por Daniel García Razo, 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.

⁴ 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». 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.

no quedó debidamente acreditado el interés jurídico de la actora para instar el proceso administrativo.

En ese sentido, obra en la sentencia recurrida el estudio de la hipótesis de improcedencia en comentario⁵, donde el Juez de origen asentó que el folio de infracción impugnado tiene destinatario determinado, pues en el mismo se señaló «*****» (sic).

Además, en la referida sentencia se precisó que el recibo oficial número *****, de 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte, fue expedido por la Tesorería Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, a nombre de ***** -actor y representante común en aquel proceso-, así como el documento identificado como «Entero provisional para Pago» de folio *****, expedido por el Agente de Tránsito Municipal, de dicho municipio.

De ahí que, es **acertada la determinación** del Juez municipal, considerando que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, permite que cualquier particular afectado en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa pueda promover el proceso. Ello encuentra sustento en la fracción I, inciso a), del artículo 251 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que a la letra indica:

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

I. Tendrán el carácter de actor:

a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa; y»

De lo anterior, se desprende que los particulares que pretendan intervenir en un proceso contencioso administrativo, deberán acreditar que cumplen con los siguientes extremos legales:

- 1) Tener un interés jurídico en el que se funde su pretensión; y
- 2) Existir alguna afectación en sus derechos o bienes con motivo del acto administrativo que se impugna.

⁵ Considerando Cuarto de la resolución recurrida, visible al reverso de la foja 77 del expediente *****.

En tal sentido, se tiene que el **interés jurídico** de quien promueva constituye un **presupuesto procesal** y que además, para configurar éste debe concurrir necesaria e ineludiblemente la existencia de una afectación, menoscabo o lesión, en la esfera jurídica de quien demanda. Asimismo, resulta conducente acudir a la tesis siguiente:

«LEGITIMACIÓN PARA INTERVENIR EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CORRESPONDE SÓLO A QUIEN TENGA UN INTERÉS JURÍDICO. De acuerdo con los artículos 9 y 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no basta con un interés legítimo para acudir al proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, sino que se requiere de un interés jurídico, que es el que corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho y supone la conjunción de dos elementos inseparables: a) una facultad de exigir y, b) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia. De tal manera que la legitimación para intervenir en el citado proceso corresponde sólo a quien tenga un interés jurídico y no a aquel que posea una mera facultad o potestad, o tenga un interés simple, es decir, a quien la norma jurídica objetiva no establezca en su favor alguna facultad de exigir.»⁶

De tal manera, que la legitimación para intervenir en el proceso administrativo corresponde sólo a quien tenga un interés jurídico, y como parte del presupuesto procesal en estudio, es menester **la existencia de una afectación, agravio o perjuicio** al derecho tutelado del accionante, con motivo del acto de autoridad combatido, mismo que deberá apreciarse en forma directa e inmediata.

Así, la determinación tomada en la sentencia en revisión es correcta, pues la parte actora en el proceso de origen **sí resintió una afectación en sus intereses jurídicos con motivo del folio de infracción impugnado**; ello, toda vez que los datos del vehículo consignados en la boleta de infracción de folio *****, coinciden con los asentados en la tarjeta de circulación a su nombre.

Sobre esta base, la parte accionante acreditó la titularidad del vehículo, para lo cual **exhibió copia de la carta factura *******, en la cual se aprecia como datos del vehículo los siguientes «marca ***** modelo ***** tipo***** número de serie ***** y en ese sentido, en el folio de infracción se precisó como datos del vehículo: «marca ***** modelo ***** tipo***** número de serie *****».*****Luego, del análisis realizado

⁶ Tesis: XVI.2o.A.T.4 A, Novena Época Registro: **166362** Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia: Administrativa Página: 3149.

a lo consignado en el folio de infracción impugnado y la carta factura folio *****, endosada a nombre de *****, se advierte la coincidencia entre los datos asentados en ambos documentos, de lo cual se resalta la identidad del número de serie; lo cual, permitió concluir al juzgador -a manera de presunción humana- que el folio de infracción *****, sí implicó una afectación a su interés jurídico, pues se le privó de su vehículo como garantía de la infracción atribuida. Ello, de conformidad con lo previsto por los ordinales 78, 117 y 130 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En ese sentido, la parte actora además **exhibió copia del recibo de pago *****,** el cual fue expedido por la Tesorería Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, con los siguientes datos: «contribuyente ***** concepto: ***** observaciones: ***** folio *****.

Ante lo cual, de lo consignado en el folio de infracción impugnado y el recibo de pago a nombre de *****, se confirma la coincidencia entre los datos asentados en ambos documentos, lo que sí implicó para él una afectación a su interés jurídico al haber resentido un menoscabo o lesión en su patrimonio con motivo del pago efectuado a la Tesorería Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, en cumplimiento a la multa impuesta con motivo de la infracción atribuida. Ello, de conformidad con lo previsto por los ordinales 78, 117 y 130 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es así que ***** y ***** promovieron el proceso principal como afectados por la imposición de la boleta de infracción al ser, el primero, propietario⁷ del vehículo materia de infracción, y el segundo, destinatario de la boleta de infracción confutada.

Por lo anterior, se comparte la consideración del Juez de la primera instancia acerca de la acreditación del interés jurídico y su afectación; ergo, **no se actualiza la causa de improcedencia** aludida, de ahí lo **infundado** de sus agravios.

En otro orden de ideas, el agravio «**TERCERO**» esgrimido por el recurrente, **es infundado**, conforme con lo siguiente:

⁷ Hecho que acreditó con copia de la factura de folio 031595, de 28 veintiocho de noviembre de 1986 mil novecientos ochenta y seis, endosada a su nombre, respecto de una unidad Tractor Dina modelo 1978.

Esencialmente, argumenta quien recurre que el Juez Municipal determina la legalidad y validez del acto de infracción, a la par que determina la nulidad de la calificación de esta, lo que considera incongruente.

Resulta procedente precisar que contrario a la apreciación del recurrente, tratándose de infracciones de tránsito y transporte, en un primer momento ante la detección de la comisión de una conducta contraria a los ordenamientos correspondientes, el funcionario respectivo los asienta en una boleta de infracción y retiene un bien propiedad del conductor, como garantía de su pago (licencia, tarjeta de circulación, placas o incluso el propio vehículo); posteriormente para que el conductor pueda recuperar el objeto retenido, acude a la oficina correspondiente en la que el funcionario competente (uno diverso), proceda a «calificar» la infracción ya impuesta; esto es, en este segundo momento se determina la cuantía de la multa a que el particular se ha hecho acreedor.

De lo anterior, puede desprenderse la existencia de una relación de dependencia entre ambos actos (emisión de boleta de infracción y su calificación); en la cual, la calificación se vuelve consecuencia de la emisión de la boleta; más no en sentido opuesto, pues la emisión de la boleta es un acto primario, sin el cual no puede existir una calificación.

Entonces, la emisión de la boleta puede ser impugnada en forma independiente y, sin necesidad de combatir la legalidad de su calificación, pues ésta última puede quedar anulada como fruto de un acto viciado; sin embargo, de impugnarse y resultar procedente la anulación de la calificación, ello no afectaría la legalidad de la emisión de la boleta.

En este punto, la calificación de una infracción -como determinación de una multa- difiere de la individualización de una sanción impuesta dentro de un procedimiento administrativo; pues mientras que ésta última constituye una «etapa» o formalidad dentro de una misma resolución, la calificación de una boleta de infracción es un acto independiente que sigue su propio procedimiento y se emite por un funcionario distinto.

Los artículos 43, fracción III, y 119, del Reglamento de Tránsito para el Municipio de Valle de Santiago, Guanajuato, disponen como derecho de todo particular al que se le atribuye el carácter de infractor, la existencia de una audiencia de «calificación» para determinar adecuadamente la sanción que le corresponda.

No obstante, dicha circunstancia no implica una exigencia para otorgar firmeza a la infracción impuesta al actor, ni tampoco es necesaria para que la boleta impugnada incida válidamente en la esfera jurídica del particular, sino que la aludida boleta por sí misma constituye una manifestación aislada que no requiere de un procedimiento para reflejar la voluntad definitiva de la administración pública.

En el caso que nos ocupa, es menester realizar dicha interpretación, razonando que la «calificación de la multa» no es un presupuesto que otorgue firmeza a la infracción impuesta al actor, ni tampoco es necesaria para que la misma incida de forma directa e inmediata en la esfera jurídica del particular, sino que la boleta de infracción por sí misma constituye una manifestación aislada que no requiere de un procedimiento para reflejar la voluntad definitiva de la administración pública. De ahí que es jurídicamente válido, por una parte declarar la validez de la infracción, y por otra, la nulidad de su calificación.

Así entonces, lo procedente es **confirmar** la sentencia emitida por el Juez Administrativo Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, el 11 once de febrero de 2021 dos mil veintiuno.

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1, 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 resolución emitida por el Juez Administrativo Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, el 11 once de febrero de 2021 dos mil veintiuno, 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, quien actúa legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del recurso de revisión número de expediente R.R.204/1ª.Sala/2021.-----

Versión Pública TJA