

**PRIMERA SALA UNITARIA  
EXPEDIENTE: 837/2017.**

**GUADALAJARA, JALISCO, A VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE  
DOS MIL DIECISIETE.**

**V I S T O S** para resolver en **sentencia definitiva** los autos del juicio administrativo con número de expediente indicado al rubro superior derecho, promovido por [REDACTED] en contra del TITULAR Y DEL DIRECTOR GENERAL JURÍDICO, AMBOS DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE JALISCO.

**R E S U L T A N D O**

**1.** Mediante escrito presentado ante esta Primera Sala Unitaria el veintidós de marzo de dos mil diecisiete, [REDACTED] interpuso por su propio derecho, demanda en la vía contenciosa administrativa en contra del titular y del Director General Jurídico, ambos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco, teniendo como acto administrativo controvertido: La Cédula de Notificación de Infracción (FOTOINFRACCIÓN) con número de folio 238409950, respecto del vehículo con placas de circulación [REDACTED] del Estado de Jalisco; demanda que se admitió por auto de fecha veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.

**2.** En el mismo acuerdo se admitieron las pruebas ofrecidas, las cuales se tuvieron por desahogadas dada su propia naturaleza, se ordenó emplazar a las autoridades corriéndoles traslado con las copias simples del escrito de demanda y sus anexos, para que produjeran contestación, apercibidas de las consecuencias legales de no hacerlo. Además, se les requirió a las enjuiciadas la exhibición de la sanción combatida en copia certificada, apercibidas que en caso de incumplir, se les tendrían por ciertos los hechos que el promovente les atribuyó directamente, salvo que por las pruebas rendidas o hechos notorios resultaran desvirtuados.

**3.** Por auto del día quince de junio de la anualidad dos mil diecisiete, se tuvo al Director General Jurídico de la Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco, produciendo en tiempo y forma contestación a la demanda entablada en su contra, razón por la cual se le admitieron la totalidad de los medios de convicción que presentó, los que se tuvieron por desahogados en virtud de su propia naturaleza. Por otra parte, dicho funcionario público presentó copia certificada del acto administrativo controvertido, razón por la cual se ordenó correr traslado al actor para que dentro del plazo legal correspondiente formulara ampliación a su demanda. Así mismo, se advirtió que la diversa enjuiciada, a saber, el Secretario de Movilidad del Estado de Jalisco, no produjo contestación a la demanda entablada en su contra, no obstante haber sido legalmente emplazado, de

**PRIMERA SALA UNITARIA  
EXPEDIENTE: 837/2017.**

ahí que se le tuvieran por ciertos los hechos que el actor le imputó directamente, salvo que por las pruebas rendidas o hechos notorios resultaran desvirtuados.

**4.** A través del proveído de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, al advertirse que no existía ninguna prueba pendiente por desahogar, se concedió a las partes el plazo legal para que formularan por escrito sus alegatos, sin que ninguna lo hiciera, de ahí que se ordenara traer los autos a la vista para dictar la sentencia definitiva correspondiente.

**CONSIDERANDO**

**I.** Esta Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco es competente para conocer y resolver la presente controversia con fundamento en lo dispuesto en los artículos 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 57 y 67 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la citada entidad federativa.

**II.** La existencia del acto administrativo controvertido se encuentra debidamente acreditada con el documento que en copia certificada obra agregado a foja 22 de autos, al que se le otorga pleno valor probatorio al tenor de los numerales 399 del Código Procesal Civil del Estado de aplicación supletoria y 58 primer párrafo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por tratarse de un instrumento público.

**III.** En virtud de no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento, se procede al estudio de aquellos conceptos de impugnación que de resultar fundados llevarían a esta Sala Unitaria a declarar la nulidad lisa y llana de la sanción combatida por el demandante en términos de lo dispuesto por el arábigo 72 de la ley de la materia.

Es aplicable por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia número I.4o.A. J/44<sup>1</sup>, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que señala:

**"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EN ATENCIÓN AL ORDEN QUE SEÑALA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER LUGAR AQUELLOS QUE LLEVEN A DECLARAR LA NULIDAD MÁS BENÉFICA PARA EL ACTOR.**

<sup>1</sup> Publicada en la página 1646 del tomo XXIII de la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de mayo de dos mil seis, registro número 174974.

**PRIMERA SALA UNITARIA  
EXPEDIENTE: 837/2017.**

En el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se encuentra contenido el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al imponer a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, **iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana**, y después por los que se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, lo que se traduce en la obligación de analizar, en primer lugar, los motivos de nulidad que lleven a una declaratoria de nulidad más benéfica para el actor, y sólo en el evento de estimarlos infundados, se pronuncie sobre los conceptos de impugnación que lleven a una declaratoria de nulidad para efectos, bien sea de la llamada comúnmente "del tercer tipo", por versar sobre el ejercicio de facultades discrecionales o, en su caso, para otros efectos."

**IV.** En ese sentido, este Juzgador estudia el tercer concepto de impugnación que plantea la parte actora en su escrito de demanda, consistente en que la cédula de notificación de infracción combatida, resulta ilegal, pues no contiene una debida fundamentación de la competencia de la autoridad que la emitió, al no haber señalado el convenio entre el nivel estatal y municipal, de acuerdo a lo dispuesto en el arábigo 115 de la Carta Magna, que la facultara para efectuar actos reservadas al municipio exclusivamente.

Cabe señalar que el Director General Jurídico de la Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco, no efectuó manifestación alguna en cuanto al concepto de anulación reseñado anteriormente.

Este Juzgador considera fundado lo expuesto por la parte actora, pues en efecto el numeral 115 Constitucional, reserva como una función de los municipios, a saber:

**"Artículo 115.-** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

**III.-** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

**h).-** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y **tránsito**;

(...)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios

**PRIMERA SALA UNITARIA  
EXPEDIENTE: 837/2017.**

públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.”

Así mismo, la fracción II, inciso D, del arábigo 115 de la Constitución Federal, establece el procedimiento y condiciones para que un gobierno Estatal asuma una función o preste un servicio municipal:

**“II.-** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(...)

**d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y”

De lo transcrito se advierte que corresponde a los municipios los servicios seguridad pública, policía preventiva y tránsito, los cuales pueden ser ejercidos previo convenio de colaboración, es decir, para que un Gobierno Estatal esté en condiciones de asumir una función o prestar una función municipal, sólo lo podrá realizar cuando exista un acuerdo entre ambos niveles de gobierno, o cuando se esté en el supuesto de que el municipio se incapaz de prestarlos o ejercerlos, para lo que deberá mediar previa solicitud del Ayuntamiento hacia la legislatura estatal, y que esta considere que en efecto el municipio se encuentra imposibilitado para prestar o ejercer la función que se pretenda delegar.

En ese sentido, del análisis del documento combatido, no se desprende que el funcionario público emisor haya citado el convenio de colaboración y/o coordinación celebrado con el Ayuntamiento respectivo (competencia material especial) y el señalamiento del lugar en el que se suscitó, respecto del cual, precisara que corresponde a jurisdicción municipal, y que se contaba con convenio para prestar el servicio municipal de tránsito (competencia territorial especial), y al no hacerlo así, resulta insuficiente la fundamentación de la competencia de la enjuiciada para emitirlo.

**PRIMERA SALA UNITARIA  
EXPEDIENTE: 837/2017.**

A lo anterior cobra aplicación por las razones que sustenta, la tesis III.5o.A.19 A (10a.)<sup>2</sup>, sustentada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**“SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO. CARACTERÍSTICAS DE LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO DE JALISCO EN LOS ACTOS RELATIVOS.** Conforme al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios tienen la facultad primigenia y exclusiva para prestar, directamente, entre otros, el servicio público de tránsito (salvo convenio aprobado por el Ayuntamiento respectivo). Por otra parte, del artículo 15 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, así como de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 2/98, el 20 de octubre de 1998, se colige que los Municipios deben ejercer el control del tránsito en las zonas urbanas o centros de población de su territorio, en tanto que al Estado corresponde efectuarlo en carreteras y puentes estatales. Por tanto, los actos de las autoridades del Estado de Jalisco en el ejercicio del servicio público de tránsito, a fin de fundar su competencia, en términos del numeral 16 constitucional, forzosamente deberán contener: a) cuando el hecho que dio motivo a su emisión ocurra en caminos y puentes de jurisdicción estatal, la cita de los preceptos legales que confieren las atribuciones respectivas (competencia material) y el señalamiento del lugar en el que se suscitaron, respecto del cual deberá precisarse que corresponde a esa jurisdicción estatal (competencia territorial) y, b) en los casos en que la infracción se detecta en una zona urbana municipal, cuya facultad originaria para prestar el servicio público de tránsito recae en el Municipio, indicarán los preceptos legales que les confieren atribuciones en materia de tránsito (competencia material), el convenio de colaboración y/o coordinación celebrado con el Ayuntamiento respectivo (competencia material especial) y el señalamiento del lugar en el que se suscitaron, respecto del cual deberá precisarse que corresponde a jurisdicción municipal, de la cual se cuenta con convenio (competencia territorial especial).”

Sirve también de apoyo por analogía al presente caso la jurisprudencia P./J. 56/2000<sup>3</sup> aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha veintiocho de marzo del año dos mil, que dice:

---

<sup>2</sup> Publicada el viernes tres de junio del año dos mil dieciséis, Semanario Judicial de la Federación, décima época, consultable con el número de registro 2011823 del “IUS” de la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>3</sup> Visible en la página 822, tomo XI, abril del año dos mil, de la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, consultable con el número de registro 191989 en el “IUS” de la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**"TRÁNSITO. ES UN SERVICIO PÚBLICO QUE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN RESERVA A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI ALGUNO LLEGA A CELEBRAR UN CONVENIO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE LO PRESTE EN EL LUGAR EN EL QUE RESIDE, EL MUNICIPIO, EN TODO MOMENTO, PUEDE REIVINDICAR SUS FACULTADES, PUES UN CONVENIO NO PUEDE PREVALECER INDEFINIDAMENTE FRENTE A LA CONSTITUCIÓN.** El artículo 115 de la Constitución reserva a los Municipios, entre diversas atribuciones, la de prestar el servicio público de tránsito. Por lo tanto, si un Municipio celebra un convenio con el Gobierno del Estado para que éste lo preste en el lugar en el que reside, el mismo no puede prevalecer indefinidamente frente a la disposición constitucional, por lo que el Municipio, en cualquier momento, puede reivindicar las facultades que se le reconocen en la Constitución y solicitar al Gobierno del Estado que le reintegre las funciones necesarias para la prestación de ese servicio, lo que deberá hacerse conforme a un programa de transferencia dentro de un plazo determinado y cuidándose, por una parte, que mientras no se realice de manera integral la transferencia, el servicio público seguirá prestándose en los términos y condiciones vigentes y, por otra, que en todo el proceso se tenga especial cuidado de no afectar a la población, así como que el plazo en el que se ejecute el programa deberá atender a la complejidad del mismo y a la razonabilidad y buena fe que debe caracterizar la actuación de los órganos de gobierno."

Así mismo, la jurisprudencia P./J. 47/2011 (9a.)<sup>4</sup> aprobada por el Pleno del máximo tribunal del país con fecha ocho de septiembre del año dos mil once, que por rubro y texto establece:

**"SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN.** Las normas que las Legislaturas Estatales pueden emitir en materia de tránsito, como derivación de las facultades concedidas a los Estados por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben limitarse a dar un marco normativo homogéneo que otorgue cierta uniformidad a la prestación del servicio en toda la entidad. La competencia normativa estatal se extiende, entre otros, a los siguientes rubros: registro y control de vehículos; reglas de autorización de su circulación; emisión de placas, calcomanías y

<sup>4</sup> Visible en la página 306, Libro 1, octubre del año dos mil once, tomo 1, de la décima época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, consultable con el número de registro 160747 en el "IUS" de la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**PRIMERA SALA UNITARIA  
EXPEDIENTE: 837/2017.**

hologramas de identificación vehicular; reglas de expedición de licencias de manejo y otros requerimientos necesarios para que puedan circular, reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento y seguridad; fijación de conductas que constituyan infracciones y sanciones aplicables; facultades de las autoridades de tránsito, y los medios de impugnación de los actos de las autoridades competentes en la materia. El esquema normativo estatal debe habilitar un espacio real para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos que la Constitución deja a cargo de los Municipios conforme a las especificidades de su contexto. **Entonces, las facultades municipales de creación normativa se desplegarán, al menos, respecto de la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito dentro de su jurisdicción, en garantía de su prestación continua, uniforme, permanente y regular.** Estos rubros permiten a los Municipios regular cuestiones como el sentido de circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales, de manera no limitativa. De ahí que serán, por tanto, inconstitucionales todas las normas estatales que no contengan este tipo de regulación general y no concedan a los Municipios espacio suficiente para adoptar normas de concreción y ejecución que deben permitirles ejercer su potestad constitucional a ser distintos en lo que les es propio, y a expresarlo desplegando la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.”

Por lo anterior, tal y como lo menciona la parte actora, al no citar el funcionario público actuante el convenio entre ambos niveles de gobierno, así como no fundar el acto impugnado en el instrumento que le otorgaba tal facultad, es inconcuso que la sanción controvertida carece de la fundamentación al respecto, contraviniendo así lo dispuesto por los artículos 16 Constitucional y 13 fracción III de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, actualizándose en consecuencia, la causa de anulación prevista en el artículo 75 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa de la citada entidad federativa, por lo que resulta procedente declarar **la nulidad lisa y llana de la Cédula de Notificación de Infracción (FOTOINFRACCIÓN) impugnada.**

**V.** No se entra al estudio de los demás conceptos de impugnación que plantea el promovente, porque en caso de resultar fundados los mismos, en nada variaría el sentido de este fallo.

**PRIMERA SALA UNITARIA  
EXPEDIENTE: 837/2017.**

Apoya al argumento anterior la jurisprudencia número I.2o.A. J/23<sup>5</sup>, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a la letra dice:

**“CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA EXIGENCIA DE EXAMINARLOS EXHAUSTIVAMENTE DEBE PONDERARSE A LA LUZ DE CADA CONTROVERSIA EN PARTICULAR.** La exigencia de examinar exhaustivamente los conceptos de anulación en el procedimiento contencioso administrativo, debe ponderarse a la luz de cada controversia en particular, a fin de establecer el perjuicio real que a la actora puede ocasionar la falta de pronunciamiento sobre algún argumento, de manera tal que si por la naturaleza de la litis apareciera inocuo el examen de dicho argumento, pues cualquiera que fuera el resultado en nada afectaría la decisión del asunto, debe estimarse que la omisión no causa agravio y en cambio, obligar a la juzgadora a pronunciarse sobre el tema, sólo propiciaría la dilación de la justicia.”

En tal virtud, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 73, 74 fracción II, 75 fracción II y 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, es de resolverse conforme a los siguientes:

### **RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Esta Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, es competente para tramitar y resolver este juicio.

**SEGUNDO.** La parte actora probó los hechos constitutivos de su acción y las enjuiciadas no acreditaron sus excepciones, por lo tanto;

**TERCERO.** Se declara la nulidad lisa y llana del acto administrativo controvertido, consistente en: La Cédula de Notificación de Infracción (FOTOINFRACCIÓN) con número de folio 238409950, respecto del vehículo con placas de circulación [REDACTED] del Estado de Jalisco.

**CUARTO.** Se ordena al titular y al Director General Jurídico, ambos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco, efectúen la cancelación de la sanción descrita con antelación, emitiendo el acuerdo correspondiente, además que deberá realizar las anotaciones respectivas en su base de datos, informando y acreditando todo ello a esta Primera Sala Unitaria.

<sup>5</sup> Publicada en la página 647 del tomo X de la novena época del Semanario Judicial y su Gaceta, de agosto de mil novecientos noventa y nueve, registro número 193430.

**PRIMERA SALA UNITARIA  
EXPEDIENTE: 837/2017.**

**NOTIFÍQUESE POR LISTA Y BOLETÍN JUDICIAL A LA PARTE  
ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.**

Así lo resolvió el Magistrado **HORACIO LEÓN HERNÁNDEZ**, Presidente de la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, creado mediante Decreto número 26408/LXI/17 publicado el 18 de julio de 2017, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", vigente a partir del día siguiente de su publicación, actuando ante la Secretaria de Sala, Licenciada **Norma Cristina Flores López**, quien autoriza y da fe.-----

HLH/NCFL/esv

*"La Sala o Ponencia que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; 3 fracción IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco; Cuadragésimo Octavo, Cuadragésimo Noveno y Quincuagésimo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación de Información Pública, que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco; Décimo Quinto, Décimo Sexto y Décimo Séptimo de los Lineamientos Generales para la Protección de la Información Confidencial y Reservada que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia (nombre del actor, representante legal, domicilio de la parte actora, etc.), información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos. Firma el secretario de acuerdos que emite la presente."*