

Silao de la Victoria, Guanajuato, 25 veinticinco de noviembre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1775/1ª Sala/2020** promovido por «****» sociedad de responsabilidad limitada, a través de su apoderado legal ****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 2 dos de octubre del 2020 dos mil veinte, quien se señala en el proemio, promovió proceso administrativo, indicando como acto impugnado el siguiente:

«...se controvierte la boleta de infracción con número de folio ****, notificada el 29 de Agosto de 2020, emitida por el C. **** en su carácter de Policía Estatal.»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; **2)** El reconocimiento a su derecho y **3)** La condena a la autoridad demandada para que le sea devuelto el gasto erogado con motivo de la multa impuesta.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 8 ocho de octubre de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda; se ordenó correr traslado de esta al Inspector adscrito a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, y a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, como autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

Por lo que se refiere a la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, no se tuvo como autoridad demandada, toda vez que del escrito de demanda no se desprende que se haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en el escrito inicial de demanda. Además, respecto de la prueba consistente en línea de captura para la recepción de pagos, así como el pago realizado el 7 siete de septiembre de 2020 dos mil veinte se le requirió al actor para manifestara si era su deseo ofrecer dichos documentos como prueba dado que a pesar de que fueron adjuntados a la demanda, no fueron ofertadas por el actor.

Para efecto de mejor proveer, se requirió al Inspector demandado para que exhibiera con su contestación de demanda, original o copia certificada legible de la boleta de infracción impugnada.

Luego, en proveído emitido el 3 tres de noviembre de la misma anualidad, se tuvo al **Inspector de Movilidad adscrito a la Dirección General de Transporte;** y a la **Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, ambos del Estado de Guanajuato,** por dando contestación a la demanda en tiempo y forma.

Conjuntamente, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por las autoridades señaladas en el párrafo precedente. De manera particular se le tuvo a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración por haciendo propias las documentales exhibidas por la parte actora, y al inspector demandado, se le admitió la presuncional legal y humana.

Además, se tuvo al inspector demandado por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado y por exhibiendo copia certificada legible de la boleta de infracción impugnada.

En cambio, ante el incumplimiento que le fue formulado a la parte actora, **no se tuvieron por ofrecidas** las pruebas consistentes en línea de captura para la recepción de pagos y el pago realizado el 7 siete de septiembre de 2020 dos mil veinte.

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 25 veinticinco de noviembre 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, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se acredita plenamente con copia certificada de la boleta folio *****, emitida el 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte, emitida por *****, en su carácter de Inspector adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato¹. Asimismo, con la confesión del inspector de movilidad demandado al dar contestación a la demanda². Lo señalado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, fracciones I y II, 57, 78, 118, 121 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

¹ Medio probatorio que es valorado como documento de carácter público al haber sido expedido por servidor público en ejercicio de sus funciones, por la existencia de y firmas así como de conformidad con el artículo 307 K, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual establece que las pruebas documentales tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física.

² Al dar contestación a los hechos señalados por la parte actora en la demanda, indicó: «En relación al hecho marcado como ÚNICO, que es cierto en lo que corresponde a la legal elaboración del folio de infracción número ***** de fecha 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte...»

por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Carácter de autoridad demandada. En este tenor, las dos autoridades demandadas invocaron como causal de improcedencia el no haber emitido el acto impugnado, ello en los términos siguientes:

(i) Señala el Inspector demandado que no calificó el folio de infracción *****, de 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte; siendo inexistente el acto que se le reclama correspondiente a la calificación de la boleta de infracción, por tanto, considera que es improcedente el juicio al tenor de lo dispuesto en el artículo 261, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Se **desestima** el planteamiento del inspector demandado, en virtud de que se atribuye el carácter de autoridad demandada al Inspector de Movilidad del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato - *****- al haber dictado la infracción impugnada, y no por haberla calificado como erróneamente lo sostiene.

(ii) En este mismo tenor, sostiene la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, que el acto combatido fue emitido por autoridad distinta a la que representa, por lo anterior agrega que no tiene el carácter de autoridad demandada.

Es **fundada** la causal de improcedencia en estudio, en virtud de que no tiene el carácter de autoridad demandada, como a continuación se expone:

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 [...] **II.** Tendrán el carácter de demandado:
a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada; y [...]».

De acuerdo con el transcrito numeral, 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; habida cuenta que el carácter de autoridad demandada para los efectos de la procedencia del proceso administrativo, no deriva de la imputación que de cierto acto le atribuye el actor a determinada entidad administrativa, sino de la posibilidad real de que ésta lo haya emitido y así generar una afectación a la esfera jurídica del particular.

Sobre este tema, la Cuarta Sala de este órgano jurisdiccional emitió el criterio que señala³:

«**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

³ 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.

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.**» [Énfasis añadido]

De modo que al no existir en el proceso pruebas que acrediten la determinación del monto a pagar -calificación- por parte de la autoridad hacendaria, ni la recepción de dicho pago debido a que en acuerdo dictado el 3 tres de noviembre de esta anualidad ante el incumplimiento del requerimiento que le fue formulado a la parte actora, **no se tuvieron por ofrecidas** las pruebas consistentes en línea de captura para la recepción de pagos y el pago realizado el 7 siete de septiembre de 2020 dos mil veinte.

Así, **se arriba a la conclusión de que la citada autoridad no ejerció unilateralmente facultades de decisión incidiendo en la esfera jurídica de la parte actora, creando y declarando la obligación fiscal determinada en cantidad líquida.**

Por tanto, se concluye que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 261, con relación al diverso numeral 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; **razón por la cual se sobresee esta instancia en relación con la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado**, al no tener el carácter de autoridad demandada en el proceso, porque no dictó, ordenó, intentó ejecutar o ejecutó el acto combatido, debido a que no determinaron o cobraron el crédito fiscal controvertido.

Luego, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas y al no advertirse de oficio alguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de

Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato⁴, que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, a continuación, se estudiará la «litis» sometida a esta Sala.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora, ni aquellos esgrimidos por las autoridades demandadas tendientes a controvertir su eficacia debido a 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, 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**».⁵

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. El artículo 302, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, habilita a este Juzgador para examinar de oficio la falta de competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, por ser una cuestión de orden público, además, en virtud de que ello representa un mayor beneficio al actor pues conduce a una nulidad de fondo⁶.

⁴ Al efecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de rubro «**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU EXAMEN OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA VERIFICAR LA ACTUALIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAUSALES RELATIVAS SI NO LAS ADVIRTIÓ Y LAS PARTES NO LAS INVOCARON**» [Localización: Novena Época; Registro: 161614; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Julio de 2011; Materia(s): Administrativa; Tesis: 14o.A. J/100; Página: 1810].

⁵ 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.

⁶ «**CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE LOS RELATIVOS A LA FALTA DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA PARA EMITIR EL ACTO IMPUGNADO, FRENTE**

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Lo anterior se reitera en el artículo 137, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al señalar como elemento de validez del acto administrativo el ser expedido por autoridad competente.

Así, los preceptos citados consagran el principio de legalidad, por virtud del cual las autoridades sólo están facultadas para hacer lo que la ley expresamente les permite, a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados, por lo que, la competencia no solo se traduce en la posibilidad de emitir el acto de molestia en contra del gobernado, sino también en que por disposición expresa de una ley o reglamento dicha autoridad emisora deberá existir, si esto último no se justifica tampoco el acto emitido por ella.

Conviene destacar sobre el tema relativo a la inexistencia legal de una autoridad y los efectos del acto emitido por ésta, la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

«SUBDIRECTOR DE SANCIONES DE LA DIRECCIÓN DE SANCIONES, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. SU EXISTENCIA DEBE CONTENERSE EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROPIA SECRETARÍA. El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y

Previsión Social es el ordenamiento legal a través del cual el Ejecutivo Federal puede crear órganos, suprimirlos, cambiar o modificar sus atribuciones; por tanto, si en tal ordenamiento legal no se contempla al subdirector de Sanciones de la Dirección de Sanciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es evidente que no tiene existencia legal, ya que no puede sostenerse válidamente que en el acuerdo delegatorio de facultades, organigramas generales o en el manual general de organización, se confieran facultades a una autoridad que no se encuentra expresamente creada en dicho reglamento interior, puesto que además de la existencia de la autoridad, debe constar expresamente en el cuerpo de leyes que contempla a las unidades administrativas que integran tal secretaría de Estado y no inferirse su existencia, toda vez que expresamente el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, que es expedido por el presidente de la República, determinará las atribuciones de las unidades administrativas; por lo que si en el citado reglamento, en el que constan las unidades administrativas que integran la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no se encuentra contemplada la existencia del subdirector de Sanciones de la Dirección de Sanciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual debe constar expresamente y no inferirse o hacerse derivar de disposiciones secundarias, es evidente que cualquier actuación derivada de ella es ilegal por provenir de una autoridad inexistente.»⁷

Previo a realizar el análisis de acto impugnado, es necesario precisar que el 21 veintiuno de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, se reformó la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, con la finalidad de hacer más eficiente la materia de movilidad.

Por ello, el Instituto de Movilidad del Estado, se extinguió, en tanto se previó que la Secretaría de Gobierno, a través de una Unidad Administrativa que para tal efecto creara, habría de conocer asuntos de las materias de educación vial y del servicio público y especial de

⁷ Época: Novena Época; Registro: 197547; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VI, octubre de 1997; Materia(s): Administrativa; Tesis: II.A. J/1; Página: 698

transporte⁸. En este tenor, los artículos 15 bis y 15 ter de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, disponen:

Artículo 15 bis. La Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad, contará con una unidad administrativa en materia de movilidad encargada de ordenar, planear, promover y administrar la movilidad en el Estado.»

«**Artículo 15 ter.** La Secretaría de Gobierno contará con una unidad administrativa en materia de transporte encargada de ordenar, planear, promover y administrar el servicio público y especial de transporte en el Estado, así como la educación vial.»

[Lo subrayado es propio]

A fin de reforzar los argumentos anteriores se transcriben los artículos transitorios primero, quinto, sexto y séptimo, de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, relativos a la reforma en comento, que textualmente indican:

«**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el 26 de septiembre de 2018, previa publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado.»

Artículo Quinto. La Secretaría de Obra Pública se transformará en Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad; para tal efecto, el Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato transferirá los asuntos jurídicos, administrativos, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general, el equipo de las unidades administrativas que hayan venido usando para la atención de sus funciones, a través de la entrega-recepción respectiva.»

«**Artículo Sexto.** La Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad sustituye en todas sus obligaciones y asume los compromisos adquiridos por las entidades

⁸ Cfr. Iniciativa de Decreto a fin de reformar, adicionar, y derogar diversas disposiciones de las leyes de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma, para el Estado y los Municipios de Guanajuato; Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, de Alcoholes para el Estado de Guanajuato; para el Desarrollo y la Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios; de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato; de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guanajuato; del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato; y al Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Consultable el www.congresogto.gob.mx

paraestatales que les transfieran los asuntos en términos del artículo quinto transitorio del presente Decreto.

Las referencias a la Secretaría de Obra Pública, y del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato se entenderán referidas a la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad.»

«**Artículo Séptimo.** De conformidad a lo estipulado en el Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública Estatal, la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, vigilará el proceso de entrega recepción extraordinaria.»

«**Artículo Octavo.** El Gobernador del Estado expedirá los reglamentos, así como las adecuaciones normativas y administrativas necesarias para el cumplimiento del presente Decreto, en un plazo que no exceda de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto se expiden, continuarán vigentes los actuales en lo que no se opongan al presente Decreto.»

[Lo subrayado es propio]

De lo transcrito, se desprende que a partir del 26 veintiséis de septiembre del 2018 dos mil dieciocho, el Ejecutivo del Estado debía expedir y adecuar los reglamentos correspondientes dentro del año siguiente, y que **las referencias al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato se entenderán referidas a la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad;** con lo cual se reitera la inexistencia del Instituto en mención.

En este contexto, a través del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, el 30 treinta de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se creó la Dirección General de Transporte, señalando que ésta es la

Unidad Administrativa a que se refiere la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios⁹.

Dentro de sus funciones, se estableció que serían ordenar, planear, promover y administrar el servicio público y especial de transporte, y las demás que le confiera la cita ley de movilidad, precisando que los inspectores de movilidad que le están adscritos serán competentes para emitir las boletas de infracción tratándose del servicio público y especial de transporte estatal.

Lo señalado se advierte del contenido de los artículos 3, fracción II, inciso a), subincisos a.1, a.2, a.3, a.4 y a.5, 42, fracción III, 43, fracciones I y II, y 46 fracción I, y artículo primero transitorio, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, que para su mayor comprensión a continuación se transcriben:

«**Artículo 3.** Para el estudio, planeación, programación, ejecución y despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con la siguiente estructura administrativa [...]

II. Subsecretaría de Servicios a la Comunidad:

a) Dirección General de Transporte:

a.1) Dirección de Desarrollo del Transporte;

a.2) Dirección Jurídica de Transporte;

a.3) Dirección de Inspección;

a.4) Dirección de Atención, Capacitación y Educación Vial; y

a.5) Dirección de Gestión Administrativa de Transporte...»

«**Artículo 42.** La Dirección General de Transporte debe planear, coordinar, supervisar y evaluar el trabajo de las siguientes unidades administrativas:

I. Dirección de Desarrollo del Transporte;

II. Dirección Jurídica de Transporte;

III. Dirección de Inspección;

⁹ Ello mediante decreto gubernativo número 08 ocho, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, publicado el 30 treinta de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 240 doscientos cuarenta, sexta parte.

IV. Dirección de Atención, Capacitación y Educación Vial; y
V. Dirección de Gestión Administrativa de Transporte.»

«**Artículo 43.** La Dirección General de Transporte tiene, además de las facultades genéricas, las siguientes:

- I. Ordenar, planear, promover y administrar el servicio público y especial de transporte, así como la educación y cultura vial;
- II. Fungir como la Unidad Administrativa de Transporte a que se refiere la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, con las atribuciones que la misma le confiere...»

«**Artículo 46.** La Dirección de Inspección tiene las siguientes facultades:

- I. Supervisar, verificar y vigilar, por conducto de los inspectores de movilidad, que la prestación del servicio público y especial de transporte de competencia estatal, se ejecute de acuerdo a la normatividad de la materia, así como levantar las boletas de infracción y actas de inspección...»

«**Artículo Primero.** El presente Decreto Gubernativo entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.»

«**Artículo Tercero.** A la entrada en vigencia del presente Decreto Gubernativo, cualquier referencia que en decretos, reglamentos, convenios u otros instrumentos jurídicos se haga a los Institutos de Movilidad del Estado de Guanajuato y de Seguridad en la Tenencia de la Tierra del Estado de Guanajuato, se entenderá hecha a las Direcciones Generales de Transporte y de Seguridad en la Tenencia de la Tierra, respectivamente.» [Lo resaltado no es de origen]

En virtud de lo anterior, a partir del 01 uno de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, el Inspector de Movilidad de la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, es la autoridad competente para vigilar el servicio público y especial de transporte estatal, y por consiguiente elaborar las infracciones con motivo del incumplimiento a las disposiciones que lo regulan.

Además, de las disposiciones citadas, se advierte que para todos los efectos legales, el Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato se entenderá referido a la Dirección General de Tránsito, pero únicamente en cuanto a ordenamientos legales y reglamentarios, decretos, convenios u otros instrumentos jurídicos **emitidos con anterioridad a la vigencia de las reformas, pero no así para emitir actos administrativos con posterioridad, como es el caso de la infracción impugnada, ni tampoco que los actos emitidos por los inspectores del Instituto de Movilidad mencionado se entenderán emitidos por un inspector adscrito a la Dirección General de Tránsito.**

Es este tenor, se emitió el criterio que enseguida se transcribe¹⁰:

«NULIDAD TOTAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR INSPECTOR DE MOVILIDAD DEL INSTITUTO DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE GUANAJUATO CON POSTERIORIDAD AL 1 DE DICIEMBRE DE 2018. INEXISTENCIA DE LA AUTORIDAD. Mediante reformas a la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 21 de septiembre de 2018, se extinguió el Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, a su vez se previó que la Secretaría de Gobierno crearía una unidad administrativa para efecto de conocer asuntos de las materias de educación vial y del servicio público y especial de transporte. En este tenor, el 30 de noviembre de la misma anualidad, a través del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, se creó la Dirección General de Transporte, por lo que de conformidad con los artículos 3, fracción II, inciso a), subincisos a.1, a.2, a.3, a.4 y a.5, 42, fracción III, 43, fracciones I y II, y 46 fracción I, y artículo primero transitorio, a partir del 1 de diciembre de 2018, el inspector adscrito a dicha unidad es la autoridad competente para vigilar el servicio público y especial de transporte estatal, y por consiguiente elaborar las infracciones con motivo del incumplimiento a las disposiciones que lo regulan. No obsta a lo anterior, que el

¹⁰ En este mismo sentido se pronunció la Tercera Sala de este Tribunal en la sentencia dictada dentro del proceso número **** de fecha 26 veintiséis de febrero de 2016 dos mil dieciséis, de la cual derivó el criterio con el rubro **«NULIDAD TOTAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR OFICIALES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁNSITO DEL ESTADO DEL ESTADO DE GUANAJUATO CON POSTERIORIDAD AL 1 DE ENERO DE 2015. INEXISTENCIA DE LA AUTORIDAD.»**

artículo séptimo transitorio del reglamento señalado, disponga que para todos los efectos legales, el Instituto de Movilidad se entenderá referido a la Dirección General de Tránsito, ya que ello únicamente ocurre en cuanto a ordenamientos legales y reglamentarios, decretos, convenios u otros instrumentos jurídicos emitidos con anterioridad a la vigencia de las reformas aludidas, pero no así para emitir actos administrativos con posterioridad, como es el caso de las infracciones. En consecuencia, de la inexistencia legal del Inspector adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, deviene su incompetencia para emitir actos administrativos»¹¹

Ahora, en el caso concreto, la infracción con folio ***** de fecha 29 veintinueve de agosto de 2020 dos mil veinte, fue emitida por un Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, lo que se advierte del propio acto impugnado en que indica «El Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato que suscribe la presente boleta de infracción...»

Luego, si el Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, es una autoridad jurídicamente inexistente, entonces, es incompetente para emitir el acto impugnado, pues al no estar prevista su existencia en una norma jurídica vigente al momento de la emisión del acto controvertido, tampoco habrá alguna disposición normativa que le atribuya facultad alguna.

Ilustra lo anterior la tesis aislada Tesis: II.A.65 A¹², que enseguida se transcribe:

¹¹ Expediente: 745/1ª Sala/19. Sentencia del 30 de septiembre de 2019. Consultable en <https://criterios.tjagto.gob.mx/nulidad-total-de-actos-administrativos-emitidos-por-inspector-de-movilidad-del-instituto-de-movilidad-del-estado-de-guanajuato-con-posterioridad-al-1-de-diciembre-de-2018-inexistencia-de-la-autoridad/>

¹² Época: Novena Época; Registro: 194030; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo IX, Mayo de 1999; Materia(s): Administrativa; Tesis: II.A.65 A; Página: 1006.

«**DIRECCIÓN GENERAL DE ORIENTACIÓN, QUEJAS Y DENUNCIAS DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. ES LEGALMENTE INEXISTENTE.** La Dirección General de Orientación, Quejas y Denuncias de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, no puede ser considerada como una unidad administrativa integrante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al no estar contemplada dentro del reglamento interior de la propia secretaría, vigente a partir del 12 de abril de 1995; por tanto, es evidente que no tiene existencia legal, y cualquier actuación derivada de ella es ilegal, por provenir de una autoridad inexistente.»
 [Lo subrayado es añadido.]

En consecuencia, ante la inexistencia legal del Inspector de Movilidad adscrito al Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, y por ende la incompetencia de la parte demandada que emitió la infracción con folio *****, de 29 veintinueve de agosto del 2020 dos mil veinte, se actualiza la causal prevista en el artículo 302, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Dado que la incompetencia del inspector demandado para emitir la infracción impugnada, constituye un vicio de ilegalidad que trasciende a su aspecto material o de contenido, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **Nulidad Total** de la infracción impugnada.

Es aplicable por analogía el criterio que a continuación se transcribe:

«**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y

IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»¹³ [Lo subrayado es propio]

Dado el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actora, al resultar incompetente la autoridad que emitió la infracción impugnada, a fin de decretar su nulidad y la de su correspondiente calificación.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por el Pleno de este Órgano Jurisdiccional con el rubro y texto siguientes:

«CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. ES INNECESARIO SU ESTUDIO CUANDO SE DECRETA LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO. No es necesario el análisis de los demás conceptos de violación que esgrime el actor en contra del acto impugnado, al haber resultado bastante el estudio de la incompetencia de la autoridad, en virtud de que la competencia es un requisito de validez del acto administrativo, de acuerdo con lo que establece el artículo 137, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo que es suficiente para decretar la nulidad total de la resolución administrativa impugnada, con fundamento en la fracción I del artículo 302 del Código citado.»¹⁴

¹³ Época: Novena Época; Registro: 184612; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Marzo de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/21; Página: 1534.

¹⁴ Sentencia de fecha 18 dieciocho de septiembre de 2009 dos mil nueve, dictada dentro del toca 89/09.PL.

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.

Solicita la parte actora la devolución del pago de la multa por la cantidad de \$***** (*****).

No se reconoce el derecho solicitado por el actor, sin embargo, se puntualiza que **se dejan a salvo sus derechos para que solicite la devolución ante la autoridad hacendaria**, ello como enseguida se explica:

Conforme a lo establecido en los artículos 255 y 300, fracciones III, V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuando este Tribunal declare la nulidad del acto o resolución impugnada y además ésta implique la restitución de un derecho o la devolución de una cantidad, debe pronunciarse sobre esa prerrogativa y en su caso, condenar a la autoridad demandada al cumplimiento de la obligación correlativa.

En este contexto, el actor únicamente estará obligado a **acreditar que cuenta con el derecho subjetivo**, para lo cual debería **allegar los elementos probatorios suficientes que revelen su existencia**. Lo anterior se sustenta además, en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe:

«CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO, OBEDECE AL MODELO DE PLENA JURISDICCIÓN CON QUE CUENTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y TIENDE A TUTELAR LA JUSTICIA PRONTA Y COMPLETA. El deber del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio contencioso administrativo, antes de ordenar que se restituya, se reduzca el importe de una sanción o se condene a una indemnización, contenido en los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está inspirado en la garantía de justicia pronta y completa establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con ello se intenta evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado, pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, porque allegó los elementos probatorios suficientes que revelan su existencia, se procura la pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado.»¹⁵

Así, el modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues en virtud de la diversidad de materias que conoce este Tribunal de Justicia Administrativa dependerá el establecer si la actuación en cada concreto debe ajustarse al modelo contencioso de anulación -que consiste únicamente en determinar la legalidad del acto administrativo, o bien, al modelo de plena jurisdicción en donde se precisa la existencia y medida de un derecho subjetivo del particular.

Cuando la pretensión principal del accionante es el reconocimiento de un derecho subjetivo a su favor, este Tribunal debe actuar bajo el modelo de plena jurisdicción, teniendo por ello total libertad de valorar las pruebas aportadas por el actor y resolver lo que jurídicamente corresponda, esto es, debe decidir directamente sobre la titularidad de ese derecho, para lo cual se requiere constatar la existencia de la prerrogativa alegada.

¹⁵ Época: Novena Época; Registro: 165079; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXI, Marzo de 2010; Materia(s): Administrativa, Constitucional; Tesis: 2a. XI/2010; Página: 1049.

La comprobación oficiosa de ese derecho subjetivo se justifica con la finalidad de que no se produzca un beneficio indebido para el actor, en el entendido de que **tiene eficacia plena esta obligación cuando el tribunal cuenta con los elementos suficientes para valorar ese aspecto**, de lo contrario deberá declarar la nulidad del acto impugnado sin pronunciarse sobre dicho tema en la sentencia que dicte.

En relación a lo señalado en el párrafo precedente, se destaca que este Tribunal de Justicia Administrativa se pronunciará sobre el derecho subjetivo del actor a partir de los datos y pruebas que éste allegue al juicio de nulidad, que sean suficientes para analizar si el particular cuenta con el derecho para que se le otorgue lo pedido, porque ante la duda, acerca de algún elemento constitutivo, tendrá que reservar dicho examen a la autoridad administrativa para no dejarlo en estado de indefensión.

Además, la obligación de constatar ese derecho subjetivo no conlleva a que se aprecie libremente, pues se debe tomar en cuenta los elementos y requisitos que ese exigen en las disposiciones relativas para acceder a él, siendo notorio que la certeza jurídica se colma porque se debe acudir a la legislación que rige al derecho subjetivo para averiguar qué datos o pruebas deben colmarse para que se otorgue.

Ilustra lo anterior la tesis aislada IX/2010¹⁶, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

¹⁶ Época: Novena Época; Registro: 165080; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXI, Marzo de 2010; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a. IX/2010; Página: 1048.

«CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL RECONOCIMIENTO OFICIOSO DE LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO NO CONTRAVIENE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA, AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA. El deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor, antes de establecer la forma en que se reintegrará, ordenar que se reduzca el importe de una sanción o condenar a una indemnización, previsto en el artículo 50, penúltimo párrafo, en relación con el diverso 52, fracción V, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no contraviene las garantías de seguridad jurídica, audiencia y acceso a la justicia establecidas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, porque el Tribunal se pronunciará sobre el derecho subjetivo del actor a partir de los datos y pruebas que éste allegue al juicio, que sean suficientes para acreditar que cuenta con el derecho para que se le otorgue lo pedido en la instancia de origen, y si se tiene imposibilidad jurídica para verificar ese aspecto no queda en estado de indefensión, porque únicamente se anulará el acto o resolución sin emitirse un pronunciamiento de fondo en relación con el reconocimiento de ese derecho subjetivo. De igual manera, el cumplimiento de esa obligación no conlleva a que el Tribunal lo aprecie libremente, porque con base en el marco jurídico que rige a ese derecho decidirá si se acreditaron los requisitos exigidos para acceder a él, esto es, solamente acude a la legislación que rige al derecho subjetivo para averiguar qué datos o pruebas deben colmarse para que se otorgue, siendo evidente que no era necesario que el legislador concretara la forma en que se constataría ese derecho porque esa situación depende de cada asunto sometido ante dicho Tribunal.»

En la especie, no se cuentan con elementos suficientes para emitir un pronunciamiento respecto de las pretensiones en análisis, pues de las probanzas que a la actora aportó, ninguna es certera en cuanto a al entero de la cantidad contenida en el recibo de pago, con motivo de la infracción impugnada.

La parte actora aportó como pruebas al proceso la copia al carbón de la boleta de infracción decretada nula en este proceso, de la cual se advierte el número de folio *****, nombre del infractor *****, nombre de la propietaria del vehículo ***** sociedad anónima de

responsabilidad limitada, datos del vehículo involucrado tales como marca, submarca, modelo, tipo color, número de serie y placas de circulación *****.

Se resalta que en el reverso de esa boleta no se encuentran llenados los espacios relativos a la calificación de la multa, lo que impide conocer la cantidad con que se sancionó a la actora.

Más aún que como se precisó en el Considerando Tercero de este fallo, en acuerdo dictado el 3 tres de noviembre de esta anualidad ante el incumplimiento del requerimiento que le fue formulado a la parte actora, no se tuvieron por ofrecidas las pruebas consistentes en línea de captura para la recepción de pagos y el pago realizado el 7 siete de septiembre de 2020 dos mil veinte.

Por consiguiente, las pruebas aportadas por la actora son insuficientes para tener por acreditado su derecho subjetivo y por ende para ordenar la restitución del importe que dijo haber pagado con motivo de la multa impugnada. En este tenor, de conformidad con la tesis de rubro **«CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL RECONOCIMIENTO OFICIOSO DE LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO NO CONTRAVIENE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA, AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA»**, se tiene que reservar el análisis del derecho subjetivo pretendido a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración demandada, para no dejar a la parte actora en estado de indefensión, por lo que este Tribunal no emitirá un pronunciamiento de fondo en relación con el reconocimiento del derecho subjetivo.

Luego, se dejan a salvo los derechos de la parte actora para hacer valer la devolución ante la citada autoridad fiscal, con la actualización correspondiente, para no dejarla en estado de indefensión.

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se decreta el sobreseimiento respecto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Tercero del presente fallo.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de la infracción impugnada, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

CUARTO. Se dejan a salvo los derechos de la parte actora para solicitar en su caso la devolución ante la citada autoridad fiscal, con la actualización correspondiente, ello de conformidad con lo establecido en el propio fallo que se emite.

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.

La presente hoja de firma corresponde a la **sentencia definitiva** del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1775/1ª Sala/20**, de fecha 25 veinticinco de noviembre de 2020 dos mil veinte.-----

Version Pública TJA