

PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA
No. RA/022/2020

EXPEDIENTE NÚMERO *****

TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SENTENCIA RECURRIDA SENTENCIA DEFINITIVA DEL OCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE

MAGISTRADO PONENTE: MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

SECRETARIA PROYECTISTA: ROXANA TRINIDAD ARRAMBIDE MENDOZA

RECURSO DE APELACIÓN: RA/SFA/073/2019

SENTENCIA: RA/022/2020

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, veinticuatro de junio de dos mil veinte.

ASUNTO: resolución del toca RA/SFA/073/2019, relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por ***** , abogado autorizado por la parte actora, en contra de la sentencia definitiva de fecha ocho de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente ***** .

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

PRIMERO. Con fecha ocho de noviembre de dos mil diecinueve, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos resolutivos son del tenor literal siguiente:

[...]

PRIMERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ de la **BOLETA DE INFRACCIÓN ******* de fecha ***** en el juicio contencioso administrativo dentro del expediente al rubro indicado, por los razonamientos expresados en esta sentencia.

SEGUNDO. Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refiere el numeral 8 y el artículo 10 apartados B fracción VII ambos de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza citada al pie²³, conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria de la Sala Superior y de la Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa de Coahuila de Zaragoza integrara Pleno de Sala Superior para la resolución del recurso de apelación que en su caso se interponga contra la presente sentencia.

En su oportunidad, archívese este expediente, como asunto totalmente concluido y dese de baja en el Libro de Registros que se lleva para tal efecto.

NOTIFÍQUESE.

[...]

SEGUNDO. Inconforme ***** con la mencionada resolución, la recurrió en apelación; recurso que fue admitido por la Presidencia de este Tribunal mediante auto de fecha nueve de diciembre de dos mil diecinueve, en el que además se designó al magistrado **Marco Antonio Martínez Valero**, como magistrado ponente, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, en términos del artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con el numeral 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, el cual, el día de hoy, se somete a la decisión del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

RAZONAMIENTOS

PRIMERO. Competencia. La competencia para resolver el presente recurso de apelación corresponde al Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en términos del artículo 96 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 10, apartado B, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el numeral 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

TERCERO. Agravios. Mediante escrito recibido por medio oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa en fecha veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, *****, interpuso el recurso de apelación en estudio, exponiendo los agravios de su intención, mismos que aquí se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen.

El análisis de los agravios se realizará en orden diverso al expresado, con la finalidad de resolver efectivamente las cuestiones planteadas, sin que ello le genere agravio al recurrente, de acuerdo con las tesis de jurisprudencia con número de registro digital 164618 y 167961, de título y subtítulo:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

CUARTO. Relación de antecedentes necesarios. Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente transcribir los siguientes antecedentes:

a) Mediante escrito recibido en fecha diez de junio de dos mil diecinueve, se presentó escrito inicial de demanda planteado por **** por sus propios derechos, reclamando la aplicación de la infracción número de folio **** de fecha ****, donde se determinaron faltas administrativas a la Ley de Transporte y al Reglamento de Tránsito.

b) El día once de junio de dos mil diecinueve, se radicó la demanda por la Tercera Sala Unitaria, bajo el número estadístico **** contra actos del Inspector Oficial que aplicó la boleta de infracción número ****, perteneciente a la institución Fuerza Coahuila, que actuó como autoridad auxiliar de la Secretaria de Infraestructura Desarrollo Urbano y Movilidad del Estado de Coahuila, del Delegado de la Subsecretaria de Transporte en la Delegación Región Laguna, del Subsecretario de Transporte del Estado de Coahuila, del Secretario de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad del Estado de Coahuila y del Titular de la Administración Fiscal General de Coahuila.

c) Los días veintiuno de junio y once de julio del dos mil diecinueve, se recibieron las contestaciones a la demanda por parte de las autoridades demandadas, admitiéndose las mismas mediante auto de fecha veinticuatro de junio y diecisiete de julio de la misma anualidad.

d) El doce de septiembre del dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de desahogo de pruebas, desahogándose las pruebas ofrecidas, declarándose cerrada la audiencia y concediendo a las partes un plazo común de cinco días hábiles para presentar por escrito sus alegatos.

e) En fecha ocho de noviembre del dos mil diecinueve, se dictó sentencia definitiva, mediante la cual **se reconoce la validez** de la **boleta de infracción ******* de fecha ***** en el juicio contencioso administrativo dentro del expediente al rubro indicado.

f) Inconforme con el sentido de la resolución a que se refiere el inciso anterior, ***** , hizo valer el recurso de apelación; el cual que constituye la materia de esta sentencia.

QUINTO. Solución del caso. El análisis de las constancias que integran la presente causa permite declarar, **fundados dos** de los motivos de inconformidad planteados, y suficientes para revocar la sentencia impugnada, con base a las siguientes consideraciones:

A. El apelante refiere dentro de sus agravios, los siguientes:

Primero. Señalan la violación a los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así

como al artículo 86 de la Ley del Procedimiento Contencioso para el Estado de Coahuila de Zaragoza, al considerar que en la sentencia recurrida no se valoró correctamente los conceptos de anulación de la demanda y las pruebas aportadas por las partes.

Segundo. Refiere el inconforme que la Sala de Origen hace referencia a los artículos 75 y 76 de la Ley de Seguridad Pública del Estado, así como a los artículos 285 y 286 del Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Coahuila de Zaragoza, señalando que dichos dispositivos hacen mención de las atribuciones y competencias del Inspector Demandado, que si bien esos artículos facultan a la autoridad demandada a realizar determinados actos, estos nunca se señalan en la resolución impugnada tal como lo requieren los criterios legales aplicables.

Que la Sala pretende validar el acto administrativo de la autoridad demandada en una Ley abrogada y que se pretende aplicar un reglamento que por términos de Ley se debió de haber dejado en desuso.

Señala que la sentencia se dictó en carencia de criterios aplicables, ya que la competencia del inspector demandado no está fundamentada en la boleta de infracción, es decir que no se señaló con precisión, claridad y exactitud la competencia de la autoridad, ni su existencia jurídica.

Que en la boleta que se combate en ninguna de sus partes señala el fundamento que faculte a la autoridad demandada expresamente a realizar labores preventivas, ni de inspección y vigilancia, ni mucho menos el dispositivo legal que la faculte para levantar una boleta de infracción.

Agrega que debe modificarse la sentencia que se impugna, pues la boleta de infracción combatida carece de la debida fundamentación en cuanto a la competencia del funcionario emisor de esta, y que la misma es ilegal y que debe declararse la nulidad de esta al actualizarse lo dispuesto por el artículo 86, fracciones I y II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Tercero. Señala el inconforme que, en el estudio del segundo y tercer concepto de anulación del escrito de demanda, la Sala primigenia manifiesta que la resolución impugnada -boleta- cuenta con la mínima fundamentación y motivación, señalando que reúne los elementos necesarios para ello, así mismo, pretende justificar la actuación de la autoridad, actuación de la cual no se desprende claramente y con veracidad cuales fueron los motivos para aplicar la sanción.

Agrega que de igual manera no se tomó en consideración que el inspector demandado, no señala como se percató del porque se había incurrido en una falta administrativa y que no relaciona por qué la conducta encuadra en el supuesto de los artículos que menciona en la boleta de infracción, esto es no se expresan los motivos, circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en cuenta para determinar que se estaba ofreciendo el servicio de empresas de transporte, es decir no hay una debida fundamentación y motivación que dé certeza del acto, ya que sólo señala de una manera muy general la supuesta conducta cometida, sin mencionar porque medio se percató de ese supuesto.

Refiere que la autoridad demandada señala en la boleta de infracción los artículos 20, 107 fracción I, 107 fracción III de la RLTE, que se entiende que trató de abreviar el Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado, remitiéndolos al artículo 107 de dicho reglamento, pero que ese artículo no tiene fracciones ni contempla los supuestos que se desarrollaron por conceptos de infracción, aunado como ya lo mencionó con anterioridad ese reglamento se encuentra abrogado, así como la Ley en la que lo pretende reglamentar, pero que la Tercera Sala relaciona los artículos correctos en la sentencia, cuando ni siquiera la autoridad demandada lo hizo, con lo cual subsanó los errores de la boleta de infracción en la sentencia.

Agrega que con lo anterior no existe una relación directa de la conducta del presunto infractor con los artículos mencionados en la boleta, por lo que esta carece de fundamentación y motivación al no estar directamente relacionada la conducta con la hipótesis legal, y que la actuación de la autoridad es violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales y de los diversos supuestos del numeral 86 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Que no es posible fundamentar un acto al momento de contestar una demanda, por lo que realizar una descripción de los hechos fuera de una resolución administrativa es totalmente inválido para justificar una actuación previa deficiente, y que no se cumple con los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso inmerso en los artículos 14 y 16 constitucional.

Señala el inconforme que la autoridad demandada en su contestación tampoco comprobó su competencia, ya que no menciona que se identificó con el supuesto infractor, ni se circunstanció una identificación en tales manifestaciones, por lo que no hay una certeza de que dicha persona sea un miembro de la autoridad a la que ostenta ser.

Cuarto. Que las consideraciones de la Sala Tercera, son equívocas, pues refiere que la autoridad demandada individualiza la sanción de conformidad a los artículos 22 y 31 fracción IV constitucionales, así como en el artículo 336 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, pero que esa consideración es equivocada ya que al momento de determinar el monto de la sanción y la privación de la posesión del vehículo, eso fue desproporcionado en cuanto a su situación económica.

Así mismo señala que el cobro es ilegal, ya que determina un monto a pagar sin ningún fundamento legal aplicable, ni el por qué se le hizo pagar la cantidad de ***** , por concepto de fomento a la educación y seguridad pública.

Quinto. Refiere el apelante que en la sentencia recurrida se hace mención, que el accionante hace afirmación expresa de que la firma de la boleta de infracción es facsimilar, lo cual es falso ya que, del escrito inicial de demanda, no se desprende que se haya afirmado lo anterior, que solamente se hace mención que un sello facsimilar "puede" usarse sin consentimiento del funcionario público que le corresponde emitir el acto administrativo.

Que solamente se manifestó expresa y textualmente que la resolución no contiene la firma autógrafa, por lo que la carga de la prueba le correspondía al Inspector demandado y que quedó comprobado en autos, refiere el apelante que la autoridad demandada en ningún momento notificó con identificación con firma autógrafa, ya que no exhibió o demostró con algún documento que si se haya notificado así.

Sexto. Que la Sala de origen en su resolución determina que el Inspector demandado se identificó correctamente con el supuesto infractor, pero que la actora nunca se dolió que no portara identificación o que carecía de identificación, que lo que se señaló fue que no presentó ni mencionó el sustento de su nombramiento como tal.

Y que la identificación ofrecida como prueba no cuenta con huella digital, por lo que existe incumplimiento con las legislaciones federales y locales, con lo que se configura una deficiencia de identificación y competencia de la autoridad, lo cual no fue valorado por la Sala al momento de emitir su fallo.

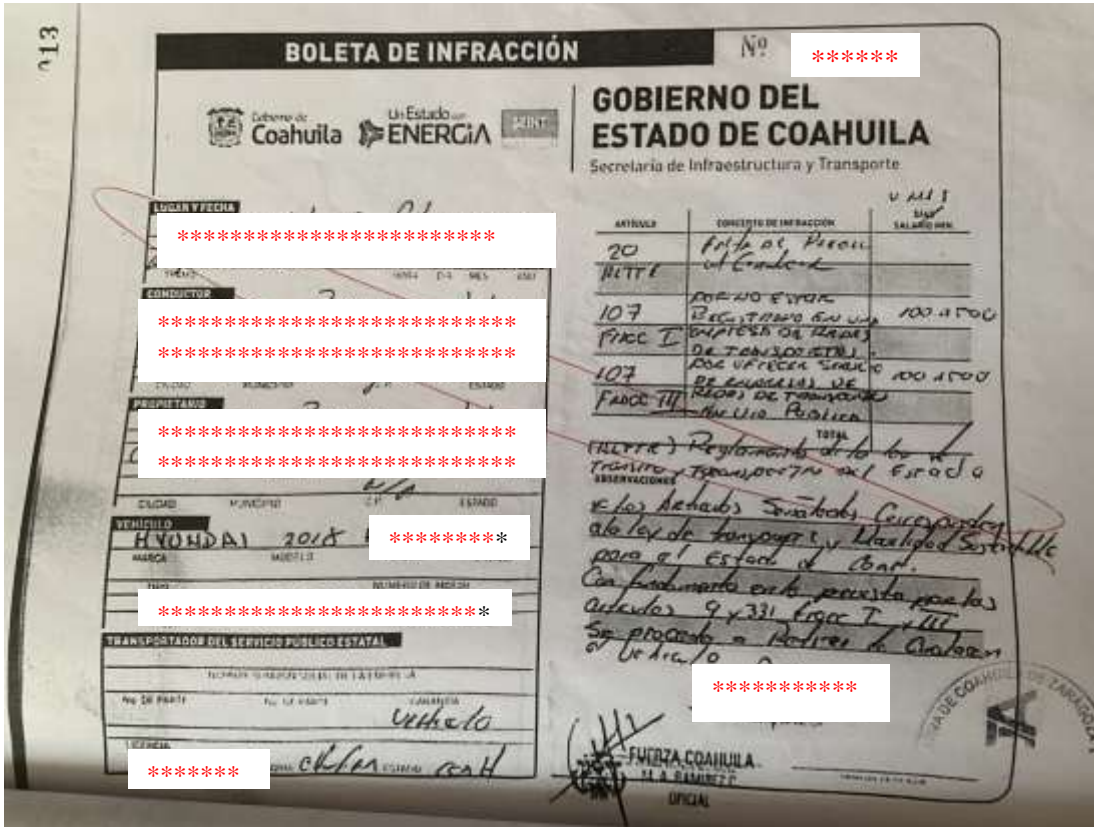
Señala que la Sala Tercera no hizo un estudio exhaustivo del concepto de anulación que versa sobre el incumplimiento de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que le es aplicable al demandado como inspector, y que en el escrito inicial de demanda señaló los requisitos mínimos que debe contener la identificación de un integrante de una institución de seguridad pública (artículo 47 de la mencionada Ley).

Además, señala que, al momento de elaborar la boleta, no se cumplió con el requisito de debida identificación

ante la persona con quien se entendió la diligencia, pues no circunstanció debidamente en el documento que lo autorizaba expresamente a elaborar dicha boleta.

Que, al no identificarse la autoridad demandada, eso genera incertidumbre jurídica, ya que no puede comprobarse que sea una autoridad competente para abordar a un gobernado ni cuenta con un documento que le permita realizar actuaciones, tal como lo exige el artículo 85 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

B. Una vez analizado lo anterior, se advierte que los agravios expuestos, específicamente los identificados como primero y segundo, son fundados y suficientes para revocar la sentencia impugnada, esto es así, pues como efectivamente se depende de la propia boleta de infracción, misma que se anexa a continuación, esta no cuenta con la debida fundamentación y motivación de la competencia material y territorial de la autoridad demandada, así mismo no se señala con exactitud cuáles son las disposiciones legales que se apliquen a las infracciones que el demandado incumplió.



Como se puede apreciar de la imagen anterior, en dicha boleta no se circunstanció, que la autoridad demanda al momento de suscribir la boleta haya detallado, que la misma se identificó, ni que haya expuesto cuales son las disposiciones legales que le dan la competencia material y territorial, para emitir dicha infracción.

Además, se advierte, que en dicha boleta con número *****, únicamente se fundamentó y motivó, las supuestas causas que dieron origen al levantamiento de la multa, esto es los dispositivos legales que al parecer se infringieron, sin embargo, no se aprecia en la misma, que esté circunstanciada la competencia de la autoridad que emitió el acto, además como lo señala el apelante efectivamente los dispositivos legales que supuestamente infringió no corresponden a la disposición legal que se menciona, el Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado (RLTE), esto es el artículo 107, no contiene fracciones.

Así mismo y si bien se menciona un artículo nueve para proceder a retirar el vehículo, el mismo resulta impreciso, pues no menciona con exactitud cuál es la norma a la cual pertenece, no obstante que se haga mención que los artículos pertenecen a la Ley de Movilidad y Transporte para el Estado, lo cual no resulta claro, si dicha ley se refiere a los artículos mencionados con anterioridad en la misma boleta o a los subsecuentes a la cita de dicha Ley, pues también hace referencia al Reglamento de la Ley de Transito y Transporte del Estado, en la parte final donde menciona los artículos.

Además si se pretendiera tomar en cuenta que el numeral pertenece a la Ley de Movilidad en cita, de la descripción de dicho artículo no se determina que quede bien fundamentada la competencia de la autoridad que emitió el acto, esto es la boleta de infracción, pues dicho numeral en el caso de ser el de la Ley de Movilidad, sólo menciona quienes pueden ser auxiliares o coadyuvar en la aplicación de dicha Ley, por lo cual no puede decirse que con dicho numeral se encuentre debidamente fundada y motivada la competencia de la autoridad que levantó la boleta de infracción.

Ahora, si bien de conformidad con el artículo 85 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado¹ y el numeral 285² del Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado

¹ **Artículo 85. Obligación de identificarse en funciones**

Los policías tienen la obligación de identificarse, salvo los casos previstos por la ley, a fin de que el ciudadano se cerciore de que efectivamente pertenecen a una corporación policial.

El documento de identificación será expedido por la institución de seguridad pública que corresponda y deberá ser registrado y validado por la unidad administrativa de Sistemas de Información; el cual contendrá, al menos: nombre; cargo; fotografía; huella digital y Clave Única de Identificación Personal ante el Registro Nacional de Personal, vigencia, así como las medidas de seguridad que garanticen su autenticidad.

² **Artículo 285.-** Las autoridades estatales y municipales de tránsito, en cumplimiento de sus funciones(sic) y en el ámbito de su competencia, están facultadas para actuar en caso de que los conductores de vehículos del servicio particular o público cometan alguna infracción a las normas establecidas en la materia, siguiendo en todo caso el procedimiento siguiente:

I.- Indicar al conductor que detenga la marcha de su vehículo y lo estacione en un lugar donde no se obstruya el tránsito;

II.- **Portar visiblemente su identificación;**

III.- Hacer del conocimiento del conductor en forma clara y precisa la infracción que ha cometido, citando el artículo correspondiente de la ley y su reglamento;

IV.- Solicitar al conductor en forma comedida la licencia de conducir o el permiso correspondiente y la tarjeta de circulación; y

V.- **Levantar la boleta de infracción.**

de Coahuila de Zaragoza, señalan que los elementos de sus corporaciones deberán identificarse mediante credencial oficial con su nombre, que los acredite con la calidad con que se ostentan a fin de que el ciudadano se cerciore de que efectivamente pertenecen a una corporación policial; que deben portar visiblemente su identificación y levantar la boleta de infracción.

Continuando con lo anterior, para cumplir con los requisitos mínimos que garanticen la seguridad jurídica y legalidad de las actuaciones que lleva a cabo la autoridad, es indispensable que en la boleta de infracción se asienten con toda claridad y precisión los datos relativos a la identificación de la autoridad que emite el acto, sin que obste que en el precepto no se establezca expresamente dicha obligación, puesto que debe inferirse que en la boleta deben especificarse tales aspectos, ya que de otra forma no existiría certeza de que efectivamente la autoridad actuó de conformidad con el procedimiento que establece.

Por identidad jurídica sirve de apoyo a lo anterior la Tesis con número de registro 2010897 y texto siguiente:

BOLETAS DE INFRACCIÓN EMITIDAS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 54 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE VIALIDAD PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA. LOS POLICÍAS VIALES DEBEN ASENTAR EN ÉSTAS LOS DATOS RELATIVOS A SU IDENTIFICACIÓN.

En el numeral referido se prevé el procedimiento que los policías viales deben seguir cuando un conductor cometa una infracción, estableciéndose en las fracciones II y V que deberán identificarse mediante credencial oficial con su nombre que los acredite con la calidad con que se ostentan y llenar la boleta de infracción, de la cual extenderán una copia al interesado. Por lo tanto, a fin de cumplir con los requisitos mínimos que garanticen la seguridad jurídica y legalidad de las actuaciones que lleva a cabo la autoridad, es indispensable que en la boleta de infracción se asienten con toda claridad y precisión los

datos relativos a la identificación del policía vial, sin que obste que en el precepto no se establezca expresamente dicha obligación, puesto que debe inferirse que en la boleta deben especificarse tales aspectos, ya que de otra forma no existiría certeza de que efectivamente el policía vial actuó de conformidad con el procedimiento que establece.

Además, no basta que la autoridad, al momento de emitir su contestación a la demanda, señale cuales son los dispositivos que le dan la competencia para actuar en razón de materia y territorio, ni es suficiente que esos dispositivos legales 75 y 76 estén insertos en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, o que los numerales 285 y 286 del Reglamento de la Ley de Transito y Transporte del Estado de Coahuila, le den facultades, para que se determine que si está fundada su competencia, como lo refiere la Sala, sino que dichas circunstancias deben hacerse del conocimiento al momento de levantarse la infracción y asentarse en la boleta respectiva, para que esta se encuentre debidamente fundamentada y motivada, lo cual le dará la certeza jurídica al gobernado, de que la autoridad que está actuando cuenta con la competencia tanto material como territorial, para llevar a cabo el acto administrativo, que en ese momento está realizando.

Lo anterior resulta trascendental para la validez y eficacia del acto administrativo, toda vez que la debida fundamentación de la competencia de la autoridad es un requisito esencial de los actos de autoridad, sin el cual, se deja en completo estado de indefensión al gobernado al no encontrarse en aptitud de advertir si la autoridad emisora del acto administrativo tiene facultades para ello, o si la conducta desplegada se ajusta a las atribuciones legales otorgadas a la autoridad.

Sirve de sustento las jurisprudencias con rubros y textos siguientes:

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.

Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.

De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico

y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, debe decirse que la debida fundamentación de la competencia es un requisito de los actos administrativos que se encuentra consagrado en las fracciones I y V del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza³, legislación que rige los actos de la administración pública municipal como se verifica de su propio artículo primero⁴.

³ **Artículo 4.** Son elementos y requisitos del acto administrativo: I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; (...) V. Estar fundado y motivado; (...).

⁴ **Artículo 1.** Esta ley es de orden público e interés social. Se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo y sus municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Constitución del Estado y demás leyes de carácter federal.

En ese sentido, al resultar que la boleta de infracción no se encuentra bien fundada y motivada, esto es, en cuanto a la competencia de la autoridad que emitió el acto que se pretende impugnar y respecto a los dispositivos legales que se adecuan a la falta cometida, y al resultar el segundo y tercero de los agravios expuestos por el inconforme como fundados y suficientes, para revocar la sentencia, resulta innecesario el estudio de los demás agravios planteados por estos, por tal motivo, se revoca la resolución emitida por la Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa, de fecha ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

Sirve de apoyo lo anterior la jurisprudencia siguiente:

Época: Novena Época
Registro: 166750
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXX, Agosto de 2009
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.7o.A. J/47
Página: 1244

AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. SI UNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO Y SUFICIENTE PARA DEJAR SIN EFECTOS EL FALLO IMPUGNADO, ES INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES.

Si al analizar los agravios invocados en el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (correlativo del precepto 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005), uno de ellos resulta fundado y suficiente para dejar sin efectos el fallo impugnado, es innecesario el estudio de los restantes motivos de queja, pues con ellos no se obtendría algún otro efecto diverso al ya determinado.

Sexto. Ahora bien, al no existir el reenvío⁵ y toda vez que se determinó que la boleta de infracción no cumple con los

⁵ Época: Novena Época Registro: 177094 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXII, Octubre de 2005 Materia(s): Civil Tesis: XI.2o. J/29 Página: 2075

AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. AL NO EXISTIR REENVÍO EL AD QUEM DEBE REASUMIR JURISDICCIÓN Y ABORDAR OFICIOSAMENTE SU ANÁLISIS, SIN QUE ELLO IMPLIQUE SUPLENCIA DE AQUÉLLOS.

Si bien es cierto que en la apelación contra el fallo definitivo de primer grado el tribunal de alzada debe concretarse a examinar, a través de los agravios, las acciones, excepciones y defensas que se hayan

requisitos de debida fundamentación y motivación, así mismo, como se mencionó en el considerando anterior, la debida fundamentación de la competencia es un requisito de los actos administrativos, mismo que se encuentra consagrado en las fracciones I y V del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, legislación que rige los actos de la administración pública municipal como se verifica de su propio artículo primero.

Además, la legislación mencionada en el apartado anterior, prevé en su artículo 7, primer y segundo párrafo⁶, que la irregularidad de los requisitos contenidos en las fracciones I y V del numeral 4 previamente citado atinentes a la debida fundamentación de la competencia de la autoridad emisora, tiene como consecuencia que se declare nulo el acto administrativo correspondiente, sin perjuicio de que se subsane o en su caso, se expida un nuevo acto, sin embargo, el Pleno de este Tribunal procede a declarar la **nulidad lisa y llana de la boleta de infracción con número de folio *******, de fecha ***** , toda vez que sobre dicho tema existe jurisprudencia obligatoria para este Órgano Jurisdiccional de conformidad con el artículo 217, primer párrafo⁷, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados

hecho valer oportunamente en primera instancia, porque de lo contrario el fallo sería incongruente, también lo es que esa regla es general dado que en la apelación no existe reenvío, por lo que el órgano jurisdiccional de segundo grado no puede devolver las actuaciones para que el a quo subsane las omisiones en las que hubiera incurrido, en aras de respetar ese principio de congruencia y no dejar inaudito a ninguno de los contendientes por lo que, a fin de resolver la litis natural en todos sus aspectos, el ad quem debe reasumir jurisdicción y abordar oficiosamente el análisis correspondiente, sin que ello implique suplencia de los agravios.

⁶ **Artículo 7.** La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a IX del artículo 4 de la presente ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, entidad, órgano descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo, incurriendo en responsabilidad de no hacerlo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

⁷ **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales

Unidos Mexicanos, el cuál fue sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 99/2007, visible en página 287, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Junio de 2007, Novena Época, cuyo rubro y texto son:

NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA.

En congruencia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001 de esta Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", se concluye que cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cite con precisión el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente o, en su caso, no transcriba el fragmento de la norma si ésta resulta compleja, que le conceda la facultad de emitir el acto de molestia, el particular quedaría en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, al desconocer si aquélla tiene facultades para ello, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquélla, esto es, no la vinculará a realizar acto alguno, por lo que su decisión no podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso de excepción previsto en la jurisprudencia citada, consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual deberá ordenarse el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal.

Igualmente, las diversas jurisprudencias emitidas con rubro y texto siguiente:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.

Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución

materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

MULTA POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES. LA AUTORIDAD INCUMPLE LA OBLIGACIÓN DE FUNDAR ADECUADAMENTE SU COMPETENCIA MATERIAL Y TERRITORIAL PARA IMPONER LA SANCIÓN, SI SE APOYA EN DISPOSICIONES QUE REMITEN DIRECTA E INDIRECTAMENTE A LEGISLACIÓN DEROGADA O ABROGADA.

La autoridad administrativa (Policía Federal) incumple la obligación de fundar su competencia material y territorial para imponer multa por infracciones de tránsito en carreteras federales, cuando se limita a citar el Acuerdo 01/2010, del Titular de la División de Seguridad Regional de la Policía Federal, por el que se expiden Lineamientos de operación para la imposición de sanciones por violación a las disposiciones legales en materia de tránsito, autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado (competencia material) y el Acuerdo 01/2011 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se determinan las circunscripciones territoriales en las que tendrán competencia las coordinaciones estatales de la Policía Federal (competencia territorial), publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 2010 y el 15 de febrero de 2011, respectivamente, ya que constituye una remisión directa e indirecta a legislación derogada y abrogada, sin que justifique la ultraactividad de los acuerdos aludidos y la traslación de facultades de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación, con motivo de la extinción de aquélla.

En consecuencia de lo anterior, deberá hacer la devolución de la cantidad de *****, que fue entregada en concepto de pago, como obra en el recibo *****, con motivo de la boleta de infracción ***** declarada nula en la presente sentencia.

Cabe señalar que resulta procedente que las demandas, por conducto de las autoridades correspondientes, efectúen los pagos aquí señalados, particularmente del realizado por grúa y pensión, pues no obstante que éste fue erogado en favor de *****, dicho pago se realizó en cumplimiento de una multa que fue declarada ilegal mediante la presente sentencia, en ese tenor, este Tribunal se encuentra obligado a restituir al justiciable en el pleno goce de sus derechos, y que en la especie lo es no solo mediante la anulación del acto irregular, sino además mediante la devolución de los pagos hechos con motivo del acto impugnado.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable con el número de tesis I.4o.A. J/46, visible en página 1383, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, del mes de septiembre de 2006, Novena Época, cuyo rubro y texto son:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE, LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.

De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así

que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional.

Las tesis de rubros y textos siguientes:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA ORDEN DE RESTITUIR AL ACTOR EN SUS DERECHOS ES UN EFECTO PROPIO DE LAS QUE DECLARAN LA NULIDAD QUE, POR TANTO, NO IMPLICA LA INTRODUCCIÓN DE UN NUEVO ELEMENTO EN LA LITIS NI SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

La orden para restituir al actor en el goce de los derechos de que fue privado mediante la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, es un efecto propio de las sentencias que declaran la nulidad y, por tanto, no implica la introducción de un elemento nuevo en la litis ni la suplencia de la deficiencia de la queja, sino una obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que le imponen los principios de legalidad y de justicia. En efecto, la nulidad de la resolución impugnada que priva al actor de sus derechos de manera ilegal, necesariamente debe tener como efecto su restitución pues, de no ser así, no tendría sentido la declaración de nulidad.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CUANDO CONSTATE EL DERECHO SUBJETIVO QUE EL PARTICULAR ESTIME VIOLADO Y LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, DEBE CONDENAR A LA AUTORIDAD DEMANDADA A LA RESTITUCIÓN DE AQUEL Y, EN SU CASO, A LA DEVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD SOLICITADA.

De la interpretación histórica evolutiva de las normas que establecen y regulan las facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en específico, del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los preceptos 50, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se colige que dicho órgano está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, al grado de que, cuando en sus sentencias constate el derecho subjetivo que el particular estime violado y la ilegalidad de la resolución impugnada, tiene la obligación de condenar a la autoridad demandada a la restitución de aquél y, en su caso, a la devolución de la cantidad solicitada.

En virtud de lo anterior, al haber resultado fundados y suficientes los argumentos hechos valer por *****, se procede a **declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado** consistente en la boleta de infracción con número de folio *****, de fecha *****, en ese orden de ideas, las autoridades demandadas, **deberán dejar insubsistente la boleta de infracción ******* antes señalada; y en consecuencia, **deberán girar instrucciones a las autoridades competentes** para que se haga la devolución de la cantidad de *****, que fueron pagados mediante el recibo oficial con número de folio *****, en concepto de pago con motivo de la boleta de infracción declarada nula en la presente sentencia, así como la cantidad de *****, en concepto de pago de grúa y pensión, que fue cubierta en la factura con número de folio ***** emitida por *****.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

PRIMERO. Se **revoca** la resolución dictada por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, de fecha ocho de noviembre de dos mil diecinueve, dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente *****.

SEGUNDO. Por los fundamentos expuestos en el Sexto Considerando de esta resolución, **se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado consistente en la boleta de infracción ***** de fecha *****.**

TERCERO. Las demandadas, deberán dar cumplimiento a lo ordenado en el presente fallo, en los términos precisados en la parte final del considerando sexto, dentro de los **quince días** siguientes contados a partir de que la sentencia quede firme, de acuerdo con lo señalado en el artículo 85 fracción IV de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

CUARTO. Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del recurso de apelación, y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por mayoría de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Sandra Luz Rodríguez Wong, Sandra Luz Miranda Chuey, Marco Antonio Martínez Valero,** y con el voto en contra de los magistrados **Alfonso García Salinas y María Yolanda Cortés Flores** ante **Idelia Constanza Reyes Tamez,** Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
Magistrada Presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY

Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS

Magistrado

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

Magistrada



MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

Magistrado

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ

Secretaria General de Acuerdos

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación [RA/SFA/073/2019](#) interpuesto por ***** en contra de la resolución dictada en el expediente *****, radicado en la [Tercera Sala](#) en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.