

Silao de la Victoria, Guanajuato, 12 doce de agosto de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **640/1ªSala/19** promovido por *********, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

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

«...el acta de infracción con número de folio *********...»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora; y; **3)** La condena a la parte demandada para que para que le sea devuelta a licencia de conducir que le fue retenida como garantía.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 05 cinco de abril de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda y se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que dieran contestación a la misma.

Se concedió la suspensión para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran y con efectos restitutorios; esto es, para que no se inicie el procedimiento administrativo de ejecución, hasta en tanto se dicte sentencia en el presente proceso, así como para que la autoridad demandada proceda a la devolución de la licencia de conducir tipo A, número *****, que le fue retenida al actor en garantía.

Además, se admitieron las pruebas documental y presuncional en su doble aspecto, ofrecidas por la parte actora.

Conjuntamente se tuvo al justiciable por designando abogados autorizados, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Luego, en proveído de fecha 19 diecinueve de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a *****, **Agente B de la Secretaría de Seguridad Pública de León, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma. Se le tuvo por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

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 08 ocho de julio de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que **no** fueron presentados por ninguna de las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 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 con la copia simple del acta de infracción con folio *****, de fecha 06 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve, emitida por *****, en ejercicio del cargo de Agente B de la Dirección General de Tránsito Municipal de León, Guanajuato, así como con el reconocimiento expreso de la

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

autoridad encausada al dar contestación a la demanda²; ello al tenor de lo dispuesto en los artículos 117, 119, 124 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia del tenor literal siguiente:

«COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS, CUANDO SE ENCUENTRAN ADMINICULADAS CON OTRAS PRUEBAS. Las copias fotostáticas simples de documentos carecen de valor probatorio aun cuando no se hubiera objetado su autenticidad, sin embargo, cuando son adminiculadas con otras pruebas quedan al prudente arbitrio del juzgador como indicio, en consecuencia, resulta falso que carezcan de valor probatorio dichas copias fotostáticas por el solo hecho de carecer de certificación, sino que al ser consideradas como un indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretenden probar, con los demás «elementos probatorios que obren en autos, a fin de establecer, como resultado de una valuación integral y relacionada con todas las pruebas, el verdadero alcance probatorio que debe otorgárseles.»³

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

² En el apartado relativo a causales de improcedencia, la encausada señaló: «...detectándolo el suscrito flagrantemente sobre mi recorrido siendo este sobre la calle Almandino con circulación de Sur a Norte en la colonia Villas de San Juan, con punto de referencia entre Boulevard las Torres (Eje Metropolitano) de esta ciudad de León, Guanajuato, elaborando el suscrito el acta de infracción que ahora se debate, al C. *****, por lo que el acto emitido por el suscrito se encuentra debidamente fundado y motivado.»

³ Época: Novena Época; Registro: 172557; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007; Materia(s): Civil; Tesis: I.3o.C. J/37; Página 1759.

Sostiene la autoridad demandada la improcedencia del proceso 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, porque de las pruebas ofrecidas no se desprende que haya emitido algún acto administrativo que afecte la esfera jurídica del inconforme, agrega que el justiciable no acreditó con documento alguno la personalidad jurídica de quien dijo ser.

Es **infundado** el planteamiento de la autoridad encausada como a continuación se expone:

El artículo 9, primer y último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone que se considera con capacidad jurídica aquéllas personas a quienes así se les reconozca el Código Civil para el Estado de Guanajuato, y que tendrán el derecho de actuar personalmente o a través de su representante.

El ordenamiento jurídico reconoce que pueden existir dos tipos de personas: personas físicas⁴ y personas morales.⁵

En el caso de las personas físicas, sólo el mayor de edad y el legalmente emancipado, tienen capacidad jurídica para disponer libremente de su persona y de sus bienes, con las limitaciones que

⁴ El artículo 20 del Código Civil para el Estado de Guanajuato define a la persona física como «... los individuos de la especie humana, desde que nacen hasta que mueren. Se reputa nacido el feto que, desprendido enteramente del seno materno, vive veinticuatro horas o es presentado vivo al Registro Civil.»

⁵ De acuerdo al artículo 24 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, son personas morales la Nación, las Entidades Federativas y los Municipios; las corporaciones de carácter público y las fundaciones reconocidas por la ley; las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles; los sindicatos y demás asociaciones profesionales a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución General de la República; los ejidos y las sociedades cooperativas y mutualistas; las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; y todas las agrupaciones a las que la ley reconozca ese carácter.

establece la ley; los menores de edad, en estado de interdicción y demás incapacidades señaladas por la ley constituyen restricciones a la capacidad jurídica, por lo que quienes se encuentran en tales condiciones podrán ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes⁶.

Las personas morales se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos⁷.

Ahora, la personalidad en el proceso, también llamada «legitimatio ad procesum»⁸, ha sido definida como la aptitud o idoneidad para actuar en un proceso⁹; o bien, como la facultad de poder actuar en el mismo, como actor, como demandado o como tercero, o representando a éstos¹⁰.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende por legitimación activa la potestad conferida (al actor) por el orden jurídico para acudir a un órgano jurisdiccional a solicitar, mediante el ejercicio de una acción, la tramitación de un proceso, tal y como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

«LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el

⁶ Cfr. Artículos 21, 22 y 23 del Código Civil mencionado.

⁷ Cfr. Artículo 26 del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

⁸ Otras denominaciones «legitimación en el proceso» o «legitimación procesal activa».

⁹ Couture, Eduardo J, Vocabulario Jurídico, Buenos Aires, Depalma, 1997, página 380.

¹⁰ Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 2a. edición, México Porrúa, 1960, página 467.

proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. **La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.»**¹¹

Énfasis añadido.

Así, la personalidad del actor en el proceso administrativo se define como la capacidad procesal de acudir personalmente al juicio; o bien, a través de un apoderado o de un representante, en cuyo caso deberá acreditarse en el primer escrito ante la autoridad jurisdiccional dicha representación, mediante escritura pública o carta poder firmada y ratificada la firma por el otorgante ante Notario Público o ante la autoridad frente a la cual se actúe; lo que se obtiene de lo dispuesto en los artículos 9, primer y último párrafo, 11 y 266, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponen que:

«**Artículo 9.** Para efectos de este Código se consideran con capacidad jurídica, aquellas personas a quienes así se les reconozca por el Código Civil para el Estado de Guanajuato [...] **tienen el derecho de actuar personalmente o por medio de representante. La representación con que se ostente se deberá acreditar en el primer escrito ante la autoridad administrativa,** o bien, en el escrito de demanda o contestación ante la autoridad jurisdiccional.»

«**Artículo 11.** La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada y ratificada la firma por el otorgante ante Notario Público o ante la autoridad frente a la cual se actúe.»

¹¹ Época: Novena Época; Registro: 196956; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Enero de 1998; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 75/97; Página: 351.

«**Artículo 266.** A la demanda se anexará: [...] III. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione a nombre propio...»

Énfasis añadido.

En la especie, del escrito inicial de demanda, se desprende que el actor ***** -persona física-, compareció a nombre propio y no a través de un apoderado o representante, por lo que contrario a lo señalado por la demandada, no era necesario que anexaran documento alguno que acreditara su personalidad de conformidad con las disposiciones legales transcritas.

Asimismo, resulta ilustrativa por analogía, dado que el artículo 266, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de contenido semejante al artículo 209, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la tesis que a continuación se transcribe:

«PERSONALIDAD EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL DOCUMENTO QUE LA ACREDITE DEBE ANEXARSE A LA DEMANDA. Según el artículo 209, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, se exige que en cada demanda se acredite la personalidad del promovente o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada cuando no gestione a nombre propio; por tanto, no basta el solo hecho de que el tribunal tenga conocimiento de que en otro juicio una persona tiene reconocida su personalidad o como apoderado de otra, pues en cada demanda el actor debe acompañar el documento que lo acredite.»¹²

¹² Época: Octava Época; Registro: 221450; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, Noviembre de 1991; Materia(s): Administrativa; Página: 264.

De lo expuesto se concluye, que la excepción de falta de personalidad de una persona física, consiste en que el actor no tenga capacidad procesal para comparecer personalmente en razón de su minoría de edad, que se haya declarado en estado de interdicción o cualquier otra incapacidad señalada por la ley; o bien, que teniendo dicha capacidad haya comparecido a juicio por conducto de un apoderado que carece de ella o cuyo poder no es suficiente, **aspectos que no fueron cuestionados o controvertidos por la autoridad demandada.**

En cambio, la falta de interés legítimo o jurídico se refiere a la legitimación en la causa¹³ e implica tener la titularidad del derecho subjetivo. En este sentido, los artículos 9, párrafo segundo, y 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponen lo siguiente:

«**ARTÍCULO 9** (...) Interesado es todo particular que tiene un interés jurídico respecto de un acto o procedimiento, por ostentar un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido...»

«**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...»

De los preceptos legales transcritos se advierte que para intervenir en el proceso administrativo, el particular deberá acreditar la afectación a

¹³ Legitimación «ad causam».

su interés jurídico; es decir, que el acto del cual pretende su nulidad haya vulnerado su derecho subjetivo legítimamente tutelado por la norma jurídica, y el cual al ser quebrantado por la actuación de la autoridad le otorga al gobernado la potestad de acudir al Órgano Jurisdiccional a pedir la reparación de dicha transgresión.

Resulta ilustrativa la tesis aislada con el rubro y texto siguientes:

«INTERES JURIDICO, EL ACTO RECLAMADO DEBE AFECTARLO

DIRECTAMENTE. Para que el quejoso pueda pedir amparo contra un acto que estime afecta sus intereses jurídicos, el acto de autoridad debe dirigirse directamente en su contra, o de no ser así debe el cumplimiento en sí afectarle, aunque originalmente el acto no haya sido dirigido en su perjuicio, por lo que si el quejoso no se encuentra en ninguna de las dos hipótesis el amparo es improcedente en términos del artículo 73 fracción V de la ley de la materia.»¹⁴

Énfasis añadido.

Así, se tiene que se afectan los intereses jurídicos de un particular cuando el acto administrativo le fue dirigido directamente en su contra; o bien, porque su cumplimiento le afecta aunque originalmente no haya sido el destinatario.

En este caso en concreto, se analizará la legalidad de la infracción *****, de fecha 06 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve, cuya existencia quedó debidamente acreditada en el Considerando Segundo de este fallo, acto del cual se desprende que ***** tiene interés jurídico al ser destinatario.

¹⁴ Época: Octava Época; Registro: 212268; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo XIII, Junio de 1994; Materia(s): Común; Tesis: II.2o.212 K; Página: 590.

Apoya el razonamiento anterior, el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Tribunal en la sentencia de 9 nueve de enero de 1994 mil novecientos noventa y cuatro, dictada en el expediente número 19/954/1994, con el rubro y texto siguientes:

«INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES SON DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. El interés jurídico que funda la pretensión del acto deriva, de manera evidente, del hecho de ser destinatario de un acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en autos del presente juicio y que, al ser dirigido a dicho gobernado, pudiera infringir en su perjuicio las disposiciones legales aplicables, por lo que no es atendible el razonamiento de la parte demandada relativa al sobreseimiento.»

Lo subrayado es propio.

Asimismo, apoya lo señalado la tesis aislada XXIII.2o.3 A¹⁵, que es del tenor siguiente:

«INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LO TIENE LA PERSONA CUYOS DATOS APAREZCAN EN LA BOLETA DE INFRACCIÓN QUE SE IMPUGNA. De conformidad con el artículo 202, fracción I, del Código Fiscal de la Federación es improcedente el juicio de nulidad cuando el acto administrativo impugnado no afecte el interés jurídico del demandante. Ahora bien, cuando dicho acto consiste en la multa impuesta a través de una "boleta de infracción", por supuesta violación a las leyes de tránsito terrestre, sin que se precise en ella quién es el obligado al pago de la misma y en el referido documento aparecen tanto los datos del conductor del vehículo, como los de su propietario, ambos tienen interés jurídico para promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que se encuentran en situación de

¹⁵ Época: Novena Época; Registro: 183512; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVIII, Agosto de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: XXIII.2o.3 A; Página: 1768.

inseguridad jurídica por no tener la certeza de si están obligados al pago de la multa cada uno de ellos.»

Énfasis añadido.

De esta manera, se puede determinar que el acto impugnado en el presente proceso administrativo cuya existencia quedó debidamente acreditada en este proceso, sí afecta el interés jurídico de la parte actora, ya que al estar dirigido al promovente tiene el derecho de inconformarse, por considerar que no está apegado a derecho.

En consecuencia, al no prosperar las causales de improcedencia invocadas y al no advertirse, oficiosamente, la actualización de alguna de las hipótesis previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que impida resolver el fondo de la causa a continuación, se estudiará la «litis» sometida a esta Sala.

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

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

SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».¹⁶

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Por cuestión de método, el estudio de los conceptos de impugnación, se abordará de forma diversa a la que fueron expuestos por la parte actora¹⁷. Ello dado que a través de los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencia que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que recogen los numerales 298 y 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se obliga a los órganos jurisdiccionales a resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento.

No obstante la inexistencia de una norma que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de impugnación en el proceso administrativo, este Juzgador se encuentra constreñido a estudiar preferentemente los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, dado que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, evitando así juicios ociosos al analizar vicios que únicamente ocasionarán la reposición del procedimiento.

Apoya el criterio relativo al estudio preferente de los conceptos de impugnación orientados a declarar la nulidad lisa y llana de los actos

¹⁶ 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.

¹⁷ De conformidad con la tesis de jurisprudencia bajo el rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.**» Época: Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.

impugnados la jurisprudencia con el rubro y texto que a continuación se transcriben:

«**CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).** El artículo 17 constitucional consagra la garantía de acceso a la impartición de justicia, la cual se encuentra encaminada a asegurar que las autoridades -órganos judiciales o materialmente jurisdiccionales- lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo que uno de los principios que consagra dicha garantía es el de exhaustividad, entendiéndose por tal la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, los numerales 87 y 89, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, establecen la existencia de dos requisitos que deben observarse en el dictado de las resoluciones: el de congruencia y el de exhaustividad. Ahora, si bien es cierto que en la citada ley no existe una disposición expresa que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de anulación, también lo es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se encuentra constreñido a ocuparse de todos los motivos de impugnación en que descansa la pretensión anulatoria del actor, y preferentemente de los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ya que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, con lo que se respeta la garantía de acceso efectivo a la justicia y, en particular, el principio de completitud que ésta encierra.»¹⁸

Lo resaltado es propio.

Una vez precisado lo anterior, se procede al análisis del **segundo** concepto de impugnación, en el cual señala el actor que el acto impugnado está indebidamente motivado dado que el agente demandado omitió señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar,

¹⁸ Época: Novena Época; Registro: 166717; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A.T. J/9; Página: 1275.

ya que sólo señala los dispositivos que regulan la conducta prohibida, por lo que no realizó un razonamiento lógico jurídico en el cual de manera clara funde el precepto de su actuación. Además, negó lisa y llanamente los hechos imputados en la infracción combatida.

Por su parte, al dar contestación a la demanda, la autoridad encausada señaló que en el acto impugnado sí señaló las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como que el razonamiento empleado se encuentra ligado con los hechos y las hipótesis jurídicas que se citan en el apartado del fundamento legal.

Derivado de lo anterior, se obtiene que la controversia en este proceso consiste en determinar si los textos señalados en la infracción impugnada son suficientes para considerar debidamente motivado dicho acto.

A juicio de este resolutor, el concepto de impugnación **segundo** del escrito inicial de demanda que se analiza, es **fundado**.

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

La correcta fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable al caso concreto; la motivación se trata del argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificarla, le permita su defensa, para el caso que resulte irregular.

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, una indebida motivación acontece cuando las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto

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

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

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial que establece:

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

el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»¹⁹

Énfasis añadido.

En el caso, la autoridad demandada que emitió el acta de infracción *****de fecha 06 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve, no observó el requisito de debida o suficiente motivación en los términos destacados, pues si bien se señalaron las circunstancias de tiempo y lugar, como es la hora, el día y el lugar específico en el que se realizó la infracción, fue omisa la autoridad en señalar las circunstancias de modo, esto es, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas por las cuales realizó el acto de molestia al promovente.

En el formato preimpreso que utilizó la autoridad encausada, en relación al motivo de la infracción señaló: «Observar y atender las indicaciones de los dispositivos de control vehicular colocados en la vía pública» y continuó señalando lo siguiente:

«Hechos que ocurrieron en [...] ubicación exacta del señalamiento vial oficial que indica la prohibición de la conducta desplegada por el conductor (indicar en que consiste la prohibición en dicha zona) cabe señalar que la contravención al Reglamento de Policía y Vialidad para el Municipio de León, Guanajuato, cometida por el conductor y cuyas generales obran al inicio de la presente fue detectada en flagrancia como a continuación se detalla: se detectó al vehículo antes mencionado no respetar la señal que existe en el lugar a las 11:05 hrs en la misma orientación y calle.»

¹⁹ Época: Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta ; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

De lo anterior, se pone de manifiesto que en el texto del documento de referencia se estableció que el conductor del vehículo a cuyos datos se describieron en el acto impugnado, no respetó la señal que existe en el lugar, **acción señalada de forma genérica y por lo tanto abstracta.**

Sin embargo, como se adelantó, la autoridad demandada tenía la obligación de realizar una narración breve de los hechos ocurridos el día 06 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve en relación a la infracción imputada, precisando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, tal y como lo dispone el artículo 137, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por ejemplo la forma en que la autoridad demandada se percató de los hechos, precisar el tipo de señalamiento existente en el lugar, si se trataba de semáforos, boyas, señales horizontales sobre el pavimento, conos, en incluso las indicaciones de un agente de vialidad; así como la acción u omisión cometida por el justiciable, verbigracia, el no haber detenido el vehículo a pesar de la luz roja o ámbar de un semáforo; no ceder el paso a un vehículo cuando la señal así lo indicara, rebasar a otro por el carril de circulación contraria cuando la línea divisoria de carriles se encuentre delimitada por una raya continúa o boyas divisorias, para concluir que el impetrante no respetó la indicación de los dispositivos de control vehicular.

Lo señalado de conformidad con los artículos 93, fracción IX, 102, fracciones I, II, III, IV, V, IX, X y XIV, así como 104, fracciones I y XIX, inciso d, del Reglamento de Policía y Vialidad para el Municipio de León, Guanajuato, que textualmente señalan:

«**Artículo 93.-** Para los efectos del presente capítulo, además de los conceptos contenidos en la Ley de Movilidad y el Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, se entenderá por [...] **IX. Dispositivo para el control del tránsito:** Señales verticales, semáforos, boyas, conos o similares, marcas o señales horizontales sobre el pavimento y cualquier otro medio que sea utilizado para regular y guiar la circulación de vehículos y la seguridad en la movilidad de las personas...»

«**Artículo 102.-** Para las preferencias de paso en las vías públicas del municipio, los conductores se ajustarán a la señalización establecida y a las siguientes reglas: I. En los cruceros controlados por los agentes de vialidad o por promotores voluntarios de seguridad vial, las indicaciones de estos prevalecen sobre la de los semáforos y señales oficiales, debiendo los peatones y los conductores de vehículos obedecer en todo momento dichas indicaciones; II. En los cruceros regulados mediante semáforos, cuando la luz esté en color rojo, debe detener su vehículo totalmente en la línea de “alto” y en ningún caso cruzar la avenida o calle; III. En los cruceros regulados por semáforos, cuando la luz esté en color ámbar los peatones y los conductores deberán abstenerse de entrar al cruce, excepto que el vehículo se encuentre ya en él y el detenerlo signifique peligro a terceros u obstrucción al tránsito. En estos casos el conductor completará el cruce con las precauciones debidas; IV. Tratándose de intersecciones de igual condición, ambos vehículos harán alto, teniendo preferencia de paso el conductor que vea al otro por su extrema derecha, siempre y cuando la vía en que circule carezca de señalización que regule la preferencia de paso; V. Cuando los semáforos se encuentren con luces intermitentes se cruzará con precaución disminuyendo la velocidad. Tiene preferencia de paso el conductor que transite por la vía cuyo semáforo esté destellando en color ámbar, sobre el conductor que transite en una vía cuyo semáforo esté destellando en color rojo, quien deberá hacer alto total y después cruzar con precaución; [...] IX. Cuando exista la señalización de alto o en los cruceros no haya posibilidad de que los vehículos avancen hasta cruzar la vía en su totalidad, evitará continuar la marcha y obstruir la circulación de las calles transversales; X. La vuelta a la derecha será continua aún y cuando el semáforo se encuentre en rojo, debiendo darla con precaución y haciendo alto total antes de realizar dicha maniobra, siempre y cuando la densidad de peatones y de vehículos lo permita y no exista semáforo peatonal; [...] XIV. En las intersecciones controladas por la señal de “Ceda El Paso A Un Vehículo”, todo conductor deberá hacer alto y

reiniciar la marcha cruzando alternadamente, teniendo preferencia de paso aquel vehículo que haya arribado primero al cruce y haya hecho alto...»

«**Artículo 104.-** Se prohíbe a los conductores de vehículos de motor en general: I. Circular en sentido opuesto al indicado en los dispositivos para el control del tránsito o disposiciones legales aplicables, salvo por indicaciones de los agentes de vialidad [...] XIX. Adelantar o rebasar a otro por el carril de circulación contraria en los siguientes casos [...] d. Cuando la línea divisoria de carriles se encuentre delimitada por una raya continúa o boyas divisorias de carril...»

Lo subrayado no es de origen.

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

Así, es correcto considerar que en el acto combatido no se detallaron pormenorizadamente las causas que justificaran su emisión, con el fin de que el ahora actor tuviera la oportunidad de controvertir correctamente lo asentado en la infracción impugnada, dejándolo en completo estado de indefensión.

Entonces, la motivación insuficiente de la infracción imputada a la parte actora trasciende en una indebida motivación en su aspecto material, es decir, se dieron razones que permitieron al particular –hoy parte actora– cuestionarlas en juicio, pero tales razones fueron exiguas para un conocimiento pleno de la decisión de la autoridad, lo que se traduce en que el acto impugnado fue emitido sin observar la disposición debida, es decir, sin observar los postulados establecidos

en el artículo 16 Constitucional, que ordena a las autoridades fundar y motivar debidamente sus actuaciones, razón por la cual, se actualiza el supuesto de nulidad previsto en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este orden de ideas y dado que la insuficiente motivación de la infracción con folio ***** de fecha 06 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve, 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 declara la **Nulidad Total** de manera **lisa y llana** de la mencionada infracción.

Apoya lo anterior el criterio sustentado en la jurisprudencia 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.»²⁰

Énfasis añadido.

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

Sirve de apoyo a la afirmación que antecede que, a la letra dice:

«**CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.** Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.»²¹

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 el justiciable la devolución de la licencia de conducir que le fue retenida como garantía, al momento del levantamiento de la boleta de infracción número de folio T-6020441, en 06 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

²⁰ Época: Novena Época; Registro: 184612; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Marzo de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/21; Página: 1534.

²¹ Época: Novena Época; Registro: 195992; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Junio de 1998; Materia(s): Laboral; Tesis: XI.3o.5 L; Página: 626.

Se encuentra **satisfecha** la pretensión solicitada por la parte actora en virtud de que se concedió la suspensión del acto para el efecto de devolver al justiciable la licencia de conducir tipo A, número *****, ello mediante auto de 05 cinco de abril de 2019 dos mil diecinueve.

Por lo anterior, resulta innecesario ordenar nuevamente la devolución de licencia de conducir aludida, debido a que dicha pretensión fue colmada mediante el otorgamiento de la suspensión solicitada, y al quedar el acto combatido insubsistente dicha determinación de retención de la licencia, resulta también inválida y sin efectos.

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. **No es procedente decretar el sobreseimiento** en la presente causa administrativa, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Tercero del presente fallo.

TERCERO. Se decreta la **Nulidad Total** de manera **lisa y llana** del acto impugnado, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

CUARTO. Se declara que la pretensión relativa a que le sea devuelta la licencia de conducir que le fue retenida como garantía, queda **satisfecha**, ello de conformidad con lo expuesto en el Considerando Sexto de este fallo.

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 Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA