

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

**RECURSO DE REVISIÓN: 412/2018**

**EXPEDIENTE: 0308/2016 DE LA SEXTA  
SALA UNITARIA DE PRIMERA  
INSTANCIA**

**PONENTE: MAGISTRADO ADRIAN  
QUIROGA AVENDAÑO.**

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A VEINTITRES DE ENERO DE DOS  
MIL VEINTE.**



Por recibido el Cuaderno de Revisión **412/2018**, que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del recurso de revisión interpuesto por **\*\*\*\*\***, en contra de la sentencia de 29 veintinueve de agosto de 2018 dos mil dieciocho, dictada por el Magistrado de la Sexta Sala Unitaria de Primera Instancia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, en el expediente **308/2016**, relativo al juicio de nulidad promovido por **\*\*\*\*\***, en contra del **SECRETARIO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE y otras autoridades**; por lo que con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se admite. 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 veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, dictada por la Sexta Sala Unitaria de Primera Instancia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, **\*\*\*\*\***, interpone en su contra recurso de revisión.

**SEGUNDO.-** Los puntos resolutivos de la sentencia recurrida son como sigue:

***“PRIMERO.** Esta Sexta Sala Unitaria de Primera Instancia fue competente para conocer y resolver del presente asunto.*

***SEGUNDO.** La personalidad de la parte actora quedó acreditada en autos y, las autoridades demandadas no acreditaron fehacientemente su personería.*

**TERCERO.** En atención al razonamiento expuesto en el considerando Quinto de esta resolución, **SE SOBRESEE EL JUICIO RESPECTO A LAS ORDENES VERBALES DEL JEFE OPERATIVO DE TRÁNSITO DEL ESTADO EN LA VILLA DE ZAACHILA, OAXACA Y DEL DIRECTOR DE TRÁNSITO DEL ESTADO PARA LA DETENCIÓN** del vehículo marca **\*\*\*\*\***, modelo **\*\*\*\*\***, motor **\*\*\*\*\***, serie **\*\*\*\*\***, capacidad 5 pasajeros, con razón social “Sitio Colonia La Soledad”, Santa Cruz Xoxocotlán, A.C., con el que explota su concesión en la Colonia La Soledad, en la población de Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca.

**CUARTO.** Se configura la **NEGATIVA FICTA**, cuya nulidad demandó **\*\*\*\*\*** al Secretario de Vialidad y Transporte del Gobierno del Estado (antes Coordinador General de Transporte del Estado), respecto a sus escritos de fecha 11 de abril de 2007 dos mil siete y 13 trece de febrero del 2008 dos mil ocho.

**QUINTO.** Se declara la **NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA** de los referidos escritos o solicitudes, para los efectos precisados en el considerando séptimo, párrafos último y penúltimo de esta sentencia.

**SEXTA. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE AL ACTOR Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS**, con fundamento en los artículos 142 fracción I y 143 fracciones I y II, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, **CÚMPLASE.** “

### **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 el artículo 114 QUÁTER, Párrafo Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; artículo 1, párrafo segundo, artículo 2, párrafos primero y cuarto, artículo 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 diversos 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, dado que se trata de una sentencia de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, dictada por el Magistrado de la Sexta Sala Unitaria de Primera Instancia dentro del juicio **308/2016** 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.

Se invoca en apoyo, la Tesis, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Volumen 81, Sexta Parte, Séptima Época, pagina 23, bajo el rubro y texto siguiente:

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. NO ES OBLIGATORIO TRANSCRIBIRLOS EN LA SENTENCIA.** *Aun cuando sea verdad que el juzgador no transcriba en su integridad los conceptos de violación externados por la quejosa en su demanda de garantías, a pesar de indicarlo así en su sentencia, también lo es que tal omisión no infringe disposición legal alguna, pues ninguna le impone la obligación de hacerlo, máxime si de la lectura de la sentencia recurrida se advierte que el Juez de Distrito expresa las razones conducentes para desestimar los conceptos de violación hechos valer, aun cuando no t/ranscritos(sic).”.*

**TERCERO.** Señala la autoridad recurrente en su agravio primero, que el considerando séptimo de la sentencia de fecha veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, le causa agravio en virtud de que carece de la debida fundamentación y motivación, transgrediendo lo contenido en el artículo 177 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente al inicio del juicio principal, al no cumplir con los principios de congruencia, claridad, precisión, completa e imparcial, pues en ningún momento hace un razonamiento legal sustentado en derecho en el considerando séptimo, y equivocadamente condena a la Secretaría de Movilidad, a otorgar sin condición alguna la boleta o formato de certeza jurídica que convalide el acuerdo de concesión \*\*\*\*\* de fecha 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, oficio de emplacamiento, alta de unidad y el oficio para la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; esto es, no entró al estudio del fondo del asunto en la que hubiera vertido los fundamentos y motivos suficientes para emitir tal determinación; asimismo, dice que no analizó ni valoró fehacientemente el contenido de las documentales ofrecidas por el actor, quedando en completo estado de indefensión y dejando claro la desigualdad y desprotección procesal que contiene el artículo 115, fracción II, inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que *“Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento entre dicha administración y los particulares, con sujeción y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”*, además dice que por analogía jurídica es aplicable el precepto 20 fracción V Constitucional, en base al principio pro persona, que impone a las



autoridades aplicar e interpretar la ley más favorable, en este caso a esa autoridad que representa.

En su agravio **segundo**, señala que el Magistrado de Primera Instancia, dejó de valor que la sola presentación del escrito de petición que exhibió la actora con su demanda, no le da la calidad de concesionaria, ni mucho menos con ello acredita fehacientemente que se le hubiera expedido el acuerdo de concesión \*\*\*\*\* de fecha 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro; pues dice que si \*\*\*\*\* durante el juicio argumentó ser concesionaria, debió acreditarlo fehacientemente en el juicio, sin embargo no se advierte que lo hubiera hecho, pues no acreditó que actualmente preste el servicio público de alquiler taxi en las Colonia la Soledad de Santa Cruz Xoxocotlán, con documentos consistentes en tarjeta de circulación vigente, placas, seguro de viajero como servicio público, constancia de capacitación y renovación de concesión, como lo señalan los artículos 49, 73, 132, 133, 102 y 103 del Reglamento de la Ley de Transporte vigente en el Estado, así como tampoco acreditó haber dado cumplimiento a cada una de las cláusulas del citado título de concesión; por tanto, expone que el Magistrado de Primera Instancia debió de esclarecer la verdad de los hechos controvertidos, aplicando el principio de completitud, que impone al juzgador la obligación de resolver todos los litigios que se presenten para su conocimiento en su integridad sin dejar nada pendiente, con el objeto de que el fallo que se dicte, declare el derecho y deje abierto el camino franco para su ejecución o cumplimiento, sin necesidad de nuevos procedimientos judiciales o administrativos. Además, señala que el A quo deja de prever que el servicio público de alquiler en sus diversas modalidades, es un servicio reglamentado, en donde todo concesionario o permisionario, deberá sujetarse estrictamente a la Ley de Transporte en el Estado y su Reglamento y acuerdos que de ellos emanen, no contraviniendo disposiciones de orden público ni de interés social.

Por otra parte, en su agravio **tercero** la autoridad recurrente manifiesta que el A quo se excedió y omitió los fundamentos y motivos de su determinación, al señalar que la actora acreditó fehacientemente la expedición del acuerdo de concesión, dejando de valorar que respecto del título \*\*\*\*\* exhibido en el juicio, trae escrito “tiempo definitivo”, lo cual dice, dentro de la legislación en materia de transporte no prevé la temporalidad definitiva, esto por disposición expresa de la Ley, conforme al artículo 24 fracción I de la Ley de Tránsito Reformada, norma legal vigente a la emisión del supuesto título de concesión, el cual establece

que el tiempo por el que se otorgue la concesión, nunca será por un plazo mayor de cinco años; por tanto, refiere que si el título supuestamente fue expedido el 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, de conformidad con el artículo 25 fracción III de la Ley de Tránsito Reformada, feneció el 11 once de octubre de 2009 dos mil nueve.

Asimismo, expresa que el Magistrado de Primera Instancia emite una determinación de manera incongruente e imparcial, excediéndose y resolviendo defectuosamente, al determinar que la solicitud de fecha 11 once de abril de 2007 dos mil siete, fue realizada con anterioridad a la derogación decretada por Acuerdo sin número, publicado en el ejemplar del periódico Oficial del Gobierno del Estado de 11 once de enero de 2008 dos mil ocho, de los acuerdos 18, 24 y 48 del Gobernador Constitucional del Estado, y que por lo tanto procedía el otorgamiento de sus peticiones; lo cual dice, resulta ilegal y carente de sustento jurídico, contraviniendo disposiciones de orden público e interés social, como son las leyes que rigen el acto administrativo, excediéndose y favoreciendo a la actora, a pesar de que el propio A quo señala que los citados Acuerdos ya son derogados, por lo que ya no se encuentran vigentes al quedar nulos por haber cumplido el objetivo de su origen, y como resultado eliminaron las obligaciones contenidas en ellos, por lo que dice, ya no obligan a la Secretaría de Movilidad su cumplimiento al haber dejado de surtir sus efectos. Aparte de que la Ley de Tránsito Reformada y su Reglamento respectivo, normatividad que se encontraba vigente a la emisión del otorgamiento de concesión 19397, así como la Ley de Transporte del Estado y su Reglamento, no contemplan como requisito otorgar el documento de certeza jurídica, por lo que dice no les está permitido hacer algo que la ley no le autoriza, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Por otro lado, expone que si bien la petición de la parte actora es de fecha 11 once de abril de 2007; estos es, fue presentado antes de que los acuerdos 18, 24 y 48 fueran derogados por el Gobernador Constitucional del Estado, y que suponiendo sin conceder haya sido acreedora al título de concesión y que le faltaba únicamente su publicación; sin embargo, señala que la actora no cumplió con dicho requisito dentro del plazo de quince días que le imponía la concesión el su cláusula décima sexta para surtir efectos, conforme al artículo 101 del



Reglamento de la Ley de Tránsito Reformada para el Estado de Oaxaca, pues ninguno de dichos acuerdos de manera expresa, dejaba sin efectos la falta de publicación de la concesiones y otorgaran derecho a nuevo plazo para su publicación en tiempo y forma, siendo que dicho trámite le correspondía al concesionario pagando los derechos correspondientes para su publicación, situación que dice dejó de valorar el Magistrado de Primera Instancia, por lo que no le asiste razón para determinar que sin condición alguna se otorgue la boleta o formato de certeza jurídica que convalide el acuerdo de concesión \*\*\*\*\* de fecha 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, oficio de empacamiento, alta de unidad y el oficio para la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del referido acuerdo de concesión.

Estos argumentos son esencialmente **fundados**, como a continuación se explica.

En los autos del juicio remitidos para la solución del presente asunto que merecen pleno valor probatorio al tratarse de actuaciones judiciales en términos de lo preceptuado por el artículo 173, fracción I de la citada Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, se tiene la sentencia sujeta a revisión que contiene en su texto lo siguiente:

*“Séptimo. Respecto a las solicitudes de fecha 11 once de abril de 2007 dos mil siete y 13 trece de febrero de 2008 dos mil ocho, en los que solicitó se le otorgaran la boleta o formato de certeza jurídica, oficio de emplacamiento, alta de la unidad, orden de publicación de (sic) el Periódico Oficial del Estado del acuerdo de concesión 19397 de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, así como el cambio de unidad con la finalidad de continuar con la explotación de su concesión, se advierte que no existen constancias en el presente expediente que acrediten que la entonces Coordinación General del Transporte del Estado o denominaciones posteriores hubieren contestado sus solicitudes, por lo que **se configura la negativa ficta de las referidas solicitudes**, al haber transcurrido en exceso el plazo de noventa días que se establece en la fracción V, del artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.*

*Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia por contradicción de tesis de la Novena Época, de la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, Diciembre de 2006, materia Administrativa, Tesis 2a./J. 164/2006, página 204, de rubro y texto siguiente:*

**“NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA**

**RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.) [...]**

*Ahora bien, dado que la resolución negativa constituye una ficción jurídica, se está ante una denegación tácita de la autoridad frente a la petición formulada por el particular, es por lo que el análisis que se haga en relación a su validez, debe versar en cuanto al fondo de la cuestión planteada a la autoridad en sede administrativa, a fin de dilucidar respecto al porqué la autoridad negó la petición formulada, con el objeto de garantizar al administrado la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.*

*Por lo que al haber negado con su silencio (sic) la enjuiciada, el otorgamiento de oficio de publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de la concesión \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, incurre en ilegalidad, pues no existe razón jurídica que le faculte para obstaculizar la continuación de dicho trámite al actor.*

*Por consiguiente, se determina que la solicitud de fecha 11 once de abril del 2007 dos mil siete fue realizada con anterioridad a la derogación decretada por Acuerdo sin número publicado en el ejemplar Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 11 once de enero de 2008 dos mil ocho, de los acuerdos 18, 24 y 48, del Gobernador Constitucional del Estado, en el que se instruía a la Coordinación General del Transporte del Estado para que una vez efectuada la revisión del expediente administrativo del concesionario, se procediera al otorgamiento de talles prerrogativas, **por lo que es procedente el otorgamiento de tales peticiones.** Asimismo, respecto a la solicitud de fecha 13 trece de febrero del 2008 dos mil ocho, en la que la actora solicitó entre otras cosas a la Coordinación General del Transporte del Estado autorizara el cambio de vehículo con el que explota la concesión \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, manifestando que debido a que el vehículo marca \*\*\*\*\*, modelo \*\*\*\*\*, motor \*\*\*\*\*, serie \*\*\*\*\*, capacidad 5 pasajeros se descompuso, solicitando sustituirlo por el que indica en su solicitud, por lo que de autos se advierte que no existen constancias que acrediten que la demandada hubiere dado también respuesta a su solicitud.*

*Así, por las narradas circunstancias se declara la **nulidad de la resolución negativa ficta** recaída a los escritos de fecha 11 once de abril de 2007 dos mil siete y el 13 trece de febrero del 2018 (sic) dos mil ocho, **para el efecto de que la ahora denominada Secretaría de Movilidad del Gobierno del***



***Estado de Oaxaca otorgue sin condición alguna la boleta o formato de certeza jurídica que convalide el acuerdo de concesión \*\*\*\*\* de fecha 11 once de octubre del 2004 dos mil cuatro, oficio de emplacamiento, alta de unidad y el oficio para la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del citado acuerdo de concesión solicitados por \*\*\*\*\* , al haber acreditado fehacientemente la actora la expedición del citado acuerdo de concesión.***

***En relación a la autorización del cambio de vehículo con el que la actora explota la concesión número \*\*\*\*\* de fecha 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro; la ahora Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Oaxaca conforme a sus facultades deberá pronunciarse respecto a la solicitud de 13 trece de febrero del 2008 dos mil ocho efectuada por la aquí actora.”***

De la anterior transcripción, se advierte que el Magistrado de la Sexta Sala Unitaria, si bien indica en el considerando séptimo de la resolución impugnada, que al haberse configurado la negativa ficta conforme lo dispuesto por el artículo 96 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, esa juzgadora procede al estudio de su legalidad; sin embargo al momento de resolver no efectúa el estudio de la citada negativa para determinar si la misma es legal o ilegal, pues únicamente determina declara la nulidad de la negativa ficta recaída a las peticiones de la parte actora de fechas 11 once de abril de 2007 dos mil siete y 13 trece de febrero de 2008 dos mil ocho, para los siguientes efectos:

La autoridad demandada ahora Secretario de Movilidad, sin condición alguna otorgue a \*\*\*\*\* , la boleta o formato de certeza jurídica que convalide el acuerdo de concesión \*\*\*\*\* de fecha 11 once de octubre del 2004 dos mil cuatro, oficio de emplacamiento, alta de unidad y oficio para la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del citado acuerdo de concesión, al haber acreditado fehacientemente la actora la expedición del citado acuerdo de concesión;

La ahora Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Oaxaca, conforme a sus facultades deberá pronunciarse respecto a la autorización de cambio de vehículo con el que explota la concesión número \*\*\*\*\* de fecha 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro.

En consecuencia, con la finalidad de reparar el agravio causado, es procedente que esta Sala Superior **reasuma jurisdicción** y proceda al estudio de la legalidad o ilegalidad de la negativa ficta configurada, con

fundamento en el artículo 150 última parte de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, como sigue.

Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, que aparece publicada en la página 2075 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, materia Civil, novena época, (registro 177094) de rubro y texto siguientes:

**“AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. AL NO EXISTIR REENVÍO EL AD QUEM DEBE REASUMIR JURISDICCIÓN Y ABORDAR OFICIOSAMENTE SU ANÁLISIS, SIN QUE ELLO IMPLIQUE SUPLENCIA DE AQUÉLLOS.** Si bien es cierto que en la apelación contra el fallo definitivo de primer grado el tribunal de alzada debe concretarse a examinar, a través de los agravios, las acciones, excepciones y defensas que se hayan hecho valer oportunamente en primera instancia, porque de lo contrario el fallo sería incongruente, también lo es que esa regla es general dado que en la apelación no existe reenvío, por lo que el órgano jurisdiccional de segundo grado no puede devolver las actuaciones para que el a quo subsane las omisiones en las que hubiera incurrido, en aras de respetar ese principio de congruencia y no dejar inaudito a ninguno de los contendientes por lo que, a fin de resolver la litis natural en todos sus aspectos, el ad quem debe reasumir jurisdicción y abordar oficiosamente el análisis correspondiente, sin que ello implique suplencia de los agravios.”



Toda vez que, la Primera Instancia de forma correcta **determinó la configuración de la resolución negativa ficta, recaída a los escritos de fechas 11 once de abril de 2007 dos mil siete y 13 trece de febrero de 2008 dos mil ocho**, en los que **\*\*\*\*\***, solicitó en el primero al entonces Coordinador General del Transporte: boleta o formato de certeza jurídica, oficio de emplacamiento, alta de unidad y oficio para la publicación en el Periódico Oficial del Estado; y en el segundo escrito, se le autorice el cambio del vehículo con el que actualmente viene explotando la referida concesión, debido a que se descompuso. Lo consecuente es analizar la legalidad de dicha resolución negativa, toda vez que la autoridad demandada ya resolvió de manera negativa lo solicitado por la parte actora debido a la presunción legal otorgada al silencio administrativo, análisis en base al estudio del fondo de las pretensiones planteadas y los argumentos vertidos por la demandada, al contestar la demandada para sostener la legalidad de la respuesta ficta.

Por tanto, se procede a analizar la legalidad y validez de la resolución negativa ficta en los siguientes términos:

El artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente al inicio del juicio principal, establece los elementos y requisitos de validez del acto administrativo; por su parte, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos; siendo así, que la fundamentación es la expresión de las normas legales aplicables al caso, y la motivación consiste en la exposición de las circunstancias especiales o razones particulares que llevaron a concluir que los hechos encuadran en la hipótesis legal aplicable al caso, como así lo establecen los criterios jurisprudenciales emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la Séptima y Novena Épocas, en los tomos VI, XXII y XXVII, Septiembre de 2005 y Febrero de 2008, páginas 166, 310 y 1964, de rubros y textos siguientes:

***“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”*

**“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.** De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: “COMPETENCIA. SU



FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio."

**"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR.** La falta de fundamentación y motivación es una

violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la

*fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.”*

Por tanto, si la resolución negativa ficta atribuida al entonces Coordinador General del Transporte del Estado, se configura ante la ausencia de respuesta de dicha autoridad, debido que se entiende emitida en sentido negativo, cuya característica primordial es que no consta por escrito; en consecuencia, dicha negativa carece de fundamento del órgano competente para emitirlo, de firma autógrafa y de fundamentación y motivación, siendo así procedente declarar su nulidad.



Ahora, de las constancias que integran el expediente natural, y que merecen pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 173 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente al inicio del juicio principal, se encuentran las siguientes pruebas:

- 1) Copia certificada del acuerdo de concesión \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, a nombre de \*\*\*\*\*, para prestar el servicio público de alquiler taxi, en la Colonia La Soledad, Santa Cruz Xoxocotán, Oaxaca. (Folios 29 a 32).- - -  
- - - - -
- 2) Acuse de recibo del escrito presentado el 11 once de abril de 2007, ante el entonces Coordinador General de Transporte del Estado, en el cual \*\*\*\*\*, solicita se le expida constancia de certeza jurídica, oficio de emplacamiento, alta de unidad y oficio para la publicación en el Periódico Oficial del Estado, referente al acuerdo de concesión número \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro.(Folio 17).- - - - -

- 3) Acuse de recibo del escrito presentado el 13 trece de febrero de 2008 dos mil ocho, ante el entonces Coordinador General de Transporte del Estado, en el cual \*\*\*\*\*, solicita se le autorice el cambio de vehículo, debido a que se descompuso el que actualmente utiliza para explotar la concesión número \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro. (Folio 16). - - - - -
- 4) Escrito fechado y recibido el 25 veinticinco de mayo de 2006 dos mil seis, con el que se apersonó a dar cumplimiento al Acuerdo 18 del Ejecutivo del Estado de Oaxaca, documental en la que hace constar que exhibió original y copia de su título de concesión \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro. (Folio 35).- - - - -
- 5) Copia certificada de factura número \*\*\*\*\* de 23 veintitrés de diciembre de 2005, endosada a favor de \*\*\*\*\*, respecto del vehículo marca \*\*\*\*\* modelo \*\*\*\*\*, tipo \*\*\*\*\*, color \*\*\*\*\*, serie \*\*\*\*\*, motor \*\*\*\*\*. (Folio 36).- - - - -
- 6) Copia certificada de la póliza de seguro sobre vehículos de transporte público de pasajeros número \*\*\*\*\*, con vigencia del 25 veinticinco de abril de 2015 dos mil quince al 25 veinticinco de abril de 2016 dos mil dieciséis, expedida por \*\*\*\*\* (folio 37). - - - - -

De lo anterior se establece que de manera esencial, la actora \*\*\*\*\*, afirma ser concesionaria y haber cumplido con lo establecido por los Acuerdos 18 y 24 del Poder Ejecutivo, por lo que considera tiene derecho al otorgamiento de la boleta de certeza jurídica; al respecto resulta importante transcribir el contenido del artículo 2 del Acuerdo 18 y primero y segundo del Acuerdo 24.

#### **Acuerdo 18.**

*“Artículo 2.- Todos los títulos de concesión otorgados y entregados hasta el treinta de noviembre de dos mil cuatro, serán sujetos a una revisión por parte de la Secretaría de la Contraloría, conjuntamente con la Secretaría General del Transporte en el Estado, lo que tiene por objeto verificar si se cumplieron los requisitos exigidos por la Ley de la materia y su reglamento, así como cotejar las firmas contenidas en los títulos*

*de concesión y su respectivo expediente administrativo; en caso de que de su revisión se detecte la existencia de hechos probablemente constitutivos de delito, inmediatamente se dará vista a la Procuraduría General de Justicia del estado, para que se inicien las averiguaciones previas correspondientes.”*

**Acuerdo 24.**

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** *Se instruye a la Coordinación General del Transporte a efecto de concluir los trabajos de revisión derivados del acuerdo similar del Titular del Poder Ejecutivo número dieciocho otorgando en ese sentido certeza jurídica a los acuerdos, títulos, permisos y documentos legítimos que obran en los archivos de la citada Coordinación y proponer al titular del Ejecutivo del Estado los acuerdos y resoluciones procedentes en derecho.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** *Se faculta al titular de la Coordinación General del Transporte para que emita certificaciones en documentos y cotejos de los mismos que otorguen certeza jurídica de aquellos que existen en la mencionada Coordinación por medio de boleta cuyo formato, en atención al segundo párrafo del artículo 4º de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, deberá ser publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.”*



**De** las citadas transcripciones, se deduce que el objetivo fundamental del Acuerdo 18, fue la revisión de los títulos de concesión para cotejar las firmas contenidas en los mismos; sin embargo, de la confesión expresa de la parte actora, contenida en el escrito de demanda y en su escrito de apersonamiento a las mesas de trabajo ordenadas, se advierte incumplimiento de la obligación establecida en el referido Acuerdo, dado que como se expresó en los hechos de su demanda, en lo que interesa:

*“... en la que consta que me apersoné a la reunión regional y acredité mi carácter de concesionario, con la copia certificada de mi título de concesión y expediente administrativo de solicitud de concesión...”*

*“...ya que había cumplido con el tantas veces referido Acuerdo 18, pues exhibí en la reunión de trabajo antes reseñada copia certificada de mi concesión y del expediente administrativo de mi solicitud que respalda su otorgamiento...”*

Por lo que al haberse presentado a la revisión y cotejo del título de

concesión mediante copia certificada del mismo, incumplió con lo dispuesto por el artículo 2 del Acuerdo 18 del Ejecutivo del Estado; esto, porque el cotejo sólo se puede realizar con su original, máxime que el objeto del mismo, era verificar la autenticidad de las firmas contenidas el acuerdo de concesión, siendo así que no existan las condiciones para ordenar la expedición de la certeza jurídica, ante la falta de presentación del título de concesión original.

Por otra parte, respecto a la publicación del acuerdo de concesión \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, en el periódico oficial del Gobierno del Estado, en la cláusula DÉCIMA SEXTA del referido acuerdo, se indica lo siguiente: “*PARA QUE SURTA EFECTOS LA PRESENTE CONCESIÓN SE ORDENA LA PUBLICACIÓN DE LA MISMA, POR UNA SOLA VEZ Y A COSTA DEL INTERESADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 101 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE TRÁNSITO VIGENTE EN EL ESTADO.*”, precepto que señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 101.- Para que las concesiones surtan efecto, se publicarán por una sola vez en el Periódico Oficial del Estado, dentro de los quince días siguientes a su otorgamiento y con cargo a los propios concesionarios.”*

En atención a lo anterior, se advierte que era responsabilidad del interesado solicitar dentro de los quince días siguientes al otorgamiento del acuerdo de concesión número \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, su publicación en el Periódico Oficial del Estado, pagando los derechos correspondientes para que surtiera efectos el referido acuerdo de concesión, sin que \*\*\*\*\* haya exhibido algún escrito en el cual solicitó dicha publicación dentro de referido término, pues el escrito del cual demanda la negativa ficta fue presentado hasta el 11 once de abril de 2007 dos mil siete, por lo que no es procedente ordenar dicha publicación, al haber incumplido con lo establecido en la cláusula décima sexta y el artículo 101 del Reglamento de la Ley de Tránsito Vigente en el Estado.

**También** resulta improcedente se le conceda el alta de unidad y el oficio para emplacar, pues en la cláusula CUARTA del Acuerdo de concesión \*\*\*\*\* , se señala que se tiene que hacer el movimiento de alta del placas ante la Dirección de Tránsito del Estado, respecto del vehículo del cual se autorizó su alta para efectuar el servicio público de alquiler (taxi) en la Colonia La Soledad e Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca, sin que la parte actora haya probado con algún documento,

que hubiera solicitado a la autoridad de tránsito del Estado, dicha alta.-

**Además**, como lo señala la cláusula QUINTA del acuerdo de concesión \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, el vehículo autorizado para prestar el servicio, deberá conservarse en perfecto estado, por lo que para solicitar cambio de unidad, deberá acreditar que el vehículo autorizado se encuentra en malas condiciones para seguir siendo utilizado para el servicio que fue otorgado, pues el actor únicamente señala en su escrito de 13 trece de febrero de 2008 dos mil ocho, lo siguiente: “...SOLICITO TENGA A BIEN AUTORIZAR EL CAMBIO DEL VEHICULO CON EL QUE ACTUALMENTE VENGO EXPLOTANDO LA CONCESIÓN NÚMERO \*\*\*\*\* DE 11 DE OCTUBRE DE 2004, QUE TENGO OTORGADO PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE ALQUILER (TAXI) EN LA COLONIA LA SOLEDAD DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XOXOCOTLAN, OAXACA Y QUE PRESENTE MEDIANTE ESCRITO DE 11 DE ABRIL DEL 2007 PARA QUE SE ME AUTORIZARA ALTA DE UNIDAD Y CERTEZA JURIDICA A MI CONCESIÓN. ESTO DEBIDO A QUE ESE VEHICULO SE ME DESCOMPUSO...”

Por tanto, no resulta procede se autorice el alta de unidad, oficio de emplacamiento y cambio de vehículo que solicita.



En atención a lo anteriormente expuesto, se **CONFIRMA** la sentencia de 29 veintinueve de agosto de 2018 dos mil dieciocho; en consecuencia, se declara la **VALIDEZ** de la resolución negativa ficta, respecto de los escritos de fecha 11 once de abril de 2007 dos mil siete y 13 trece de febrero de 2008 dos mil ocho y **se niega a \*\*\*\*\***, el otorgamiento de la certeza jurídica, alta de unidad, oficio de publicación en el Periódico oficial del Estado del acuerdo de concesión 19397 de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, oficio de emplacamiento y cambio de unidad, por las razones apuntadas.

En esas condiciones, con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, vigente al inicio del juicio, se:

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO. SE CONFIRMA** la sentencia recurrida, como se apuntó en el considerando que antecede.

**SEGUNDO.** Se declara la **VALIDEZ** de la resolución negativa ficta, respecto de los escritos de fecha 11 once de abril de 2007 dos mil siete y 13 trece de febrero de 2008 dos mil ocho; en consecuencia **se niega a \*\*\*\*\***, el otorgamiento de la certeza jurídica, alta de unidad, oficio de publicación en el Periódico oficial del Estado del acuerdo de

concesión \*\*\*\*\* de 11 once de octubre de 2004 dos mil cuatro, oficio de emplacamiento y cambio de unidad, por las razones apuntadas en el considerando que antecede.

**TERCERO.- NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**, con copia certificada de la presente resolución, vuelvan las constancias remitidas a la Sexta 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 María Elena Villa de Jarquín, Presidenta, Magistrados Manuel Velasco Alcántara, Raúl Palomares Palomino y Adrián Quiroga Avendaño; con Excusa aprobada del Magistrado Abraham Santiago Soriano, para conocer, discutir y resolver en la presente Resolución; quienes actúan con la Licenciada Felicitas Díaz Vázquez, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA MARÍA ELENA VILLA DE JARQUÍN  
PRESIDENTA

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA

LAS PRESENTES FIRMAS CORRESPONDEN AL RECURSO DE REVISIÓN 412/2018

MAGISTRADO RAÚL PALOMARES PALOMINO

MAGISTRADO ADRIÁN QUIROGA AVENDAÑO

LICENCIADA FELICITAS DÍAZ VÁZQUEZ  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



