************1**

VS.

DIRECTOR DEL SISTEMA MUNICIPAL DE TRANSPORTE DE MEXICALI Y OTRA AUTORIDAD

EXPEDIENTE 877/2017

P R I N C I P A L

Mexicali, Baja California, a treinta de noviembre de dos mil veinte.

SENTENCIA DEFINITIVA que declara la nulidad de la boleta de infracción con número de folio **********2 emitida el treinta de junio de dos mil diecisiete por el Inspector adscrito al Sistema Municipal de Transporte de Mexicali número 18093.

GLOSARIO: A fin de simplificar la terminología empleada en la presente resolución, se utilizarán los términos que enseguida se relacionan para referir a las leyes, instituciones o conceptos siguientes:

Término empleado:	Ley, institución o concepto referido:
Ley del Tribunal	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California. (Vigente al inicio del presente juicio).
Constitución Nacional	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Código Procesal Civil	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.
Tribunal	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Reglamento de Transporte	Reglamento de Transporte Público para el Municipio de Mexicali, Baja California.
Director	Director del Sistema Municipal de Transporte de Mexicali.
Inspector	Inspector 18093 adscrito al Sistema Municipal de transporte de Mexicali.
Boleta	Boleta de infracción al Reglamento de Transporte con número de folio **********2 emitida el treinta de junio de dos mil diecisiete.

R E S U L T A N D O

I. Demanda de nulidad.- El escrito de demanda se presentó el once de agosto de dos mil diecisiete.

II. Trámite de la demanda.- El juicio se admitió a trámite por acuerdo dictado el quince de septiembre de dos mil diecisiete (visible a foja 19 y 20 de autos), ordenándose el emplazamiento del *Director* y del *Inspector*.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

III. Acto impugnado.- En el acuerdo de admisión se tuvo como acto impugnado la *Boleta*.

IV. Contestación de demanda.- Al presente juicio comparecieron a contestar, las autoridades demandadas en términos de los escritos visibles en autos a fojas de la 27 a la 36(*Inspector*); y de la 42 a la 51(*Director*).

V.- Ampliación de demanda.- El escrito de ampliación de demanda se recibió en la Primera Sala del *Tribunal* el primero de diciembre de dos mil diecisiete (fojas de la 71 a la 77 de autos)

VI. Audiencia de ley.- La audiencia de pruebas y alegatos se celebró el trece de marzo de dos mil dieciocho (visible a foja 108 autos), conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la *Ley del Tribunal* y se citó a las partes para oír sentencia de primera instancia.

VII.- Cambio de Titular.- Mediante acuerdo de treinta de noviembre de dos mil veinte, se ordenó hacer saber a las partes que a partir del trece de enero de dos mil veinte, la licenciada Alma Alejandrina Razo Santoyo, Primer Secretaria de Acuerdos de esta Primera Sala, funge como Magistrada por ministerio de Ley, Titular de dicha Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la *Ley del Tribunal* por lo que se está en condiciones de resolver la controversia planteada en el presente juicio.

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

PRIMERO. Competencia.- Esta Primera Sala del Tribunal, con residencia en esta ciudad, es competente para conocer de la presente controversia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 21, 22, fracción I, de la *Ley del Tribunal*, por tratarse de un juicio promovido contra un acto definitivo de carácter administrativo emanado de una autoridad Municipal, y porque la ubicación del domicilio de la parte actora se encuentra dentro de la circunscripción territorial de esta Sala.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado.- La existencia del acto impugnado queda acreditada en autos con la documental pública obrante a foja 53 de autos, consistente en copia certificada de la *Boleta* adminiculada con la confesión expresa producida por la autoridad demandada al contestar la demanda (visible a foja 30 de autos), lo anterior en términos de los artículos 285, fracción III, 322, fracción V, 323, 400 y 405, del *Código procesal civil*, de aplicación supletoria a la *Ley del Tribunal* en términos del párrafo tercero del artículo 30 de la citada ley.

TERCERO. Causales de improcedencia.- Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, se procede a

VERSIÓN PÚBLICA

analizar las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por las autoridades demandadas.

Las autoridades demandadas solicitan que se decrete el sobreseimiento con fundamento en el artículo 40, fracciones IV y IX, en relación con el 41, fracción II de la *Ley del Tribunal*, dado que la parte actora presenta su demanda en contra de una boleta de infracción sin que hubiese interpuesto recurso administrativo ante la autoridad emisora, esto es, la inconformidad y la revisión previstos en los artículos 294, 295, 296, 301 y 302 del *Reglamento de Transporte*.

Alegan que el juicio es improcedente toda vez que el acto impugnado no constituye una resolución definitiva sino una medida de carácter provisional ante una infracción al *Reglamento de Transporte* y que culminó con la emisión de una sanción en la boleta de infracción, por lo que de considerar que le causaba afectación, la parte actora tenía a su alcance los recursos administrativos para su impugnación, mediante los cuales la autoridad competente puede confirmar, revocar o modificar dicha resolución.

Añaden que el artículo 22 de la *Ley del Tribunal* prevé que el *Tribunal* es competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas, considerando en el último párrafo que son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo.

Que de lo anterior se colige que para que se produzca el acto administrativo se requiere que la autoridad competente emita una resolución y para ello es necesaria la comparecencia del particular afectado ante la autoridad para que realice manifestaciones, ofrezca pruebas, situación que originaría posteriormente la emisión de un acto administrativo sujeto de impugnación a través del juicio de nulidad por ser dicho acto el que produce, modifica o extingue derechos y obligaciones y que refleja la voluntad final de la autoridad.

No se actualiza la causal de improcedencia hecha valer.

En síntesis, las autoridades consideran que la boleta de infracción impugnada no es un acto definitivo, pues para ello la parte actora debía interponer los recursos administrativos correspondientes previo a la interposición del juicio de nulidad en términos de lo dispuesto en el *Reglamento de Transporte* y la *Ley del Tribunal*.

Lo infundado de tal planteamiento, estriba en que la boleta de infracción impugnada sí constituye una resolución definitiva, aunado a que es optativo para el particular agotar los

VERSIÓN PÚBLICA

medios de defensa o recursos administrativos o intentar directamente el juicio contencioso administrativo.

El primer aserto se corrobora de lo dispuesto en el primer y ante penúltimo párrafos del artículo 22 de la *Ley del Tribunal*:

> *"ARTÍCULO 22.- Las Salas del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas siguientes:*
>
> *[…]*
>
> *Para efectos de este artículo, son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo."*

El precepto legal en cita dispone que son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo.

Ahora bien, la *Boleta* debe considerarse un acto definitivo, toda vez no puede ser revocado o modificado por la propia autoridad sino mediante los medios de defensa previstos en el *Reglamento de Transporte* tal como se establece en los artículos 295, 296, 301 y 302 del ordenamiento normativo en cita, los cuales establecen lo siguiente.

> *"SECCION I*
> *Tramitación de la acción de Inconformidad*
>
> *ARTÍCULO 295.- Procede la acción de Inconformidad contra los actos, acuerdos y resoluciones que dicte las autoridades en aplicación de la Ley y el presente Reglamento.*
>
> *ARTÍCULO 296.- La acción de inconformidad tiene por objeto confirmar, modificar o anular el acto de autoridad de que se trate."*
>
> *"SECCION II*
> *Recurso de Revisión*
>
> *ARTÍCULO 301.- Procede el recurso de revisión en contra los actos, acuerdos o resoluciones que dicten las Autoridades Municipales en aplicación de la Ley y el presente Reglamento, que lesionen los intereses de los particulares.*
>
> *ARTÍCULO 302.- El recurso de revisión tiene por objeto la confirmación, modificación o nulidad de los actos, acuerdos o resoluciones que dicten las Autoridades municipales del transporte público."*

Tal como se aprecia de la anterior transcripción, los referidos medios de defensa establecidos en el *Reglamento de Transporte* tienen por objeto confirmar, modificar o anular el acto o resolución respectivo, de ahí que tales previsiones actualizan lo

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

dispuesto en el ante penúltimo párrafo del artículo 22 de la *Ley del Tribunal* para considerar la boleta de infracción como un acto definitivo.

En cuanto al segundo aserto, relativo a la optatividad de agotar dichos medios de defensa existe disposición expresa en el artículo 35 de la *Ley del Tribunal* en el sentido de que el particular puede agotarlos o intentar directamente el juicio contencioso administrativo.

> *"ARTÍCULO 35.- Cuando las Leyes o Reglamentos de las distintas Dependencias Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados establezcan medios de defensa o algún recurso administrativo, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio contencioso administrativo. De igual forma, podrán promover dicho juicio, dentro del plazo legal, cuando una vez interpuesto un recurso administrativo o medio de defensa, se hubieren desistido del mismo."*

En este orden de ideas, al ser un acto definitivo la boleta de infracción impugnada, el particular podía optar, como lo hizo, entre agotar los medios de defensa establecidos en el *Reglamento de Transporte* o intentar directamente el juicio contencioso administrativo, por lo que no se actualiza la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada *Director*

Al no hacerse valer diversas causales de improcedencia y sobreseimiento, ni advertirse de autos la actualización de alguna de las previstas en la *Ley del Tribunal*, el presente juicio es procedente.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia con número de registro 161614, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que enseguida se reproduce.

> **"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU EXAMEN OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA VERIFICAR LA ACTUALIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAUSALES RELATIVAS SI NO LAS ADVIRTIÓ Y LAS PARTES NO LAS INVOCARON.** Conforme al artículo 202, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, las causales de improcedencia deben analizarse aun de oficio, lo que debe entenderse en el sentido que se estudiarán tanto las que hagan valer las partes como las que advierta el tribunal que conozca del asunto durante el juicio, lo que traerá como consecuencia el sobreseimiento, de conformidad con el artículo 203, fracción II, del mismo ordenamiento y vigencia, ambas porciones normativas de contenido idéntico al texto vigente de los artículos 8o., último párrafo y 9o., fracción II, respectivamente, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tanto, la improcedencia del juicio contencioso administrativo pueden hacerla valer las partes, en cualquier tiempo, hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente; pero este derecho de las partes es también una carga procesal si es que se pretende vincular al tribunal del conocimiento a

VERSIÓN PÚBLICA

examinar determinada deficiencia o circunstancia que pueda actualizar el sobreseimiento. En ese contexto, las causales de improcedencia que se invoquen y las que advierta el tribunal deben estudiarse, pero sin llegar al extremo de imponerle la carga de verificar, en cada asunto, si se actualiza o no alguna de las previstas en el artículo 202 del código en mención, en virtud de que no existe disposición alguna que, en forma precisa, lo ordene. Así las cosas, si existe una causal de improcedencia que las partes pretendan se declare, deben asumir la carga procesal de invocarla para vincular al tribunal y, sólo entonces, tendrán el derecho de exigir el pronunciamiento respectivo."

CUARTO.- Método de Estudio.- En la presente resolución se omite la transcripción de los motivos de inconformidad expresados por la parte actora así como los argumentos defensivos expuestos por las autoridades demandadas por razones de economía procesal y técnica jurídica orientada a nuevos modelos de sentencia que se sustentan en principios de simplicidad, facilidad en la lectura y compresión; sin que con ello se infrinja norma legal alguna o se agravie a la parte actora, toda vez que no existe disposición jurídica que constriña a realizar tales transcripciones, además de que el artículo 82, fracción I, de la *Ley del Tribunal*, impone el deber de que las sentencias que dicte el *Tribunal* contengan la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, no así su reproducción, por lo que en la presente resolución se realizara el análisis sistemático y exhaustivo de los planteamientos hechos valer.

Por otra parte, esta Sala procederá al estudio de los motivos de inconformidad privilegiando el principio de mayor beneficio a efecto de que la sentencia se dicte atendiendo a los temas de fondo por sobre aspectos formales en acatamiento a los principios de impartición de justicia consagrados en el artículo 17 de la *Constitución Nacional*, mismo que establece el derecho de administración de justicia y el deber de privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos ***en los juicios*** *o procedimientos seguidos en forma de juicio,* ***las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales****."*

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio contenido en la tesis (IV Región) 2o.13 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, publicado con número de registro 2016171 en la página 1524 del libro 51, tomo III de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,

VERSIÓN PÚBLICA

correspondiente al mes de febrero de dos mil dieciocho, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación.

> **"PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO FRENTE A FORMALISMOS PROCEDIMENTALES Y SOLUCIONES DE FONDO DE LOS CONFLICTOS. ÉSTAS DEBEN PRIVILEGIARSE FRENTE A AQUÉLLOS, SIEMPRE QUE NO SE AFECTE LA IGUALDAD DE LAS PARTES, EL DEBIDO PROCESO U OTROS DERECHOS.** Durante mucho tiempo fue motivo de crítica para los tribunales de amparo que las sentencias protectoras se concedieran por aspectos formales o procedimentales y no por temas de fondo; lo cual motivó que mediante la expedición de la nueva Ley de Amparo (publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece), se estableciera en su artículo 189 que los órganos jurisdiccionales de amparo procederían al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica, pero privilegiando en todo momento el principio de mayor beneficio; y fue en ese contexto que por reforma al precepto 17 de la Constitución General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, se adicionó a dicho dispositivo un tercer párrafo, en el que se puntualizó "Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.". Por tanto, acorde con esa aspiración social y en estricto acatamiento a los artículos citados, en los juicios o en los procedimientos relativos, todas las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, con la única limitante de que no se afecte la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos."

QUINTO.- Estudio de fondo.- Resulta parcialmente fundado el tercer motivo de inconformidad hecho valer por la parte actora en su escrito de ampliación de demanda y suficiente para declarar la nulidad, en el que la parte actora sostuvo que la autoridad demandada no reunió el requisito de fundamentación y motivación planteado por el primer párrafo del artículo 16 de la *Constitución Nacional* para emitir el acto impugnado.

En la boleta de infracción impugnada se señaló lo siguiente.

> *"Fundamentación: El conductor se hace acreedor a la imposición de la(s) sanción(es) señalada(s) en los artículos 147 y 148 del Reglamento de Tránsito para el Municipio de Mexicali, Baja California, así como lo establecido en los artículos 327 y 328 del Reglamento para el Transporte Público para el Municipio de Mexicali, Baja California, por infringir lo dispuesto en el(los) artículo(s) del(los) citado(s) Reglamento(s), detallados a continuación, aplicándose la(s) multa(s) en salario (s) mínimo(s) vigentes en el Estado de Baja California.*

REGLAMENTO DE TRÁNSITO	REGLAMENTO DE TRANSPORTE	CÓDIGO DE CAPTURA	ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFO	MULTA EN SALARIOS MÍNIMOS
	✓	24	313	X		500

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

ACTOS Y/O HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA INFRACCIÓN

> *La imposición de la sanción tuvo como origen los siguientes hechos acontecidos el día que quedó anteriormente asentado en la presente boleta de infracción, en la calle de* ***C. ZORILLA*** *que se encuentra ubicada entre* ***L. MATEOS*** *y* ***REFORMA*** *de la Colonia o Fraccionamiento* ***ZONA CENTRO****, conducta que se describe de manera breve debido a que el conductor:* ***SE SORPRENDIO VEHICULO PARTICULAR PRESTANDO EL SERVICIO PUBLICO SIN EL PERMISO CORRESPONDIENTE.***
> *Motivación de la multa:* ***POR FALTA DE PERMISO PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE PASAJEROS YA QUE RECIBIO PAGO POR EL SERVICIO DESCRITO.***

De la anterior transcripción, se advierte que la boleta de infracción levantada impuso multa motivada en el hecho de que el conductor fue sorprendido en vehículo particular prestando el servicio público sin el permiso correspondiente por infracción al artículo 313, fracción X del *Reglamento de Transporte*, que impone 500 salarios mínimos.

Se actualiza la causa de nulidad prevista en el artículo 83, fracción IV, de la *Ley del Tribunal* porque no existe relación entre la fundamentación y motivación que hace valer el *Inspector* en el acto impugnado, por aplicación indebida del artículo 313, fracción X, del *Reglamento de Transporte* como se expone a continuación.

El artículo 313, fracción XX del *Reglamento de Transporte* establece lo siguiente:

> *"Artículo 313.- Se sancionarán las violaciones a la Ley y al presente Reglamento con multa a los operadores, concesionarios y permisionarios en los siguientes casos:*
>
> *[…]*
>
> *X.- Por prestar servicio de transporte sin el permiso o concesión correspondiente;"*

El precepto en cita contiene una norma que sanciona con multa a los operadores, concesionarios y permisionarios en casos de prestar servicio de transporte sin el permiso o concesión correspondiente. Sin embargo, debe puntualizarse que a la parte actora no le resulta aplicable la sanción dispuesta en el artículo 313, fracción X, del *Reglamento de Transporte*, en razón de que sanciona las violaciones a la ley y al *Reglamento de Transporte* con multa a los operadores, concesionarios y permisionarios, sin que se haya demostrado en autos que al demandante le asista el carácter de los sujetos a quienes se dirige el precepto aplicado, esto es, de operador, concesionario o permisionario.

Al respecto, resulta obligado, para efectos de la aplicación e interpretación del *Reglamento de Transporte*, seguir los conceptos establecidos en el artículo 3, fracciones XI, XXVI y

VERSIÓN PÚBLICA

XXXII, que establecen las normas definitorias de "concesionario", "operador" y "permisionario" respectivamente.

> *"ARTÍCULO 3.- Para efectos de la aplicación e interpretación del presente Reglamento, se establecen los siguientes conceptos:*
>
> *[…]*
>
> *XI.- Concesionario.- Persona moral titular de una concesión.*
>
> *[…]*
>
> *XXVI.- Operador.- Persona encargada de la conducción de vehículos del servicio de transporte público.*
>
> *[…]*
>
> *XXXII.- Permisionario.- Persona física titular de un permiso."*

En efecto, el referido precepto normativo define como "operador" a la persona encargada de la conducción de vehículos del servicio de transporte público, como "concesionario" a la persona moral titular de una concesión y como "permisionario" a la persona física titular de un permiso.

De una interpretación sistemática de los artículos 313, fracción X, en relación con el artículo 3, fracciones XI, XXVI y XXXII, para este órgano jurisdiccional, el supuesto previsto en el artículo 313 antes referido claramente está dirigido a concesionarios, permisionarios u operadores del servicio de transporte público, y no a cualquier particular, por lo cual, al no haberse acreditado que la parte actora tuviera alguna de esas calidades, no debió ser sancionado con fundamento en tal precepto.

Por lo tanto, si en el artículo en comento se establece de manera precisa que se sancionará con multa a los operadores, concesionarios o permisionarios, entonces es claro que una persona que no tenga esa calidad no podría ser sancionada con base en ese supuesto normativo, ni aún por analogía o mayoría de razón, esto dado que conforme a los principios de legalidad y de exacta aplicación de la ley, que en el derecho administrativo sancionador se traducen en la validez de la sanción, no es dable la imposición de multas con motivo de conductas no previstas, ni cabe su aplicación por vía de interpretaciones analógicas o por mayoría de razón, sino sólo a propósito de disposición expresa que así las haga imponibles.

Apoya lo anterior el criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, contenido en la tesis XXII.1o.9 A (10a.) publicada con número de registro 2009521 en la página 2313 del libro 19, tomo III de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente al mes de junio de dos mil quince, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

VERSIÓN PÚBLICA

"**MULTAS. LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 86, POR ESTAR REFERIDAS EXPLÍCITAMENTE AL DIVERSO 85, NO PUEDEN IMPONERSE POR ANALOGÍA COMO MEDIDA DE APREMIO EN TÉRMINOS DEL PRECEPTO 40, FRACCIÓN II, EN RELACIÓN CON EL 53, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO A), TODOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUES TAL PROCEDER VULNERA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (TAXATIVIDAD) Y DE LEGALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013).** Los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o. del Código Fiscal de la Federación establecen los principios de legalidad y de exacta aplicación de la ley, que en el derecho administrativo sancionador se traducen en la validez de la sanción, siempre que sea impuesta para el caso de que la conducta se ubique en la definición explícita de la señalada como infracción con motivo de la afectación concreta al bien jurídico tutelado. De manera que no es dable la imposición de multas con motivo de conductas no previstas, ni cabe su aplicación por vía de interpretaciones analógicas o por mayoría de razón, sino sólo a propósito de disposición expresa que así las haga imponibles. Al respecto, el artículo 86 del Código Fiscal de la Federación prescribe la imposición de multas a quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación "a que se refiere el artículo 85" y, este último, vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, a su vez, precisa como conductas infractoras, la oposición a la práctica de la visita en el domicilio fiscal, la negativa a suministrar los datos e informes o a proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y, en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros; sin embargo, ahí no se encuentra la conducta relativa a la medida de apremio prevista en el artículo 40, fracción II, del mismo compendio legal y vigencia, relacionada con el cumplimiento de los plazos para la presentación de los datos, informes o documentos del contribuyente, responsable solidario o tercero, en términos del artículo 53. Consecuentemente, cuando con base en el artículo 86 citado pretenden imponerse multas al contribuyente por no presentar de inmediato los libros y registros que le son requeridos por la autoridad fiscal con motivo de las facultades de comprobación, en términos del artículo 53, segundo párrafo, inciso a), referido, de conformidad con el artículo 40, fracción II, como medida de apremio, ese proceder vulnera los principios de exacta aplicación de la ley (taxatividad) y de legalidad, pues no es dable la aplicación analógica y desproporcionada de sanciones sin más, a las medidas de apremio que, por su naturaleza, son distintas, ya que no tienen un fin sancionador en sí mismo, como en el caso de la hipótesis del numeral 86 indicado, pues el objeto de aquéllas es remover obstáculos que la conducta dilatoria del contribuyente representa para el ejercicio de las facultades de comprobación."

Por ello es que no puede sostenerse la interpretación que plantean las autoridades demandadas, pues de así considerarlo se violentaría el principio de tipicidad presente en el derecho administrativo sancionador que, aunque originalmente opera en materia penal, el derecho administrativo sancionador se rige por los principios emanados de esta materia dado que ambos resultan manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicado con número de registro 174488

VERSIÓN PÚBLICA

en la página 1565 del tomo XXIV del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de agosto de dos mil seis, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal."

SEXTO.- Nulidad.- En mérito de lo anteriormente considerado, procede declarar la nulidad de la *Boleta*, mediante la cual se impuso multa con fundamento en el artículo 313, fracción X *Reglamento de Transporte,* en razón de que se actualiza en la especie la causa de nulidad que establece el artículo 83, fracción IV, de la *Ley del Tribunal*.

> *"ARTÍCULO 83.- Serán causas de nulidad de los actos y resoluciones impugnadas:*
>
> *[…]*
>
> *IV.- Violación de las disposiciones aplicadas o no haberse aplicado las debidas;*

Lo anterior dado que al no existir una relación entre la fundamentación y la motivación *Boleta*, se tiene por aplicación indebida del precepto.

Si bien en la presente sentencia se declaró la nulidad de la multa impuesta en la *Boleta* con fundamento en la fracción IV del artículo 83, porque en la imposición de la multa se

VERSIÓN PÚBLICA

aplicaron de forma indebida las disposiciones, por lo que conviene precisar que la declaratoria de nulidad de esta Sentencia es lisa y llana.

Lo anterior se precisa, tomando en consideración que la actualización de la causa de nulidad prevista en el artículo 83, fracción IV, de la *Ley del Tribunal*, contrario a lo que podría pensarse prima facie, no siempre origina que se declare la nulidad para el efecto de que se subsanen las formalidades omitidas, ya que dependiendo de éstas, será posible subsanarlas o simplemente ordenar la nulidad lisa y llana.

En lo que atañe, el segundo párrafo del artículo 84 de la *Ley del Tribunal*, establece que la declaratoria de nulidad del acto o resolución impugnada, por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, debe ser para el efecto de que la autoridad responsable reponga el procedimiento administrativo de que se trate y determine en definitiva con plenitud de facultades.

De lo anterior, se puede concluir a guisa de ejemplo, que si las formalidades omitidas están relacionadas con el procedimiento administrativo, verbigracia la falta de emplazamiento al mismo o el ilegal desechamiento de pruebas, entre otros, lo procedente sería que se declarase la nulidad para el efecto de que se subsane la omisión apuntada, sin embargo, no es factible establecer una regla general y rígida al respecto, sino que en cada caso debe ponderarse qué tipo de nulidad puede ser declarada, si la lisa y llana o la nulidad para determinados efectos, siempre con miras a cumplir cabalmente con la garantía de justicia pronta, completa e imparcial que pregona el artículo 17 de la *Constitución Nacional*.

Por otra parte, debe distinguirse entre formalidad y forma de los actos administrativos, pues las formalidades están relacionadas con el procedimiento que sirve de conducto para emitir el acto administrativo, pues constituyen aspectos que son parte consustancial del mismo, por lo que resultan requisitos anteriores o previos al acto administrativo, que en caso de haber sido transgredidos darán lugar a vicios del procedimiento.

En cambio, al paso que la forma del acto, al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, resulta concomitante al acto, que al no cumplirse produce el vicio de forma.

Los vicios que afectan a las formalidades y a las formas se clasifican en sustanciales y no sustanciales, sólo los primeros producen la nulidad del acto administrativo y son aquellos que infringen las formalidades establecidas por la norma jurídica para garantizar la correcta formación del acto administrativo, esto es, las que propician una adecuada instrumentación de su legalidad y oportunidad o bien, contravienen su forma legal de expresión o publicidad, provocando la indefensión del gobernado.

VERSIÓN PÚBLICA

En este orden de ideas, la indebida aplicación de disposiciones de que adolece la imposición de la multa por infracción al *Reglamento de Transporte*, constituye una omisión de formalidades constitutivos de vicios de forma, al no cumplir cabalmente uno de los requisitos que el ordenamiento jurídico establece como indispensable para exteriorizar la voluntad de la administración.

Sin embargo, en el presente caso no es factible condenar a la autoridad a que subsane su omisión y una vez hecho lo anterior, emita de nueva cuenta su acto, ya que podría no encontrar fundamentos y motivos que le faculten reiterar su proceder, aunado a que la imposición de sanciones por infracción a los reglamentos municipales, se da en condiciones de flagrancia, por lo que no es posible retrotraer los hechos a efecto de reponer el procedimiento conducente.

Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con número de registro: 238717 en la página 51 del Semanario Judicial de la Federación, Volumen 48, Tercera Parte, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, AMPARO EN CASO DE LA GARANTIA DE.** Si el acto reclamado no es intrínseca y radicalmente anticonstitucional porque no evidencia en sí mismo la falta de norma alguna legal o reglamentaria que pudiera justificarlo (como sucedería, por ejemplo, respecto de un acto dictado sin competencia constitucional) para obtener, de modo indubitable, una conclusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho acto, que yendo más allá de su aspecto formal trascendiera al fondo, esto es, a su contenido, sería preciso hacer un estudio exhaustivo de todas las leyes y reglamentos, a fin de poder determinar si existe o no alguna disposición que le sirva de apoyo, estudio que no es dable realizar en el juicio de amparo. Llámese violación procesal o formal (los dos términos se han empleado indistintamente en la jurisprudencia, aunque el primero, en verdad, no con intachable propiedad) a la abstención de expresar el fundamento y motivo de un acto de autoridad, lo cierto es que tal abstención impide juzgar el acto en cuanto al fondo, por carecerse de los elementos necesarios para ello, pues desconocidos tales fundamento y motivo, los mismos no pueden ser objeto de apreciación jurídica alguna. La reparación de la violación cometida, mediante el otorgamiento del amparo, consiste en dejar insubsistente el acto formalmente ilegal; pero no juzgada la constitucionalidad del propio acto en cuanto al fondo por desconocerse sus motivos y fundamentos, no puede impedirse a la autoridad que emita un nuevo acto en el que purgue los vicios formales del anterior, el cual, en su caso, podría reclamarse en un amparo, entonces sí, por violaciones de fondo concernientes a su fundamentación y motivación ya

VERSIÓN PÚBLICA

expresados. Si bien no puede impedirse a la autoridad que reitere el acto, con tal que lo funde y motive, tampoco puede obligársele a que haga su reiteración, pues si la propia autoridad encuentra que, ciertamente, el acto reclamado no podría apoyarse en irreprochables motivos y fundamentos legales, estará en aptitud de no insistir en el mismo. En consecuencia, la concesión del amparo contra un acto no fundado ni motivado únicamente constriñe a la responsable a dejarlo insubsistente, mas no a reiterarlo purgando esos vicios formales."

Con la precisión de que, por las razones antes apuntadas, respecto a la naturaleza del procedimiento de imposición de sanciones por infracción a los reglamentos municipales, en el caso la nulidad impide a la autoridad a reiterar el acto impugnado.

Por lo anteriormente expuesto, resulta innecesario el estudio de los diversos motivos de inconformidad hechos valer, pues cualquiera que sea el resultado de dicho estudio, no mejoraría en modo alguno el resultado alcanzado en la presente sentencia, al no poder darle un mayor beneficio a la parte actora.

SÉPTIMO.- Condena.- Como consecuencia de la nulidad del acto impugnado, con fundamento en el artículo 84 de la *Ley del Tribunal*, corresponde en este apartado fijar los términos de la resolución que en su caso deba dictar la autoridad demandada y ordenar el hacer, el no hacer o el dar que correspondan para salvaguardar el derecho del afectado.

El primer párrafo del artículo 84 de la *Ley del Tribunal*, establece lo siguiente.

"ARTÍCULO 84.- Para salvaguardar el derecho del afectado, la sentencia que declare fundada la pretensión del demandante dejará sin efectos el acto o resolución impugnada. Fijará, además, los términos de la resolución que en su caso deba dictar la autoridad demandada y, de sentencia de condena, se ordenará también a la autoridad demandada el hacer, el no hacer o el dar que correspondan, como consecuencia de la nulidad del acto o resolución impugnada."

Al actualizarse la causal de nulidad prevista en el artículo 83, fracción IV, de la *Ley del Tribunal*, respecto de la boleta de infracción impugnada, en la que se impuso multa al actor por infringir el artículo 313, fracción X, del *Reglamento de Transporte*, con motivo de una violación material, procede condenar que se deje insubsistente la boleta de infracción impugnada.

Ahora bien, tomando en consideración que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 318, fracción I, del

VERSIÓN PÚBLICA

Reglamento de Transporte, es el *Sistema* la autoridad competente para llevar el registro actualizado de infractores.

> *"ARTÍCULO 318.- El Sistema llevará un registro actualizado de los operadores del servicio de transporte público, así como de aquellos que sean:*
>
> *I.- Infractores e infractores reincidentes;"*

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 84 de la *Ley del Tribunal*, resulta procedente condenar al *Director* a que se deje sin efectos la *Boleta* declarada nula así como cancelar dicha resolución de los registros y sistemas de cómputo que resulten correspondientes y eliminar el registro de antecedentes correspondiente.

Ahora bien, tomando en consideración que en uno de los puntos petitorios de la demanda se pide que como consecuencia de la nulidad de los actos combatidos se ordene la restitución de las cantidades indebidamente pagadas, se procede a analizar lo correspondiente.

Obra a foja 8 de autos, la documental exhibida por la parte actora consistente en copia simple del recibo de pago número 21 con número de folio **********3 expedido a nombre de "**********1" por la caja X de la Tesorería Municipal el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete y con un total de **********4 por concepto de: "MULTA IMPUESTA POR EL SIST. [...]", sin embargo, al ser copia simple, no cuenta con valor probatorio.

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio contenido en la tesis II.1o.C.T.13 K del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito, publicado con número de registro 203573 en la página 504, tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación.

> "**COPIA FOTOSTATICA SIMPLE, NO OBJETADA; NO SE LE PUEDE CONCEDER VALOR PROBATORIO.** No por el hecho de que una copia fotostática simple no haya sido objetada particularmente por la contraparte, debe conferírsele pleno valor probatorio, pues la falta de objeción no puede llevar al extremo de que una prueba que en sí no tiene dicho valor probatorio llegue a perfeccionarse por ese motivo, pues precisamente corresponde al oferente acompañarla con los elementos suficientes para su perfeccionamiento y consiguiente valor legal, por lo que tal carga, no puede ser convalidada por una omisión de la parte contraria."

En virtud de lo anterior, dado que la copia fotostática no tiene el valor probatorio pleno para acreditar que la parte actora efectivamente pagó por las infracciones consignadas en la *Boleta* declarada nula, sin que pueda tampoco soslayarse tal circunstancia, deberá el *Director* en ejecución de sentencia

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

informar sobre el cumplimiento dado a la presente resolución, indicando si efectivamente fue pagada, a efecto de que, como consecuencia de la nulidad del acto impugnado, se proceda a la devolución de las cantidades, en su caso, pagadas indebidamente por el actor.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 83, fracción IV y 84 de la *Ley del Tribunal*, es de resolverse y se:

R E S U E L V E

PRIMERO.- Se declara la nulidad de la boleta de infracción **********2 de treinta de junio de dos mil diecisiete levantada por el Inspector del Sistema Municipal de Transporte.

SEGUNDO.- Se condena a la autoridad demandada, Director del Sistema Municipal de Transporte de Mexicali a emitir un acuerdo en el que se deje insubsistente la boleta de infracción declarada nula, cancelarla de los registros y sistemas de cómputo correspondientes, así como ordenar la devolución del importe, en su caso, pagado por la parte actora.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas.

Así lo resolvió la Primer Secretaria de Acuerdos adscrita a la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Alma Alejandrina Razo Santoyo, quien actúa en funciones de Magistrada por ministerio de ley, en términos de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley que rige a este Tribunal y firmó ante la presencia del Secretario de Acuerdos, José Francisco Murillo González, quien da fe.

VERSIÓN PÚBLICA

1	**ELIMINADO:** Nombre del actor en foja 1 y 15 Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
2	**ELIMINADO:** Numero de boleta de infracción en foja 1 y 16 Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
3	**ELIMINADO:** Numero de folio en foja 15 Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
4	**ELIMINADO:** Diversos importes en foja 15 Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

VERSIÓN PÚBLICA

EL SUSCRITO, **HÉCTOR HERNÁNDEZ ESTRADA**, SECRETARIO DE ACUERDOS DEL JUZGADO PRIMERO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: ----------

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA PRIMER SECRETARIA DE ACUERDOS, ACTUANDO EN FUNCIONES DE JUEZ TITULAR DEL JUZGADO PRIMERO DE FECHA **TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **877/2017** EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS Y/O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **16 (DIECISEIS)** FOJAS ÚTILES.----------

LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS **80**, **83**, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ARTÍCULOS **57**, **58**, **59**, **60** Y DEMÁS APLICABLES DEL REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, ARTICULO **25**, FRACCIÓN XV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA Y ARTÍCULOS **56** Y **57** DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PUBLICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS. LO QUE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A **DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRES**, DOY FE.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA

JUZGADO PRIMERO
MEXICALI, B.C.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN