

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

RECURSO DE REVISIÓN: 0430/2019.

**CUADERNO DE SUSPENSIÓN DEDUCIDO DEL
EXPEDIENTE: 0115/2020 DE LA PRIMERA SALA
UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA, ANTERIOR
0121/2019 DE LA SÉPTIMA SALA UNITARIA DE
PRIMERA INSTANCIA.**

**PONENTE: MAGISTRADO ABRAHAM SANTIAGO
SORIANO.**

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A SIETE DE OCTUBRE DE DOS
MIL VEINTIUNO. -----**

Por recibido el Cuaderno de Suspensión relativo al Juicio de Nulidad **0430/2019** que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del Recurso de Revisión interpuesto por *********, en contra del acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve (sic), dictado en el cuaderno de suspensión deducido del expediente principal 0121/2019 por la entonces Séptima Sala Unitaria de Primera Instancia, de este Tribunal, actualmente 0115/2020 del índice de la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia, acorde a lo dispuesto en el Acuerdo General AG/TJAO/13/2020, del Pleno de este Tribunal, en el que se determinó la reasignación del presente expediente, relativo al juicio promovido por **LA RECURRENTE**, en contra del **SECRETARIO Y, DEL DIRECTOR DE CONCESIONES Y PRÓRROGAS, AMBAS AUTORIDADES DE LA SECRETARÍA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, AHORA DENOMINADA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE OAXACA.** En tal virtud, con fundamento en los artículos 236, fracción IV, 237 y 238, de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, se admite. En consecuencia, se procede a dictar resolución en los siguientes términos:-----

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antes de iniciar con el estudio del presente recurso de revisión, es dable aclarar que la ahora recurrente en su escrito de formulación de agravios impugna el acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual la Sala de Primera Instancia le negó la suspensión provisional; sin embargo, de las constancias que obra en expediente de nulidad de origen 115/2020 -con pleno valor probatorio



pleno- se advierte que el citado acuerdo no existe, sino que el acuerdo que negó la suspensión provisional a ***** es de fecha dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, evidenciándose con lo anterior error en la fecha del acuerdo impugnado por parte de la recurrente, consecuentemente, de conformidad en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aclara que esta Sala Superior tiene como acto impugnado por la actora el de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve. - - - - -

SEGUNDO. Inconforme con el acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, dictado por la entonces Séptima Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal en el cuaderno de suspensión correspondiente, la ahora recurrente ***** interpuso en su contra Recurso de Revisión. - - - - -

TERCERO. El acuerdo impugnado es el siguiente: - - - - -

*“... En cumplimiento al auto de esta propia fecha, dictado dentro del expediente principal 0121/2019, relativo al Juicio de Nulidad que promueve la C. *****, contra actos del Secretario y Dirección de Concesiones y Prórrogas, ambos de la Secretaría de Vialidad y Transporte; se forma el presente cuaderno de suspensión, conforme a lo establecido en el artículo 218 fracción IV inciso b), de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.*

*La hoy actora solicita la suspensión provisional; para efectos de que las cosas se mantengan en el estado en que actualmente guardan, para que la Policía Estatal, Policía Vial Estatal, Policía Municipal y Policía Vial Municipal no detengan la unidad de motor con número de serie *****, con la que explota el servicio de transporte en la modalidad de taxi colectivo; al respecto, esta Juzgadora toma en cuenta, que el objeto de la suspensión no solo es mantener las cosas en el estado en que actualmente se encuentran, sino la de otorgar efectos restitutorios o constitutivos de derechos, y con ello sostener la situación jurídica del actor para salvaguardar sus derechos; y tomando en cuenta la naturaleza del acto que se reclama, es la negativa ficta, resulta necesario establecer si existe algún efecto que pudiera ser susceptible de suspenderse.*

Del escrito de demanda, se advierte que la hoy actora presentó una petición por escrito con fecha veintitrés de septiembre de dos mil quince, al Secretario de Vialidad y Transporte, y al Director de Concesiones, solicitando la renovación de concesión, respecto del acuerdo de concesión

*****, de treinta de noviembre de dos mil diez, a tal petición recayó una negativa ficta, al no haber resolución expresa por parte de la autoridad demandada; ahora bien, para efectos suspensivos existen dos tipos de actos, los positivos que se traducen siempre en una conducta de hacer de la autoridad, y los actos negativos clasificados en: a) abstenciones, b) negativas simples y c) actos prohibitivos; las abstenciones carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad, supuesto en el que encuadra la negativa ficta, resultando entonces un acto negativo de la autoridad, conocido también como silencio negativo, en el que no satisface el interés reclamado, pues se niega lo pedido, surgiendo con ello un impedimento jurídico para obsequiar la suspensión del acto que se reclama, consistente en **dejar sin materia el Juicio**; esto es así, porque lo que la actora pretende con el Juicio Principal, es impugnar la resolución negativa omitida por la responsable, siendo esta precisamente la materia de análisis en el Juicio Principal, por lo que de otorgarse la suspensión en ese supuesto, implicaría dar efectos constitutivos (sic) a esta medida, que sólo serán propios de la sentencia que llegue a dictarse en el principal, es decir, la renovación de concesión y cambio de vehículo, respecto del acuerdo de concesión ***** de treinta de noviembre de dos mil diez, y como consecuencia, la continuidad en brindar el servicio de transporte público de alquiler (taxi), y con ello se infringiría lo establecido en la fracción I del artículo 215 de la Ley de Procedimiento y Justicia para el Estado de Oaxaca, desvirtuando la función que persigue dicha medida cautelar y que es la de conservar la materia del Juicio, el cual se transcribe para mayor comprensión:

(...)

Luego entonces, en ningún caso la medida cautelar podrá tener por efecto modificar, o restringir derechos, ni constituir aquellos que no se hayan tenido antes de la presentación de la demanda; de tal forma que se actualiza una prerrogativa de la que no goza la actora, ya que el derecho que le otorga la concesión número *****, para la explotación del servicio de alquiler (taxi) aún no se encuentra vigente, al carecer de los documentos complementarios para su legitimación.

En el presente caso, se trata de un servicio público concesionado cuya actividad se encuentra rigurosamente reglada en la ley de la materia, y es obligatorio para el prestador de ese servicio su cumplimiento, por disponerlo así el artículo 35 de la Ley General del Transporte Público para el Estado de Oaxaca; por lo que, de otorgarse la medida cautelar que pide el actor, se transgrediría el orden público e interés social a que se refiere la fracción II del artículo 215 antes transcrito, porque dicha concesión no ha sido renovada que a la letra dice:



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA

ARTÍCULO 35.- Quienes presten el servicio público de transporte quedan sujetos al cumplimiento de la presente Ley, su reglamento, así como de las normas técnicas y de operación que determine la Secretaría. (sic)

De lo anterior se advierte, la obligación de cumplir con lo dispuesto en la Ley, y dentro de ellas, es decir, contar con la documentación completa y correspondiente para la explotación de una concesión. En tales consideraciones, no es posible otorgar la suspensión solicitada para el efecto de que preste el servicio de transporte público concesionado, porque se estaría sustituyendo este Tribunal en la autoridad administrativa al constituirle un derecho porque no está regularizada la concesión, y por ello, el servicio se encuentra al margen de la ley, máxime que esos requisitos redundan en la seguridad del usuario y peatón. Por lo que, no es posible prohibirle a la autoridad administrativa, imponer alguna medida preventiva o sanción al concesionario que preste el servicio de transporte público, u ordene el retiro del vehículo de la circulación al carecer de la documentación correspondiente.

(...)

..., bajo el rubro y texto siguiente: **“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN LA MODALIDAD DE VEHÍCULO DE ALQUILER. NO PROCEDE CONCEDERLA SI EL QUEJOSO NO CUENTA CON LA REGULARIZACIÓN DE LA CONCESIÓN RESPECTIVA (LEY DE TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).”** (...)

Por lo anterior, **SE NIEGA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL**; a efecto de resolver sobre la medida cautelar solicitada en forma definitiva, **requiérase** a las autoridades demandadas, para que en el plazo de **TRES DÍAS hábiles**, contados a partir del siguiente a aquel en que surtan sus efectos la notificación del presente proveído, rindan su informe sobre los hechos materia del acto administrativo que impugna el hoy actor, apercibidos que de no hacerlo, esta autoridad resolverá sobre la suspensión definitiva con o sin informe, lo anterior en términos de lo dispuesto en el artículo 218 fracción IV inciso d) de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca ...”

CONSIDERANDO

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; 1 párrafo segundo, 2 párrafos primero y cuarto, 4 fracción VIII, 23, 24 fracción I, 25 fracción I y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicada en

el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el siete de noviembre de dos mil diecinueve; así como los numerales 1, 118, 119, 120, 123 segundo párrafo, 125, 130 fracción I, 131, 231, 236 fracción IV y 238 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, dado que se trata de un Recurso de Revisión interpuesto en contra del acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, dictado por la entonces Séptima Sala Unitaria de Primera Instancia en el cuaderno de suspensión derivado del juicio de nulidad 0121/2019 ahora **0115/2020** de índice de la Primera Sala Unitaria de Instancia de este Tribunal. - - --

SEGUNDO. El agravio hecho valer se encuentra expuesto en el escrito respectivo de la recurrente, por lo que no existe necesidad de transcribirlo, al no transgredirse derecho alguno, como tampoco se vulnera disposición expresa que imponga tal obligación. En apoyo a lo anterior, se invoca el criterio Jurisprudencial 2a./J. 58/2010 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 164618, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXI, Mayo de 2010, visible a página 830, Novena Época, bajo el rubro y texto siguiente: - - - - -



“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X “De las sentencias”, del título primero “Reglas generales”, del libro primero “Del amparo en general”, de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.” - - - - -

TERCERO. En su único agravio la ahora recurrente, alega que la Sala Unitaria dictó un acuerdo desatendiendo los principios de exhaustividad y congruencia, lo anterior, toda vez que es evidente que no estudió en su integridad la demanda promovida, pues señala que en

ningún caso la medida cautelar podrá tener efecto de modificar o restringir derechos, ni constituye aquellos que no se hayan tenido antes de la presentación de la demanda, y que se actualiza una prerrogativa que no tiene el actor. - - - - -

Pues señala la recurrente que, la A quo consideró que ella no cuenta con la concesión para la prestación del servicio de transporte en la localidad de Tlaxiactac de Cabrera, Oaxaca, expresando que en la alocución de la demandada que la concesión no se encuentra vigente, al carecer según su análisis, de documentales complementarias para su legitimación; por lo que señala *********, que con dicha alocución de la demandada, es claro que ella cuenta con la autorización para poder prestar el servicio público de alquiler de pasajeros, no siéndole imputable el hecho de carecer de los documentos complementarios a que alude la A quo, sino que estos son precisamente la sustancia del juicio, que le otorgan el derecho a reclamarlos en vía negativa ficta, contemplada en la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca. - - - - -

Continúa manifestando que, al negarle la suspensión que solicitó, sí contraviene la fracción I, del citado artículo 215, de la Ley invocada, en virtud de que al no concedérsele la medida, no se conserva la materia del juicio, además que la negativa le causa daños y perjuicios de difícil reparación, una porque se le impide ejercer un oficio del cual depende ella y su familia, y cada día que pasa la manutención de los mismos se torna imposible, siendo aplicable lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de la Materia. - - - - -

Agrega que, en el caso de ejecutarse los actos impugnados, se le dejaría en completo estado de indefensión, pues se encontraría imposibilitada para explotar la concesión del acuerdo número ********* de la localidad de Tlaxiactac de Cabrera, Oaxaca, que se le otorgó por autoridad competente, ello en menoscabo de su esfera jurídica, pues la Litis del juicio consiste en la renovación o no de la concesión del acuerdo número *********, resultando ilegal la negativa de la A quo para conceder la suspensión solicitada, ya que no se advierte un evidente perjuicio al interés social, no se contravienen disposiciones de orden público, ni se deja sin materia el juicio. - - - - -

Ahora bien, atendiendo a la **causa de pedir**, resulta **sustancialmente fundado** el agravio expuesto por la ahora recurrente. Sirve de apoyo la tesis jurisprudencial 2a./J. 63/98, publicada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 323, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con registro digital 195518, de rubro y texto siguiente: - - - - -

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba

De las constancias de autos que integran el cuaderno de suspensión, remitidas para la sustanciación del presente asunto, con pleno valor probatorio en términos del artículo 203, fracción I, de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, por tratarse de actuaciones judiciales; se tiene que del análisis de acuerdo sujeto a revisión (transcrito en resultando tercero) se advierte lo siguiente. - - - - -



La primera instancia estimó que conceder la suspensión dejaría sin materia el juicio, dándole efectos restitutorios, que sólo son propios de la sentencia que se emita. - - - - -

Asimismo, señaló que la naturaleza de la negativa ficta resulta un acto negativo de la autoridad, conocido también como silencio negativo, en el que no satisface el interés reclamado, pues se niega lo pedido, sugiriendo con ello un impedimento jurídico para obsequiar la suspensión del acto que se reclama, consistente en dejar sin materia el juicio, dado que la actora pretende con el juicio principal impugnar la resolución negativa omitida por la demandada, siendo esta precisamente la materia de análisis del juicio principal. - - - - -

También indica que, al tratarse de un servicio público concesionado, se encuentra reglado, por lo que al no haber sido renovada la concesión, otorgársele la medida cautelar, se transgrediría el orden público e interés social que refiere la fracción II, del artículo 215 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca. - - - - -

Por lo que, concederse la suspensión a la actora, el Tribunal estaría sustituyendo a la autoridad administrativa, al constituirle un derecho porque no está regularizada la concesión, y que por ello el servicio se encuentra al margen de la ley; por lo que no es posible prohibirle a la autoridad administrativa imponer alguna medida preventiva o sanción al concesionario que preste el servicio de transporte público u ordene el retiro del vehículo de la circulación al carecer de la documentación correspondiente. - - - - -

Sin embargo, del escrito inicial de demanda, esta Sala revisora advierte que la litis sometida a consideración de la primera instancia, es la configuración y nulidad de la resolución negativa ficta recaída al escrito de petición de renovación de concesión del actor de fecha veinticinco de septiembre de dos mil quince, de tal modo que, el fondo del asunto consiste en dilucidar si se configura tal resolución negativa ficta, y en caso de ser declarada su existencia, determinar si la misma es legal o ilegal. - - - - -

En tal virtud, los efectos de la suspensión son mantener las cosas en el estado en que se encuentran hasta en tanto se pronuncie la sentencia definitiva, de forma que se preserve la materia del juicio y así evitar que

se dificulte el retorno de las cosas al estado que tenían antes de la emisión del acto impugnado en caso de que se dicte sentencia favorable sin que ello implique otorgar efectos restitutorios, pues la actora manifiesta en esencia que de manera continua ha prestado el servicio público de pasajeros, ante la omisión de la autoridad demandada de resolver sobre su petición para renovar su concesión; por lo que la renovación misma y sus documentales accesorias, dependen invariablemente de la autoridad administrativa demandada. - - - - -

Pues la medida cautelar, exige un preventivo cálculo de probabilidades sobre el peligro en la dilación que no puede separarse de otro preventivo de probabilidades que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los Tribunales, esto es un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente en forma definitiva, sí el acto impugnado es o no ilegal. - - - - -

De igual forma, es importante considerar que el artículo 215 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, establece que al momento de decidir los efectos de la suspensión se deberá analizar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin que dicho precepto legal haga distinción si el acto del que se pidió su suspensión tiene carácter positivo, negativo u omisivo; en tal virtud, atendiendo al apotegma jurídico “lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”, es decir, -si la ley no distingue, no debemos distinguir nosotros-, no sería dable introducir una excepción en la procedencia de la suspensión no prevista por el legislador. - - - - -

Pues, la administrada tiene a su favor la apariencia del buen derecho, que es apuntar a una credibilidad objetiva y seria, que descarte una pretensión infundada, temeraria y cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto a la existencia del derecho discutido en el proceso; por lo que, de no otorgarse la suspensión provisional, la administrada sufriría el peligro en la demora, que consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida cautelar, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. - - - - -

Es entonces que, de ejecutarse el acto impugnado se dejaría en completo estado de indefensión a la agraviada, pues se encontraría



impedida para explotar la concesión que le otorgó la autoridad competente (hasta que se demuestre lo contrario), es decir, al tener un derecho adquirido, ello afecta su esfera jurídica y económica, al manifestar la actora que es el único sustento familiar que ha tenido durante años, del cual obtiene los gastos diarios de su hogar, al ser su única fuente de empleo; por lo que considera ésta Sala Superior que se actualiza lo dispuesto en el artículo 217¹, de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca. - - - - -

Asimismo, se precisa que la tesis aislada de la Novena Época que sirve de orientación para los argumentos vertidos por la Sala de Primera Instancia es inaplicable al caso concreto, la cual dice: - - - - -

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN LA MODALIDAD DE VEHÍCULO DE ALQUILER. NO PROCEDE CONCEDERLA SI EL QUEJOSO NO CUENTA CON LA REGULARIZACIÓN DE LA CONCESIÓN RESPECTIVA (LEY DE TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN). El artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo dispone que para conceder la suspensión de los actos reclamados, se requiere que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Por su parte, de la recta interpretación de los artículos 1o., 6o., fracción I, 17, fracción I, inciso f), 22, 33, fracción I, 35, 36, 38 y octavo transitorio de la Ley de Transporte para el Estado de Nuevo León, se aprecia que la necesidad de la regularización de la concesión o permiso para prestar el servicio público de transporte, que el legislador estableció en los preceptos indicados, es reveladora de que la sociedad está interesada en que el servicio público de transporte en sus distintas modalidades funcione con estricto apego a las disposiciones legales que permitan su actividad. Ahora bien, en el caso la parte agraviada no ha regularizado ante las autoridades responsables la concesión o permiso para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de vehículo de alquiler, de ahí que no es válido otorgar la suspensión provisional de los actos reclamados, consistentes en las órdenes que emitan las autoridades responsables para impedir el ejercicio de la prestación del servicio público en cuestión, puesto que no se satisface el requisito previsto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, porque se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público. Además, la suspensión tiene como finalidad mantener vigentes e inalterables los derechos preexistentes del gobernado, pero de ninguna manera puede ser generadora o constitutiva de derechos que sólo otorga la ley una vez satisfechos los requisitos ante las autoridades

¹ **“ARTÍCULO 217.-** Si los actos impugnados se hubiesen ejecutado y afectan a particulares de escasos recursos económicos, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, el Magistrado podrá dictar discrecionalmente las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar el medio de subsistencia del actor, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros.”

competentes, por lo que de concederse la medida cautelar sin contar con la regularización en comento, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado se sustituiría en el quehacer propio de las autoridades responsables, lo que no es jurídicamente posible.”

Se considera que es inaplicable, **porque si bien**, la actora no ha renovado su concesión, es decir regularizado su concesión para prestar el servicio público de transporte, **también es que**, la actora exhibe con su demanda acuse de recibo con fecha de recepción de veinticinco de septiembre de dos mil quince, mediante el cuál solicitó al entonces Secretario de Vialidad y Transporte del Estado la renovación del acuerdo de concesión número ***** con fecha de vencimiento de treinta de noviembre de dos mil quince, solicitud que fue presentada antes de la fecha de vencimiento de la misma; por lo que con la omisión de la autoridad demandada de no contestar la petición de la actora, evidencia que la falta de regularización de la concesión no le es atribuible directamente a la ahora recurrente, sino a las autoridades de transporte en el Estado de Oaxaca, por no dar respuesta a dicha petición, consecuentemente no afecta el interés social ni orden público, que la actora continúe explotando la concesión que ya le fue expedida hasta que se resuelva de fondo el juicio contencioso administrativo. - - -

Para los argumentos expuestos, sirve de apoyo la Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, visible a página 315, Novena Época, con registro digital 165659, de rubro y texto siguiente: - - - - -

“SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: “SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.”, sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios



de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.”

Aunado a lo anterior, se destaca que dicho criterio jurisprudencial de rubro **“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN LA MODALIDAD DE VEHÍCULO DE ALQUILER. NO PROCEDE CONCEDERLA SI EL QUEJOSO NO CUENTA CON LA REGULARIZACIÓN DE LA CONCESIÓN RESPECTIVA (LEY DE TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).”**, (ya invocado) con el que funda su determinación la Sala de Primera Instancia para negar la suspensión provisional a la actora, fue publicado en el Semanario Judicial de la Federación en Diciembre de dos mil nueve, previamente a las Reformas Constitucionales de dos mil once; por ello, se tiene que no se encuentra actualizada al Sistema Jurídico Mexicano y, por ende, a los nuevos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a la Protección de Derechos Humanos y a la Tutela Judicial Efectiva, que prevén los artículos 1º y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - - - - -

En tal virtud, es necesario resaltar que el diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I, del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha Reforma representó la modificación constitucional más relevante en la materia desde mil novecientos diecisiete, ya que no sólo amplió el catálogo de los derechos humanos, sino que cambió la forma de entender la actuación del Estado. - - - - -

A partir de la Reforma, la protección de los derechos de las personas debe ser el eje rector de toda actuación estatal en nuestro país; por lo anterior, la Reforma constitucional tiene importantes repercusiones en el quehacer de las autoridades, incluyendo, por supuesto, a la administración pública, ya que en el artículo 1º Constitucional se establecen nuevas obligaciones en materia de derechos humanos y principios para su aplicación, que son ineludibles para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias. - - - - -

Con las modificaciones al artículo 1° se adoptó el término “*derechos humanos*”, en lugar del de “*garantías individuales*”, estableciendo que su diferencia estriba en que “*las garantías individuales son los límites de la actuación del poder público consagrados de manera precisa en un texto constitucional y que los “derechos humanos” son anteriores y superan el poder público, por lo que aunque no estén consagrados en la Constitución, el Estado se constriñe a reconocerlos, respetarlos y protegerlos.* - - - - -

Es por ello, que a partir de la reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos, de forma que favorezcan ampliamente a las personas; siendo la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, al igual que el artículo 17 Constitucional, disposiciones que prevén el derecho a la tutela judicial efectiva. - - - - -



Sirve de apoyo, la jurisprudencia VI.1o.A. J/2, de la Décima Época, publicada en el Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, página 1096, del Semanario Judicial de la Federación, con registro digital 2001213, de rubro y texto siguiente: - - - - -

“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de su índice, de rubro: “ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE*

JURISDICCIONALES." Sin embargo, dicho derecho fundamental previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación. Las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: 1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; 2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; 3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; 4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y, 5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Por tanto, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio *pro homine* o *pro personae*, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia."

Ante tales consideraciones y, conforme a lo establecido en los artículos 178, fracción IV, 215² y 217, de la Ley de Procedimiento y

² "ARTÍCULO 215.- El actor podrá solicitar la suspensión del acto impugnado, en la demanda o en cualquier momento del juicio, hasta antes de citación para sentencia; tal medida cautelar tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren hasta en tanto se pronuncia la sentencia definitiva; el Tribunal deberá resolver lo conducente, haciéndolo saber inmediatamente a la autoridad demandada para su cumplimiento.

Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, **SE REVOCA** el acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve y procede **conceder la suspensión provisional solicitada por *******, - - - -

Por lo tanto, el acuerdo sobre la procedencia de la suspensión provisional, queda como sigue: - - - - -

*“En cumplimiento al acuerdo de la misma fecha, dictado en los autos del expediente **121/2019** emitido por la Séptima Sala Unitaria de Primera Instancia y reasignado a la Primera Sala Unitaria con el número de expediente **115/2020**, en cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo General AG/TJAO/13/2020 del Pleno de este Tribunal; fórmese el presente cuaderno de suspensión, con copia simple del escrito de demanda de ***** , por medio del cual solicita en su capítulo de suspensión: “...Por otra parte con fundamento en el artículo 215 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, solicito la suspensión del acto impugnado, siendo procedente la misma ya que no se afecta el interés social, ni se contraviene disposición de orden público; y por el contrario de no concederse dicha suspensión, causaría daños y perjuicios de difícil reparación a mi esfera jurídica ya que este trabajo es el único sustento familiar que he tenido durante años del cual obtengo los gastos diarios de mi hogar y es mi única fuente de empleo por lo que temo perdiera (sic) el vehículo de mi propiedad y el cual tiene las siguientes características: MARCA ***** TIPO ***** , MODELO 2017, CON CAPACIDAD PARA 5 PERSONAS Y CON NUMERO (sic) DE SERIE ***** Y NUMERO (sic) DE MOTOR ***** al ser objeto de una detención...”* - - - - -

*Conforme a lo expuesto por la actora y con fundamento en los artículos 132, fracción I, 215, 218 fracción IV, incisos a), b), c), d), de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, **se concede la suspensión provisional a *******, para el efecto de que las autoridades demandadas, Secretario de Vialidad y Transporte, ahora denominado Secretario de Movilidad y el Director de Concesiones y Prórrogas, ambas autoridades de la Secretaría de Movilidad del Estado de Oaxaca, así como el Director General de la Policía Vial Estatal, **no detengan u ordenen la detención del***

Se deberá analizar la apariencia del buen derecho y peligro en la demora al momento de decidir los efectos de la suspensión.

Se concederá la suspensión siempre que:

I. Se conserve la materia del juicio;

II. No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y

III. Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.”



vehículo MARCA *****, TIPO *****, MODELO 2017, NÚMERO DE MOTOR *****, NÚMERO DE SERIE *****, CON CAPACIDAD PARA 5 PASAJEROS, CON EL CUAL PRESTA EL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI, EN LA LOCALIDAD DE TLALIXTAC DE CABRERA, OAXACA, **por no contar con la renovación de su concesión y documentales accesorias, como son el alta de unidad y/o emplacamiento de su vehículo, hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva que corresponda y, no así respecto a diversas violaciones a la Ley o Reglamento de Tránsito, o cualquier otra disposición legal vigente;** dicha medida cautelar se otorga tomando en consideración que no se sigue un evidente perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, puesto que al negarla se ocasionarían mayores daños y perjuicios de difícil reparación, por lo que se pondera la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación a la actora; por lo que la actora al exhibir copia certificada por notario público del acuerdo de concesión 8699 de fecha treinta de noviembre de dos mil diez, acredita un derecho ya adquirido. Sirve de sustento la Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, visible a página 315, Novena Época, de rubro y tenor siguientes:

“SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda

verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.”

Por otra parte, se requiere a las referidas autoridades demandadas para que dentro del plazo de tres días hábiles contados a partir del día hábil siguiente en que surta efectos la notificación del presente proveído, rindan sus informes sobre los hechos materia de la suspensión solicitada por la parte actora, apercibidas que de no rendirlo, esta Sala resolverá sobre la suspensión definitiva con o sin informe, con fundamento en el artículo 218 fracción IV, inciso d) de la Ley invocada.”

Consecuentemente, con fundamento en los en los artículos 237 y 238, de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, se:-----

RESUELVE

PRIMERO. Se **REVOCA** el acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en esta resolución. - - -

SEGUNDO. Se concede la suspensión provisional a ***** , para el efecto de que las autoridades demandadas, Secretario de Vialidad y Transporte, ahora denominado Secretario de Movilidad y el Director de Concesiones y Prórrogas, ambas autoridades de la Secretaría de Movilidad del Estado de Oaxaca, así como el Director General de la Policía Vial Estatal, **no detengan u ordenen la detención del vehículo** MARCA ***** , TIPO ***** , MODELO 2017, NÚMERO DE MOTOR ***** , NÚMERO DE SERIE ***** , CON CAPACIDAD PARA 5 PASAJEROS, CON EL CUAL PRESTA EL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI, EN LA LOCALIDAD DE TLALIXTAC DE CABRERA, OAXACA, por no contar con la renovación de su concesión y documentales accesorias, como son el alta de unidad y/o emplacamiento de su vehículo, hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva que corresponda y, no así respecto a diversas violaciones a la Ley o Reglamento de Tránsito, o cualquier otra disposición legal vigente. -----

TERCERO. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, remítase copia certificada de la presente resolución a la Primera Sala Unitaria de



Primera Instancia de este Tribunal y en su oportunidad archívese el presente cuaderno de revisión como asunto concluido. - - - - -

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, Manuel Velasco Alcántara, Abraham Santiago Soriano (**ponente**), Raúl Palomares Palomino, Gloria del Carmen Camacho Meza y Paulo José Luis Tapia Palacios, quienes actúan con el Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe. - - - - -

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA
PRESIDENTE

MAGISTRADO ABRAHAM SANTIAGO SORIANO

MAGISTRADO RAÚL PALOMARES PALOMINO

TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA

MAGISTRADA GLORIA DEL CARMEN CAMACHO MEZA

MAGISTRADO PAULO JOSÉ LUIS TAPIA PALACIOS

LIC. JUAN EDY GARCÍA CORONADO.
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS