

SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA.

RECURSO DE REVISIÓN: 0128/2018

EXPEDIENTE: 0326/2016 DE LA SEGUNDA SALA UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA.

PONENTE: MAGISTRADA MARIA ELENA VILLA DE JARQUIN.

OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL NUEVE.

Por recibido el Cuaderno de Revisión **0128/2018**, que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del recurso de revisión interpuesto por *********, en contra de la sentencia de 29 veintinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, dictada en el expediente **0326/2016** del índice de la Segunda Sala Unitaria de Primera Instancia, relativo al juicio de nulidad promovido por el **recurrente en contra del SECRETARIO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO**, por lo que con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente al inicio del juicio principal. En consecuencia, se procede a dictar resolución en los siguientes términos:



R E S U L T A N D O

PRIMERO. Inconforme con la sentencia de 29 veintinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, dictada por la Segunda Sala Unitaria de Primera instancia, *********, interpuso en su contra recurso de revisión.

SEGUNDO. Los puntos resolutiveos de la sentencia recurrida son los siguientes:

***“PRIMERO.-** Esta Segunda Sala Unitaria de Primera Instancia, resultó competente para el conocimiento y resolución del presente Juicio de Nulidad.*

***SEGUNDO.-** Por lo expuesto en el considerando Quinto de esta sentencia, se condena al SECRETARIO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE, que desempeñó el cargo al*

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

momento de emitirse el acto impugnado y que al efecto es el C. José Antonio Estefan Garfias, C. María del Carmen Tejeda Rodríguez quien desempeñó el cargo de Directora de Concesiones, C. Casimiro Carbajal Díaz, quien desempeñó el cargo de Director Jurídico de la citada Secretaría, al pago de la responsabilidad civil, cuyo monto deberá definirse en ejecución del fallo.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE a la parte actora y **POR OFICIO** a las **autoridades** que figuraron como demandadas.

...”

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

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 QUÁTER, Párrafo Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Cuarto y Décimo Transitorios del Decreto número 786 de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de enero de dos mil dieciocho; 86, 88, 92, 93 fracción I, 94, 201, 206 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente al inicio del juicio principal, ya que fue iniciado tres de septiembre de dos mil trece, y dado que se trata de una sentencia de 29 veintinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, dictada por la Segunda Sala de Primera Instancia dentro del juicio **0326/2016** de su índice.

SEGUNDO. Los agravios hechos valer se encuentran expuestos en el escrito respectivo del recurrente, por lo que no existe necesidad de transcribirlos, al no transgredírsele derecho alguno, como tampoco se vulnera disposición expresa que imponga tal obligación.

TERCERO. **El recurrente señala** en sus agravios que la sentencia pronunciada el 29 veintinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete contraviene lo dispuesto en el artículo 177 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, al haber resuelto que el Secretario de Vialidad y Transporte es una autoridad competente para emitir actos como el impugnado de acuerdo a los artículos 40 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, 7º Bis fracción IV y 29 bis de Ley de Transito Reformada del Estado.

Refiere que la sala de conocimiento se equivoca en su decisión porque el artículo 7 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca exige para la validez de los actos administrativos que sean emitidos por órgano competente a través de servidor público y que en caso de tratarse de un órgano colegiado, que reúna las formalidades de ley o decreto en que se funde para emitirlo. Que conforme al artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les faculta. Que con base en estas afirmaciones, la demandada debió haber demostrado que existe una ley que le confiere facultades para emitir convocatorias para la obtención de concesiones de servicio público de transporte, pero que en el caso concreto, el Secretario de Vialidad y Transporte, contrario a lo resuelto por la sala de origen, es incompetente para expedir convocatorias para la obtención de concesiones del servicio público de transporte.



Argumenta que los artículos 40 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, 7 bis fracción IV y 29 bis de la Ley de Tránsito Reformada del Estado no confieren facultades al Secretario de Vialidad y Transporte del Estado como lo resolvió la sala de origen y para mayor abundamiento los transcribe.

También alega que conforme al artículo 29 Bis de la Ley de Tránsito Reformada el Secretario es encargado de tramitar la publicación de la convocatoria en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación en el Estado, pero que dicho precepto no le otorga facultades para expedir la citada convocatoria, al ser atribuciones totalmente distintas.

Que de la interpretación sistemática de los artículos 40 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, 7 bis fracción IV y 29 bis de la Ley de Tránsito Reformada del Estado no confieren facultades al Secretario de Vialidad y Transporte del Estado, se deduce que la Secretaría de Vialidad y Transporte es una dependencia auxiliar del titular del Poder Ejecutivo en atribuciones de conocer, iniciar e instruir los trámites para el otorgamiento de concesiones en materia de transporte; y que entre dichos trámites está el de dar curso a la convocatoria que expida el Titular del Poder Ejecutivo, quien es el único facultado para otorgar dichas concesiones por lo que en consecuencia es el único para expedir convocatorias para tal efecto.

Agrega que sería paradójico y absurdo que el Secretario de Vialidad y Transporte contara con facultades para expedir convocatorias y de esa manera obligara al Gobernador a otorgar concesiones o bien que se iniciara el procedimiento que se declararía desierto en caso que el Gobernador del Estado decidiera no otorgar ninguna convocatoria al haberse soslayado su autoridad.

Abunda que suponiendo que el Secretario de Vialidad y Transporte fuera una autoridad competente para expedir convocatorias, el acto reviste de ilegalidad pues tal facultad no la puede ejercer de forma autónoma e independiente por así disponerlo el artículo 89 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (lo transcribe). Que conforme a este precepto los secretarios se ven obligados a recabar el acuerdo expreso del Gobernador; que si el Secretario pretende emitir una convocatoria debía entonces cumplir cabalmente con el citado numeral para así justificar su competencia, pero que en el actual caso, ni en la convocatoria ni en la contestación de demanda se ha hecho mención de que el referido Secretario haya recabado el acuerdo expreso del Gobernador para emitir la convocatoria impugnada, con lo que queda demostrada plenamente la incompetencia del Secretario de Vialidad y Transporte, de ahí la omisión de la revisión escrupulosa de la sala de conocimiento.

Reitera que del texto del artículo 89 de la Constitución Local en relación con el artículo 29 Bis de la Ley de Tránsito Reformada del Estado, el Secretario de Vialidad y Transporte no cuenta con autonomía para expedir la convocatoria impugnada porque debía tener el acuerdo expreso del Gobernador del Estado, quedando así el secretario limitado a las formalidades de dar publicidad a la misma.

Que respecto a lo que hace a la Directora de Concesiones y Director Jurídico de la Secretaría de Vialidad y Transporte, también son incompetentes para expedir la convocatoria que impugna, ya que tratan de justificarse en el Acuerdo Delegatorio del Secretario de Vialidad y Transporte publicado en el Periódico Oficial el 13 trece de octubre de 2012 dos mil doce, pero que en dicho acuerdo delegatorio, no se delegan facultades para expedir convocatorias; ya que dicho acuerdo alude al texto contenido en el artículo 95 Bis del Reglamento de la Ley de Tránsito Reformada en el Estado. (Lo transcribe). Concluye esta parte de sus agravios invocando el criterio de rubro "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA

EFFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO”.

Respecto de estos agravios, es pertinente indicar que en su mayoría se trata de argumentos que se encuentran expresados en su demanda de nulidad, específicamente en el concepto de impugnación PRIMERO en el que alegó en análogas expresiones la incompetencia del Secretario de Vialidad y Transporte y las cuales ya fueron analizadas por la sala de origen, pues precisamente en respuesta a estos motivos de disenso la resolutora primigenia elaboró su consideración en la que estableció que contrario a lo expuesto por el aquí recurrente el Secretario de Vialidad y Transporte, así como la Directora de Concesiones y el Director Jurídico de la Secretaría de Vialidad y Transporte sí son autoridades competentes para emitir la convocatoria que inicialmente controvertió.



De esto que sus alegaciones sean meras repeticiones de lo ya analizado y resuelto por la primera instancia sin que logre destruir como un verdadero agravio la consideración emitida por la sala primitiva. **No obstante**, a fin de permitir el ejercicio de su recurso de revisión conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, esta Sala Superior procede a analizar lo relacionado con la incompetencia de las autoridades demandadas.

Conforme a los autos remitidos para la solución del presente asunto que tienen pleno valor probatorio en términos del artículo 173 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca por tratarse de actuaciones judiciales, se tiene el acto combatido el cual contiene el siguiente texto:

“LA SECRETARIA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, EN USO DE LAS ATRIBUCIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 40 FRACCIÓN IV DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA Y 7 BIS FRACCIÓN IV Y 29 BIS DE LA LEY DE TRÁNSITO REFORMADA DEL ESTADO DE OAXACA Y CON BASE EN LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD REALIZADO PARA DETERMINAR LAS NECESIDADES DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PARA LA

PRESTACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, OAXACA Y...”

De igual manera el mismo texto se encuentra en la Convocatoria publicada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado el 27 veintisiete de abril de 2013 dos mil trece, mismo que se transcribe a continuación:

“...

LA SECRETARIA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 20 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, EN USO DE LAS ATRIBUCIONES CONTENIDAS EN LOS ARTICULOS 40 FRACCION IV DE LA LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA Y 7 BIS FRACCION IV Y 29 BIS DE LA LEY DE TRANSITO REFORMADA DEL ESTADO DE OAXACA, Y CON BASE EN LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD REALIZADO PARA DETERMINAR LAS NECESIDADES DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PUBLICO EN LA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEON, OAXACA Y;

...”

Ahora, el artículo 40 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado prevé lo siguiente:

“Artículo 40.- A la Secretaría de Vialidad y Transporte le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

IV. Conocer, iniciar e instruir los trámites para otorgar, revocar, cancelar, suspender, modificar, prorrogar, renovar, aprobar y dar por terminadas, según corresponda, las concesiones, permisos y autorizaciones, que otorgue el titular del Ejecutivo, en términos de la ley de la materia, para la explotación del servicio público de transporte en el Estado de acuerdo con los términos legales y requisitos establecidos en las propias concesiones o permisos otorgados.

...”

Por su parte los artículos 7 Bis fracción IV y 29 Bis de la Ley de Tránsito Reformada en el Estado son del tenor siguiente:

“Artículo 7 bis.- Son atribuciones y competencia del Secretario de Transporte:

...

IV. Instruir los procedimientos administrativos para otorgar, supervisar, suspender o revocar las concesiones y permisos que señala el Capítulo IV de esta ley y el respectivo Reglamento, hasta dejarlos en estado de resolución, sometiéndolo a aprobación del Gobernador del Estado para su resolución;

...”

“Artículo 29 Bis.- Cuando haya necesidad de aumentar los servicios de transporte de pasaje o carga, la Secretaría de Transporte, convocará para obtener tales concesiones por medio del Periódico Oficial, por el Periódico de mayor circulación local o estatal y avisos que se coloquen en lugares públicos de la localidad respectiva.”



Transcripción de los que se obtiene, que el Secretario de Vialidad y Transporte del Estado, tiene entre otras facultades, la de conocer, iniciar e instruir los trámites para otorgar...concesiones...que otorgue el Titular del Poder Ejecutivo, para la explotación del servicio público de transporte en el Estado... **y** también convocará para la obtención de tales concesiones y lo hará a través del Periódico Oficial de Gobierno del Estado y a través del periódico de mayor circulación local o estatal.

Una de las facultades descritas del Secretario de Vialidad y Transporte del Estado, es convocar, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, en la página de internet <https://dle.rae.es/?id=AhYnmXF>, se entiende por citar, llamar a una o más personas para que concurran a lugar o acto determinado, también se entiende como anunciar, hacer público un acto, como un concurso, unas oposiciones, una huelga, etc., para que pueda participar quien esté interesado. Y por convocatoria se entiende como la acción de convocar o bien el anuncio o escrito con que se convoca, tal como lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, en la página de internet <https://dle.rae.es/?id=AhcOXeC>.

De acuerdo al significado de la **convocatoria** es el acto material ya sea un anuncio o un escrito por medio del cual se cita o se hace público un acto como un concurso al que podrán acceder las personas interesadas. De ahí que la convocatoria sea la materialización de ese llamamiento o citación.

De lo que se deduce, que el citado artículo 29 bis de la Ley de Tránsito Reformada para el Estado de Oaxaca, claramente establece que la Secretaría de Transporte **convocará** en los casos en que resulte necesario aumentar los servicios de pasajeros o de carga; concatenada esta potestad con la enmarcada en los artículos 40 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 7 Bis fracción IV de la Ley de Tránsito Reformada en el Estado en los que se faculta al titular de la Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado para conocer, iniciar e instruir los procedimientos relacionados con el otorgamiento de concesiones, entonces se llega a la conclusión de que el funcionario **sí** cuenta con facultades reconocidas en los ordenamientos jurídicos que se enuncian para convocar a los interesados a los procedimientos para el otorgamiento de concesiones.

Además, en el texto de la citada convocatoria publicada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado el 27 veintisiete de abril de 2013 dos mil trece se tiene el siguiente texto:

“... IV. POR LO ANTERIOR Y A EFECTO DE DAR CUMPLIMIENTO A LO SEÑALADO A LOS ARTÍCULOS 18, 19 Y 29 BIS DE LA LEY DE TRÁNSITO REFORMADA DEL ESTADO, LA SECRETARÍA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA:

CONVOCA

A LOS HABITANTES DE LA HEROÍCA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, OAXACA, INTERESADOS EN PARTICIPAR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA OBTENCIÓN DE TÍTULOS DE CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, EN LA MODALIDAD DE TAXI, DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES:

...”

Texto que detalla que el Secretario de Vialidad y Transporte está convocando o citando o llamando a las personas interesadas en

participar en los procedimientos administrativos para la obtención de títulos de concesión para prestar el servicio público de transporte en la modalidad de taxi la población de Huajuapán de León, Oaxaca, y este llamado se materializó en la publicación realizada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado el 27 veintisiete de abril de 2013 dos mil trece y también en la publicación realizada en el periódico “El Imparcial” al tratarse de un periódico de mayor circulación en el Estado. De ahí que la convocatoria efectuada por el Secretario de Vialidad y Transporte del Estado fue realizado conforme a sus facultades otorgadas por los preceptos legales antes descritos.

Siguiendo este orden de ideas, es infundado el agravio apuntado porque el Secretario de Vialidad y Transporte sí cuenta con facultades otorgadas en la Ley para convocar a participar en los procedimientos administrativos para el otorgamiento de concesiones.



Por lo que respecta al señalamiento del recurrente en el que insiste en la **incompetencia del Secretario** porque no consta el acuerdo recabado del Gobernador del Estado de la Convocatoria no es posible deducir que el Secretario no haya recabado el acuerdo expreso del Gobernador del Estado para convocar al procedimiento administrativo para la obtención de títulos de concesión en la población de Huajuapán de León, Oaxaca, ni tampoco es posible afirmar que el Secretario lo hizo de mutuo proprio, pues el aquí recurrente en la secuela procesal fue omiso en aportar alguna prueba que así lo demuestre, lo que es necesario para tener por cierta la aseveración, que a propósito resulta novedosa en esta instancia, que hoy hace el disconforme, de ahí que sea infundado su agravio.

Referente a que la **Directora de Concesiones y el Director Jurídico ambos de la Secretaría de Vialidad y Transporte**, en el que alega que dichas autoridades tampoco son competentes para suscribir la citada convocatoria, sin embargo el argumento del recurrente es insuficiente para controvertir la determinación de la primera instancia, porque la sala de origen a este respecto determinó en el considerando quinto in fine, lo siguiente:

“De forma correlativa respecto de la competencia del Director Jurídico y Directora de Concesiones de la Secretaría de Vialidad y Transporte para emitir el acto controvertido, estas quedaron

facultadas mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado el 13 trece de octubre de 2012 dos mil doce, acuerdo “por el que el Secretario de Vialidad y Transporte del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, delega facultades a los Titulares de la Dirección Jurídica y de la Dirección de Concesiones de la misma dependencia”, en el que de forma concreta se le delegan facultades a los (sic) autoridades citadas, las atribuciones derivadas de las señaladas en las fracciones IV y V del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como la suscripción y autorización de los trámites de renovación, cesión y transferencia de las concesiones otorgadas por el Gobernador del Estado a que se refiere el artículo 95 BIS del Reglamento de Tránsito Reformado del Estado de Oaxaca...”

Determinación que señala la competencia de los Directores cuestionados tienen facultad para emitir y suscribir trámites respecto a la renovación, cesión y transferencia de las concesiones otorgadas a que refiere el artículo 95 bis del Reglamento de la Ley de Tránsito Reformada.

De igual manera el Acuerdo Delegatorio publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado del 13 trece de octubre de 2012 dos mil doce contiene en su artículo PRIMERO el siguiente texto:

“**PRIMERO.-** Se delegan a los Titulares de la Dirección Jurídica y de la Dirección de Concesiones de la Secretaría de Vialidad y Transporte las atribuciones derivadas de las facultades señaladas en las fracciones IV y V del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, quedando facultados para que de manera mancomunada suscriban y expidan la documentación relativa a los siguientes trámites y autorizaciones: ...”

Conforme a la lectura de este texto, señala que el Secretario de Vialidad y Transporte ha delegado las atribuciones derivadas de las facultades a que alude el artículo 40 fracciones IV y V de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

Entonces si en términos del artículo 40 fracción IV de la ley anteriormente citada, se ha dicho que el Secretario tiene facultades para conocer, iniciar e instruir los trámites relacionados con el otorgamiento de concesiones, luego dicha facultad le fue delegada a la Directora de Concesiones y al Director Jurídico de la citada Secretaría. **Por tanto**, el recurrente debía combatir y demostrar porqué dicha decisión es contraria a derecho. Es decir, debía justificar con argumentos suficientes porqué los preceptos jurídicos que fueron citados por la primera instancia no le confieren facultades tanto a la

Directora de Concesiones como al Director Jurídico de la Secretaría de Vialidad y Transporte para suscribir la convocatoria en mención y no limitarse a insistir en que tales servidores públicos son incompetentes sin aportar argumentos jurídicos que destruyan la decisión alzada, porque como también se adelantó en líneas precedentes, estos argumentos ya fueron expuestos en la demanda y estudiados y analizados por la sala de origen.

Siguiendo con sus inconformidades, señala que le causa agravio la sentencia recurrida, pues refiere que la misma carece de fundamentación y motivación, declarándose improcedente su concepto de impugnación con el que pretendía que se declarara nula la convocatoria de mérito por no constar con firmas autógrafas, pues en su demanda dijo que esta deficiencia contravenía lo estatuido por el artículo 7 fracción IV de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.



Al respecto indica que la consideración de la primera instancia se asentó que las firmas autógrafas constan en la publicación realizada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado y que ello es un hecho notorio y afirma que esta situación no se desconoce, pero agrega que en la publicación que aparece el periódico “El Imparcial” las comentadas firmas no aparecen y que ello provoca inseguridad pues sostiene opacidad y mala fe.

Añade que la primera instancia desconoce valor probatorio a la publicación que aparece en el periódico “El Imparcial” y que por tanto, de acuerdo al artículo 29 Bis de la Ley de Tránsito Reformada, reitera en que dicho precepto coloca a ambos medios de comunicación (Periódico Oficial de Gobierno del Estado y el periódico de circulación local y estatal) con el mismo valor probatorio para el efecto de prevenir que la publicación en dichos medios comunicativos sea la misma; redundando en que al no ocurrir de esta manera se deduce la irregularidad en la actuación de las demandadas y la contravención a lo estatuido en el artículo 10 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

En cuanto a estas afirmaciones, es necesario precisar que el Periódico Oficial de Gobierno del Estado es el medio que tiene el Gobierno del Estado para comunicar de manera oficial sus acuerdos,

leyes, decretos, circulares entre otros; de ahí que al estar contenidas las firmas autógrafas en dicho medio es suficiente para tenerlas por realizadas, sin que sea posible afirmar que el hecho de que no aparezcan en la publicación del periódico de circulación local o estatal invalide la veracidad de la publicación en el Periódico Oficial, de tal manera que, como lo apuntó la sala de conocimiento al resolver ***“...pero toda vez que es un hecho notorio para esta Juzgadora que no requiere prueba conforme al numeral 160 de la Ley de Justicia Administrativa, en la Sexta Sección del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 27 de abril de 2013 fue publicada la convocatoria para participar en el procedimiento administrativo para la obtención de títulos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, en la modalidad taxi, en la ciudad de Huajuapán de León, de 22 veintidós de abril de 2013 dos mil trece, donde se observa al calce de dicha convocatoria que si se encuentra firmada por las autoridades demandas (sic) cumpliendo con dicho requisito”***; sin embargo, los hechos notorios no necesitan probarse

En cuanto a que la sala de origen otorga mayor valor probatorio al Periódico Oficial de Gobierno del Estado que al periódico de mayor circulación y que el dispositivo 29 Bis de la Ley de Tránsito Reformada del Estado no hace distinción en cuanto al valor probatorio de dichos medios, es **infundado** porque el texto del artículo 29 Bis de la citada Ley que es como sigue:

“Artículo 29 Bis.- Cuando haya necesidad de aumentar los servicios de transporte de pasaje o carga, la Secretaría de Transporte, convocará para obtener tales concesiones por medio del Periódico Oficial, por el Periódico de mayor circulación local o estatal y avisos que se coloquen en lugares públicos de la localidad respectiva.”

No establece ningún valor probatorio de los medios de comunicación a que alude, simplemente dice que la convocatoria deberá hacerse por medio del Periódico Oficial, el periódico de mayor circulación local o estatal y por avisos que se coloquen en lugares públicos de la respectiva localidad, sin que se desprenda el valor probatorio que tenga alguno de ellos.

Por último, refiere que la sentencia alzada es ilegal y contraviene lo dispuesto por el artículo 177 fracción II de la Ley de

Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, fundamentalmente, porque la sala de origen decretó que no puede imprimirse un efecto a la nulidad que decretó, porque se afectarían a terceros de quienes se desconocen sus particularidades y dado que no han sido oídos ni vencidos en juicio y que por tanto, resultaba procedente condenar al Secretario de Vialidad y Transporte del Estado, la Directora de Concesiones y Director Jurídico de la mencionada Secretaría, quienes estaban vigentes en la época en que se emitió la convocatoria de mérito al pago de la responsabilidad civil cuyo monto se definirá en la etapa de ejecución de sentencia.

Aunado al hecho de que también es ilegal la consideración de la juzgadora de primer grado que apuntó la imposibilidad de imprimir un efecto a la convocatoria porque es imposible retrotraer sus efectos al tratarse de un acto consumado, y refiere que esta decisión es también ilegal debido a que en el caso no se está en un acto similar a una suspensión y que en todo caso debe tomarse en cuenta que la consumación debe ser de manera irreparable, lo que dice, en el caso no acontece, porque afirma que la nulidad de la convocatoria permitiría que esta quedara sin efectos al igual que todos los actos que le siguieron, como lo es el otorgamiento de las concesiones resultado de la misma.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE OAXACA

Es fundado el agravio, ya que la sala de origen estableció la nulidad de la convocatoria y por consiguiente la responsabilidad civil que decretó en el considerando quinto in fine de la siguiente manera:

“En cuanto al concepto de impugnación en el cual la parte actora se duele de una violación a sus derechos derivados, de que la convocatoria se estableció en fecha confusa, para que los propietarios de los vehículos previamente elegidos acudieran al Palacio Municipal de Huajuapán de León, Oaxaca se tiene que el texto del acto impugnado se lee en la convocatoria en la parte de interés lo siguiente:

“...TERCERA.- LA DOCUMENTACIÓN DEBERÁ PRESENTARSE EN EL PALACIO MUNICIPAL DE HUAJUAPAN DE LEÓN, EN UN HORARIO DE 9:00 A 15:00 HORAS, EL MARTES 29 DE ABRIL DEL AÑO 2013”.

Lo que evidentemente viola lo dispuesto por el numeral 7 fracción II de la Ley en la materia, en tanto que no produce certeza jurídica al gobernado, del cuando acudir a la entrega de dichos

documentos; por tanto el acto impugnado debió contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y así la autoridad no incurriera en arbitrariedades; por consiguiente; tal actuar violó en perjuicio del actor la garantía de seguridad prevista el numeral 7 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Sirve de apoyo la tesis jurisprudencial Tesis: 2a./J. 144/2006, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, registro, 174094

Asimismo, la convocatoria (acto impugnado), el cual fue valorado líneas arriba, en el apartado "CONSIDERANDO" en el punto III, precisa lo siguiente:

"...III. En tales condiciones, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Vialidad y Transporte, con el propósito de identificar las Unidades de Motor que prestan el Servicio de Transporte de pasajeros en la modalidad de Taxi, sin contar con la autorización debida en la ciudad de Huajuapán, realizó un conjunto de acciones de estudio y análisis con el conocimiento y participación de los diversos actores que inciden en la problemática del transporte en dicho centro poblacional, derivado de lo cual se logró la identificación de las unidades susceptibles de regularizar para lo cual se les asignó a cada cual un juego de elementos identificatorios oficiales, consistentes en tarjetón y una calcomanía que fueron entregados de forma personal respectivamente a los propietarios y /o poseedores de las unidades relacionadas de conformidad con los criterios establecidos por la Secretaría...".- Al respecto, se advierte que el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Vialidad y Transporte y con el conocimiento de diversos actores que inciden en la problemática del transporte, realizó un conjunto de acciones de estudio y análisis, derivado de lo cual lograron la identificación de las unidades susceptibles de regularizar, a las cuales asignaron un juego de elementos identificatorios; acción que evidentemente no argumentan ni motivan, es decir no expresan con claridad qué tipo de estudios o acciones realizaron, quienes conforman dichos actores que inciden en la problemática del transporte, así pues, no precisan que unidades y por qué, resultaron susceptibles de regularizarse; de lo que se colige, que evidentemente fue un procedimiento que no se apegó a derecho, pues como lo alude el actor dichas actividades no fueron realizadas en público y con la intervención de todos los que pudieran resultar afectados o beneficiados con las acciones de estudio o análisis que realizó la Secretaría de Vialidad y Transporte; por tanto, al no haber asistido o

presenciado dicho acto la parte actora, equivale a una exclusión que evidentemente transgrede su derecho a participar en dicho acto y por consiguiente, violó en su perjuicio lo regulado en el artículo 10 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, pues dicho conjunto de acciones es equiparable a un procedimiento administrativo el cual debe ser realizado conforme a legalidad y certeza jurídica tanto para la autoridad como para el administrado, el cual debe otorgar garantías procesales al particular, lo que indudablemente soslayó la autoridad demandada y por tanto el acto administrativo no cumple con los elementos indispensables para considerarse legal, como lo afirma el actor.- En consecuencia, de lo considerado, es suficiente el análisis de los conceptos de impugnación señalados y obviar el estudio de los restantes, toda vez que conforme al precepto 178 último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, ya invocado al inicio, es suficiente.- Tal escenario es suficiente para demostrar la ilegalidad e inconsistencia del acto impugnado, lo que conllevaría a **declarar su nulidad**; sin embargo, como es de explorado derecho **tendría que imprimirse el efecto de reparar los requisitos de que adolece dicha convocatoria** y que ya se apuntaron, para con ello reparar el daño causado y hacer asequible el ejercicio del derecho del particular aquí actor para participar en dicha convocatoria; no obstante, dado que es evidente que esta convocatoria constituye el inicio del procedimiento administrativo para la obtención de una concesión de taxis y como se ve en el texto de la propia convocatoria, que al fenecer los plazos establecidos procederían pasos para culminar con el otorgamiento de la concesión, lo que sin duda afectaría a terceros que se ignora en número y particularidad, es lo que hace imposible imprimirle tal efecto, pues de hacerlo equivaldría a vincular a terceros, sin haber sido oídos ni vencidos en juicio, en tal circunstancia, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 8 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, pues es imposible retrotraer los efectos del acto impugnado, para reparar la violación causada, dado que se trata de un acto consumado pues la convocatoria fue en data 22 veintidós de abril de 2013 dos mil trece.- En consecuencia, procede en su lugar, condenar a la autoridad Secretario de Vialidad y Transporte del Estado de Oaxaca, que en el periodo de la emisión del acto que aquí se impugna, desempeñó tal cargo y que al efecto es el C. José Antonio Estefan Garfias, C. María del Carmen Tejeda Rodríguez, quien se desempeñó al cargo de Directora de



Concesiones, C. Casimiro Carbajal Díaz, quien desempeñó el cargo de Director Jurídico de la citada Secretaría (lo cual se advierte de la documental aportada por parte del actor visible en el folio 23 de los autos), al pago de la responsabilidad civil cuyo monto deberá definirse en ejecución del fallo...”

La consecuencia final de la sentencia tiene su origen en dos ilegalidades que consideró en el acto impugnado:

- a) Que estimó ilegal la convocatoria debido a que no existe certeza de cuando se debían entregar la documentación requerida y;
- b) Que la sala estimó que es ilegal el argumento relacionado con la serie de acciones de estudio y análisis que llevó a cabo la Secretaría de Vialidad y Transporte como lo plasma en el apartado “CONSIDERANDO” punto III, porque no está fundado ni motivado, porque no es claro en expresar qué acciones, cuándo las llevó a cabo, quienes son los actores que están inmersos en la problemática del transporte público en Huajuapán de León; además que al resolutoria primigenia afirma que el aquí disconforme no acudió estuvo presente en el momento en que se llevaron a cabo las acciones a que alude la convocatoria, las cuales equivalen a un procedimiento administrativo y que por ello fue excluido, transgrediéndose lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

En este sentido, del estudio que esta Sala Superior hace de la sentencia se tiene que en efecto, la sala de origen transgrede lo estatuido en el artículo 177 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, porque no expone fundada y motivadamente las razones que tiene **primero**, para establecer que no existe seguridad jurídica sobre la fecha en que debía entregarse la documentación requerida en la convocatoria y **segundo**, tampoco explica por qué incluye argumentos no esbozados por la parte actora en su demanda como lo es la parte en que refiere que la convocatoria es ilegal debido a que las acciones que ejecutó el Secretario de Vialidad y Transporte no dijo en qué consistían, ni cuando las llevó a cabo, ni por qué no explicó quiénes son los actores inmersos en la problemática del transporte público en Huajuapán de León, Oaxaca, **de ahí** que si estas premisas que son el antecedente de su conclusión son erradas, entonces es igualmente equívoca su determinación final, irrogando el agravio apuntado, que a fin de repararlo procede **reasumir jurisdicción** como sigue.

Ahora, la determinación de la sala de origen en la que dijo que **“...Al respecto, se advierte que el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Vialidad y Transporte y con el conocimiento de diversos actores que inciden en la problemática del transporte, realizó un conjunto de acciones de estudio y análisis, derivado de lo cual lograron la identificación de las unidades susceptibles de regularizar, a las cuales asignaron un juego de elementos identificatorios; acción que evidentemente no argumentan ni motivan, es decir no expresan con claridad qué tipo de estudios o acciones realizaron, quienes conforman dichos actores que inciden en la problemática del transporte, así pues, no precisan que unidades y por qué, resultaron susceptibles de regularizarse; de lo que se colige que evidentemente fue un procedimiento que no se apegó a derecho...”**; estas consideraciones de la primera instancia son ilegales al estar alejadas de la litis sometida a su jurisdicción, debido a que estas exposiciones no están contenidas en el libelo de demanda, por lo que la juzgadora extralimita su facultad de suplencia de la queja que le permiten los artículos 118, 176 y 177 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.



Se dice lo anterior, porque si bien la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca prevé la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja en favor del administrado y reconoce que dicha facultad se extiende al dictado de las sentencias, tal facultad debe ceñirse a los puntos litigiosos y **no** implica ni permite la inclusión de cuestiones no debatidas, ni externadas por las partes. Es así pues los propios artículos citados lo indican, como sigue:

“Artículo 118.- El juicio ante el Tribunal será de estricto derecho, pero se deberá suplir la deficiencia de la queja siempre que se trate del administrado.”

“Artículo 176.- La Sala Unitaria de Primera Instancia, al pronunciar sentencia suplirá las deficiencias de la queja planteada por el actor en su demanda, siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la Litis.”

“Artículo 177.- Las sentencias que emita el Tribunal, deberán de contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, la exposición de las razones por las que, en su caso, se haga uso de la facultad para suplir la deficiencia de la queja, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;

...

Siendo que, estos preceptos si prevén la suplencia de la queja en favor del administrado, pero deberá ser contrayéndose a los puntos planteados en la litis. Al respecto, los juzgadores están en la posibilidad de estudiar todos los conceptos de impugnación en su conjunto o uno a uno, siguiendo el orden propuesto por las partes o uno diverso, es decir es posible la flexibilidad en el estudio de los argumentos de las partes contendientes en un proceso, pero en manera alguna está permitido que se incluyan cuestiones distintas a las alegadas por las partes, porque además ello conllevaría al dictado de una sentencia incongruente. A este respecto es pertinente apuntar que el principio de congruencia que debe imperar en las sentencias guarda ciertas características. La congruencia interna significa que la sentencia no debe contener afirmaciones que se contradigan entre sí o bien con los puntos resolutivos. La congruencia externa implica que las consideraciones de la sentencia deben estar en consonancia con los planteamientos esbozados en la demanda y la contestación o, en su caso ampliación de ambas, sin dejar ninguno de los puntos litigiosos fuera, pero tampoco sin añadir cuestiones que no han sido ventiladas por las partes. Estas consideraciones finales encuentran apoyo en la jurisprudencia IV.2o.T. J/44 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito la cual está publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta a Tomo XXI de Marzo de 2005 y que está a visible a página 959 con el rubro y texto siguientes:

“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIOS DE. SUS DIFERENCIAS Y CASO EN QUE EL LAUDO INCUMPLE EL SEGUNDO DE ELLOS. *Del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo se advierte la existencia de dos principios fundamentales o requisitos de fondo que deben observarse en el dictado del laudo: el de congruencia y el de exhaustividad. El primero es explícito, en tanto que el segundo queda imbíbido en la disposición legal. Así, el principio de congruencia está referido a que el laudo debe ser congruente no sólo consigo mismo, sino también con la litis, tal como haya quedado establecida en la etapa oportuna; de ahí que se hable, por un lado, de congruencia interna, entendida como aquella característica de que el laudo no contenga resoluciones o afirmaciones que se contradigan entre sí y, por otro, de congruencia*

externa, que en sí atañe a la concordancia que debe haber con la demanda y contestación formuladas por las partes, esto es, que el laudo no distorsione o altere lo pedido o lo alegado en la defensa sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes y de éstas, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere reclamado, ni de condenar o de absolver a alguien que no fue parte en el juicio laboral. Mientras que el de exhaustividad está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos, es decir, dicho principio implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en aquellos en los que se sustenta la contestación y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate. Por tanto, cuando la autoridad laboral dicta un laudo sin resolver sobre algún punto litigioso, en realidad no resulta contrario al principio de congruencia, sino al de exhaustividad, pues lejos de distorsionar o alterar la litis, su proceder se reduce a omitir el examen y pronunciamiento de una cuestión controvertida que oportunamente se le planteó, lo que permite, entonces, hablar de un laudo propiamente incompleto, falto de exhaustividad, precisamente porque la congruencia -externa- significa que sólo debe ocuparse de las personas que contendieron como partes y de sus pretensiones; mientras que la exhaustividad implica que el laudo ha de ocuparse de todos los puntos discutibles. Consecuentemente, si el laudo no satisface esto último, es inconcuso que resulta contrario al principio de exhaustividad que emerge del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, traducándose en un laudo incompleto, con la consiguiente violación a la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal.”



En este sentido, las consideraciones de la primera instancia que no fueron motivo de disenso por la parte actora, transgreden el principio de congruencia y exceden la facultad de suplencia de la queja que está prevista en los artículos 118, 176 y 177 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca y por ende hace que la sentencia resulte ilegal.

Es igualmente ilegal la determinación de la sala de origen en la que afirmó:

“... dichas actividades no fueron realizadas en público y con la intervención de todos los que pudieran resultar afectados o beneficiados con las acciones de estudio o análisis que realizó la

Secretaría de Vialidad y Transporte; por tanto al no haber asistido o presenciado dicho acto la parte actora, equivale a una exclusión que evidentemente transgrede su derecho a participar en dicho acto...”

Porque tales circunstancias no están probadas en autos, si bien se trata de alegaciones que esgrimió la parte actora en su libelo de demanda, de las constancias de autos no se desprende que haya ocurrido así, pues no existe prueba alguna que lo demuestre, entonces la aseveración de la primera instancia no encuentra apoyo jurídico alguno.

En la parte en la que el actor del juicio indica ilegalidad de la convocatoria porque es confusa la fecha establecida para que los propietarios de los vehículos previa e ilegalmente insaculados por las demandadas acudieran al palacio municipal de Huajuapán de León, Oaxaca, porque en la tercera base de la convocatoria se dispone *“TERCERA.- LA DOCUMENTACIÓN DEBERÁ PRESENTARSE EN EL PALACIO MUNICIPAL DE HUAJUAPAN DE LEÓN, EN UN HORARIO DE 9:00 A 15:00 HORAS, EL MARTES 29 DE ABRIL DEL AÑO 2013”*, pero que en el calendario gregoriano el día 29 veintinueve de abril de 2013 dos mil trece es lunes y, en la convocatoria dice martes, lo que se traduce en la mala fe de las autoridades demandadas que crean confusión.

Al respecto de esta afirmación, es necesario apuntar al actor que la misma Convocatoria se encuentra publicada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de 27 veintisiete de abril de 2013 dos mil trece, que como ya quedó asentado en líneas precedentes es el medio de comunicación oficial de Gobierno del Estado y en el cual consta la Base TERCERA como sigue:

“TERCERA.- LA DOCUMENTACIÓN DEBERÁ PRESENTARSE EN EL PALACIO MUNICIPAL DE HUAJUAPAN DE LEÓN, EN UN HORARIO DE 9:00 A 15:00 HORAS, EL DÍA 29 DE ABRIL DEL AÑO 2013”

Luego, en idénticas condiciones, al ser un hecho notorio que en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado que es el medio oficial para la publicación de los actos del Gobierno del Estado, se tiene que si indicó que *“...EL DÍA 29 DE ABRIL DE 2013”*, entonces no existe la confusión a que refiere en la fecha, de tal manera que sea insuficiente su motivo de impugnación en esta parte.

Por lo anterior, debido a que los argumentos de la parte actora son insuficientes para desvirtuar la validez de la convocatoria para la obtención de títulos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, en la modalidad de taxi en la población de Huajuapán de León, Oaxaca, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 179 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, **SE RECONOCE LA VALIDEZ** de la citada convocatoria publicada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Oaxaca el 27 veintisiete de abril de 2013 dos mil trece.

Por las narradas consideraciones, se **MODIFICA** la sentencia de 29 veintinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete **y**, con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, vigente al inicio del juicio natural, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **MODIFICA** la sentencia de 29 veintinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, como se apuntó en el considerando que antecede.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, con copia certificada de la presente resolución, vuelvan las constancias remitidas a la Segunda Sala Unitaria de Primera Instancia, y en su oportunidad archívese el cuaderno de revisión como concluido.

Por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados Integrantes de Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca; quienes actúan con la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO ADRIÁN QUIROGA AVENDAÑO
PRESIDENTE



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE OAXACA

MAGISTRADO HUGO VILLEGAS AQUINO

MAGISTRADO ENRIQUE PACHECO MARTÍNEZ

MAGISTRADA MARÍA ELENA VILLA DE JARQUÍN

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA

LICENCIADA LETICIA GARCÍA SOTO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS