

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 11 once de marzo de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1336/1ª Sala/2020** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 27 veintisiete de julio del 2020 dos mil veinte, la persona mencionada en el párrafo precedente promovió, por su propio derecho, proceso administrativo en el cual señaló como acto impugnado el siguiente¹:

«Erigí solicitud ante el ente oficial competente que lo es la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, la que recepitó mi escrito de petición [...] misma que a la fecha de su presentación han transcurrido exactamente 3 tres meses y 27 veintisiete días, actualizándose la hipótesis jurídica prevista por el artículo 153 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al rebasar los treinta días como imperativamente se lo impone este ordinal legal invocado...»

Además, hizo valer como única pretensión la nulidad de la negativa ficta impugnada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma. Además, se admitieron como pruebas las documentales ofrecidas y exhibidas.

Posteriormente, mediante acuerdo de 14 catorce de septiembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo al **Director General de Transporte del Estado de Guanajuato**, por contestando en tiempo y forma legal la demanda; además, se admitieron las

¹ Acto impugnado que reitera en el escrito mediante el cual aclaró su escrito inicial.

pruebas ofrecidas y exhibidas por la autoridad demandada, así como la presuncional legal y humana, además se le tuvo por objetando en cuanto a su alcance y valor probatorio, las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el actor.

En el mismo acuerdo, se concedió a la parte actora el término para que ampliara su escrito inicial de demanda, en términos del numeral 284, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Mediante acuerdo dictado el 27 veintisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la actora por haciendo uso de su derecho a ampliar la demanda, y se ordenó correr traslado a la autoridad del mismo para que formulara la contestación correspondiente; asimismo, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora, y se desechó la prueba de informes.

Finalmente, en proveído de 12 doce de enero de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la autoridad demandada por contestando en tiempo y forma legal la ampliación de la demanda; igualmente, al no existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 28 veintiocho de enero de 2021 dos mil veintiuno, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora y no así por la autoridad demandada.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I, inciso c), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo a lo señalado en auto dictado el 30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte, en relación con el escrito inicial de demanda, conforme a la cual la parte actora impugna el silencio administrativo, así como con fundamento en lo establecido en el ordinal 263, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se advierte que la demanda fue presentada oportunamente como proceso o juicio de nulidad en línea en la vía ordinaria.

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del código de la materia, previo al estudio del fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por la parte actora². Así, del análisis integral al escrito de demanda y su aclaración, se advierte que en la presente causa la actora pretende controvertir la legalidad de:

- **La resolución negativa ficta** al escrito de solicitud presentado el 31 treinta y uno de marzo de 2020 dos mil veinte, ante la Dirección General de Transporte, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato.

Ahora bien, con el propósito de resolver sobre la configuración de la resolución negativa ficta impugnada, es conveniente realizar las siguientes consideraciones: Desprendido de lo expuesto en la demanda³ y del escrito que completa la misma, así como de los documentos que fueron ofrecidos y exhibidos por la parte actora

² Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**» Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

³ Concretamente, en el apartado identificado como «hechos que dan motivo a la demanda».

en su ocurso inicial; de conformidad con lo previsto en los artículos 117, 121, 124 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, obra debidamente acreditado el hecho de que el día **31 treinta y uno de marzo de 2020 dos mil veinte**, la parte actora presentó ante la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, escrito a través del cual solicitó se efectuara el trámite para obtener un «permiso de servicio especial de transporte» en el municipio de Guanajuato.

Luego, en su escrito de demanda, **la parte actora niega que se le hubiere otorgado respuesta alguna a su petición formulada el 31 treinta y uno de marzo de 2020 dos mil veinte.**

No obstante, en su ocurso de contestación, **la autoridad demandada refiere que se le dio respuesta a la petición formulada por el actor, mediante la emisión del oficio número *****, expediente *****, de fecha 15 quince de abril de 2020 dos mil veinte.**

Para acreditar lo anterior, la autoridad demandada exhibió, y le fue admitida por esta Sala, copia certificada del oficio mencionado, así como del citatorio e instructivo de fechas 20 veinte y 21 veintiuno de abril del 2020 dos mil veinte, respectivamente.

Sin embargo, ello no resulta suficiente ni contundente para asumir que esa resolución fue legalmente notificada de forma personal a la parte actora, máxime que en su ampliación de demanda, la parte actora señala que no se siguieron las formalidades para hacer de su conocimiento el citado oficio.

Al efecto, se destaca que el artículo 41 del citado código, prevé que las notificaciones se entenderán con el interesado o su representante legal, debiéndose tomar en cuenta las siguientes **formalidades**:

- Previamente se deberá cerciorar el domicilio, y a falta de la persona a notificar, se deberá dejar citatorio con cualquier persona mayor de edad que se encuentre en el domicilio para que espere a una hora fija del día hábil siguiente;
- Si a quien haya de notificarse no atiende el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona mayor de edad que se encuentre en el domicilio en

que se realice la diligencia y, de negarse a recibirla o ser menor de edad, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio del interesado.

- En los casos en que el domicilio se encuentre cerrado, la citación o notificación se entenderá con el vecino mayor de edad más cercano, fijándose una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio;
- Si el vecino se niega a recibir la citación o notificación o fuere menor de edad, se efectuará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio del notificado; y
- En el momento de la notificación, deberá entregarse al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación y de sus anexos cuando los hubiere.

En el caso, y como acertadamente lo refiere la parte actora, no se siguieron las formalidades descritas, pues del citatorio se advierte que éste fue fijado en la puerta del domicilio del actor en virtud de que **nadie atendió a su llamado**, sin embargo, ante tal circunstancia, de acuerdo con lo dispuesto referido artículo 41, **se debió dejar citatorio con el vecino mayor de edad más cercano**, lo que no acreditó la demandada. Asimismo, del instructivo de fecha 21 veintiuno de abril del 2020 dos mil veinte, se advierte que **nadie atendió a su llamado**, por lo que nuevamente debió entregar copia del acto administrativo al vecino mayor de edad más cercano, sino que simplemente fijó en la puerta el instructivo en mención.

Por lo anterior, no es posible generar certeza de que la parte actora verdaderamente hubiera tenido pleno conocimiento del contenido del oficio número *****, sino hasta el momento en que la autoridad exhibió el mismo en la secuela procesal y, concretamente, a través de su ocurso de contestación de demanda.

En consecuencia, **se determina que la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, aun cuando expidió el oficio número DGT/3957/2020, omitió notificar el mismo como respuesta recaída a la petición que le fue presentada el 31 treinta y uno de marzo de 2020 dos mil veinte.**

⁴ Ilustra sobre la idoneidad probatoria, lo establecido en la tesis intitulada: «**PRUEBAS. PARA DETERMINAR SU IDONEIDAD HAY QUE ATENDER A LA MANERA EN QUE REFLEJAN LOS HECHOS A DEMOSTRAR.**» Novena Época Registro: 170209 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Febrero de 2008 Materia(s): Civil Tesis: I.3o.C.671 C Página: 2371

Ahora bien, y atendiendo a que la solicitud del actor fue dirigida al **Director General de Transporte del Estado de Guanajuato**, se encontraba sujeto a observar lo dispuesto por el ordinal 153 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato⁵, mismo que indica:

«**Artículo 153.** Las autoridades administrativas del Estado y sus municipios están obligadas a contestar por escrito o por medios electrónicos cuando proceda, las peticiones formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señalan las disposiciones jurídicas aplicables. A falta de disposición legal expresa, las autoridades deberán producir sus respuestas dentro de los siguientes treinta días a partir de la recepción del pedimento, con independencia de la forma o medios utilizados para su formulación.

Una vez transcurrido el plazo, si la autoridad administrativa no ha emitido la resolución correspondiente operará la afirmativa o la negativa fictas conforme al presente Código. (...)» [Subrayado añadido]

De la porción normativa anotada, se desprende que las autoridades administrativas del Estado y sus municipios están obligadas a contestar las peticiones formuladas por los particulares.

Luego, transcurrido el plazo legal establecido sin la elaboración y notificación de la respuesta correspondiente, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente, a manera de resolución negativa ficta. El silencio administrativo aparece pues como una presunción legal que la ley establece a favor del administrado, para el solo efecto de poder deducir la pretensión frente a la denegación tácita como instrumento para que, a través de esa ficción, el administrado pueda tener acceso a la vía jurisdiccional, en el caso de que la administración no resuelva expresamente.

Entonces, para tener por acreditada la configuración de la resolución negativa ficta es necesario que concurren los siguientes extremos: **1)** La existencia de una petición presentada por el particular ante la autoridad administrativa; y **2)** La inactividad o silencio de la autoridad administrativa ante dicha petición⁶.

⁵ Ello, pues la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios y su Reglamento, **no establecen disposición legal expresa relativa al plazo de respuesta**; y, por tanto, resulta aplicable lo dispuesto en el ordinal 153 del código administrativo estatal, conforme a la supletoriedad que establece el reglamento de la ley en su artículo 743.

⁶ Sobre ello, resulta ilustrativo el criterio emitido por el Pleno de este Tribunal, de rubro: «**NEGATIVA FICTA. DEBE ESTAR FEHACIENTEMENTE DEMOSTRADO QUE EL PARTICULAR ELEVÓ UNA PETICIÓN POR ESCRITO Y QUE LA AUTORIDAD NO SE LA CONTESTÓ, PARA QUE SE CONFIGURE LA**. Criterio del Pleno. Año: 2010. TOCA: 161/09.PL. Recurso de Reclamación interpuesto por *****, en su carácter de actor. Resolución de fecha 4 cuatro de febrero de 2010 dos mil diez.

En el caso concreto, si la petición se dirigió al Director General de Transporte del Estado de Guanajuato (autoridad administrativa estatal), éste tenía la obligación de responder por escrito al solicitante en un plazo legal no mayor a 30 treinta días contados a partir de la recepción de la solicitud y notificando formalmente dicha respuesta al solicitante, en términos del artículo 153 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Al efecto, es conveniente destacar que con motivo de la enfermedad grave SARS CoV2 (COVID-19) el día **26 veintiséis de marzo de 2020 dos mil veinte**, mediante «**acuerdo gubernativo número 94**»⁷, el Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato acordó, como medidas preventivas, que:

- **Se suspenderían los plazos y términos legales y reglamentarios establecidos en los ordenamientos y disposiciones normativas aplicables**, que regulan la práctica de actuaciones, diligencias y procedimientos administrativos a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal con efectos hacia los particulares, tales como: **1)** recepción de documentos e informes; **2)** trámites; **3)** actuaciones; **4)** diligencias; **5)** inicio, substanciación y resolución de procedimientos administrativos; **6)** notificaciones; **7)** citatorios; **8)** emplazamientos; **9)** requerimientos; **10)** solicitudes de informes o documentos; **11)** medios de impugnación; así como **12)** cualquier acto administrativo que sea solicitado a los servidores públicos adscritos a las dependencias, entidades y unidades de apoyo adscritas al Gobernador del Estado.

Ello, por los días 26 veintiséis, 27 veintisiete, 30 treinta y 31 treinta y uno de marzo, así como 1 uno, 2 dos, 3 tres, 6 seis, 7 siete, 8 ocho, 9 nueve, 10 diez, 13 trece, 14 catorce, 15 quince, 16 dieciséis y 17 diecisiete de abril de 2020 dos mil veinte, los cuales se entenderían prorrogados por un período igual al de la duración de las causas de caso fortuito y fuerza mayor que motivaron dicha suspensión; entonces, para los efectos legales y administrativos conducentes, en el cómputo de los plazos o términos no se considerarían como hábiles los días citados con anterioridad.

- Las actuaciones, requerimientos, promociones o solicitudes presentadas ante las dependencias, entidades o unidades de apoyo adscritas al Gobernador del Estado

⁷ Mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el día 26 veintiséis de marzo de 2020 dos mil veinte, número 62, tercera parte; y cuya vigencia inició el mismo día de su publicación.

durante el periodo señalado en el punto anterior, **se entenderían efectuadas o que surtirían efectos, hasta el primer día hábil siguiente a su vencimiento;** y

- Las diligencias, actuaciones y procedimientos administrativos que: **1)** fueran de carácter «urgente, necesarios o esenciales» para la mitigación o control de los efectos de la pandemia o bien, **2)** aquellas que no fueran susceptibles de suspensión conforme a los ordenamientos jurídicos, **quedarían exceptuadas de la suspensión de plazos y términos referidos en las líneas anteriores.**

Posteriormente, y con el propósito de atender de manera paulatina los procedimientos de los particulares a cargo de la administración pública estatal, el día **30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte**, a través de «**acuerdo gubernativo número 110**»,⁸ se acordó que:

- Se reactivarían los plazos y términos legales y reglamentarios establecidos en los ordenamientos y disposiciones normativas aplicables, que regulan la práctica de actuaciones, diligencias y substanciación de procedimientos administrativos a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública estatal con efectos hacia los particulares; y, en consecuencia, **el cómputo de los plazos y términos se reiniciaría a partir del inicio de la vigencia de dicho acuerdo, esto es, el día «3 tres de agosto de 2020 dos mil veinte»;** y
- Los plazos o términos, diligencias u procedimientos administrativos que no fueron susceptibles de suspensión, **continuarían inalterados conforme a las leyes u ordenamientos jurídicos aplicables.**

Sin embargo, **se determina que dicha medida suspensiva no se tomará en cuenta en la causa de conocimiento para efecto de analizar la configuración de la resolución negativa ficta combatida**, con base en los siguientes razonamientos:

Como ya fue apuntado en líneas anteriores, la parte actora presentó el día **31 treinta y uno de marzo de 2020 dos mil veinte** escrito a través del cual en esencia solicita el otorgamiento de un «permiso de servicio especial de transporte» en el municipio de Guanajuato.

⁸ Mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el día 30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte, número 152, segunda parte; cuya vigencia iniciaría el día 3 tres de agosto de 2020 dos mil veinte.

De ese modo, se aprecia que al momento en que la parte actora instó el trámite para obtener el permiso solicitado, si bien se encontraban suspendidos los plazos y términos legales y reglamentarios para la recepción de documentos, así como para el inicio, substanciación y resolución de procedimientos administrativos de conformidad con el citado acuerdo gubernativo, dicha suspensión de plazos fue ineficaz.

Lo señalado, en virtud de que **el Director General de Transporte incumplió e inobservó la suspensión de los términos y plazos legales y reglamentarios**, dado que:

- 1) Tuvo por presentada la solicitud de la actora el 31 treinta y uno de marzo del 2020 dos mil veinte; y
- 2) Emitió el oficio número *****, el día 15 quince de abril de 2020 dos mil veinte, a través del cual pretendía dar respuesta a la petición formulada por la actora recibida en la oficialía de partes de esa Dirección, mientras se encontraba vigente la suspensión de plazos y términos legales y reglamentarios; ello, con independencia de que tal oficio no se hubiera notificado correctamente a la actora, y que ésta se haya ostentado sabedora del mismo en la secuela procesal.

Por consiguiente, **la autoridad administrativa inobservó el acuerdo de suspensión de plazos y términos** debido a que materialmente, al emitir los actos antes descritos, se considera que los días sí fueron hábiles, ya que sostener que los días fueron inhábiles en estas circunstancias, se traduciría en una indebida prolongación del plazo en perjuicio del ciudadano.

De modo que, atendiendo al contexto específico de la causa de conocimiento, **se reitera que la suspensión de plazos y términos legales y reglamentarios no fue eficaz por lo que para efecto de analizar si se configura o no la negativa ficta se tienen como días hábiles los referidos en el acuerdo gubernativo número 64**, en virtud de que la demandada estuvo en funciones.

Más aún que la demandada omitió hacer del conocimiento de la actora en el oficio número *****, sobre la suspensión decretada, ni tampoco le indicó que su solicitud se le tendría por recibida hasta el primer día hábil siguiente al vencimiento de la suspensión o bien, que su petición no era de carácter urgente o esencial para

mitigar los efectos de la pandemia, conforme a lo establecido en los artículos primero, segundo y tercero del «acuerdo gubernativo número 94».

Por tanto, **no es válido que, en el caso concreto, la suspensión de términos y plazos legales se aplique en perjuicio del accionante**; ello, en aras de garantizar el derecho humano del actor a una impartición de justicia completa y efectiva, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, y máxime que la autoridad demandada fue quien no atendió tal disposición suspensiva.

Una vez clarificado lo anterior, y toda vez que la autoridad demandada no acreditó haber emitido y notificado respuesta alguna a la petición que le fue formulada, **se concluye que la solicitud del actor se resolvió en sentido negativo por ficción legal.**

En consecuencia, se determina que, en la presente causa, **se encuentra configurada la resolución negativa ficta recaída a la solicitud presentada por el accionante ante la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, el día 31 treinta y uno de marzo de 2020 dos mil veinte.**

CUARTO. Procedencia. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

En su ocursu de contestación de demanda, la autoridad demandada sostiene que en la presente causa se actualizan las causales de improcedencia previstas por el ordinal 261, fracciones I y IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismas que establecen:

⁹ Sustenta tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia: «DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN» Décima Época; Registro: 2015595; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Tesis: 1a./J. 90/2017 (10ª).

«**Artículo 261.** El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones: I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor; (...) y VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; (...)»

Ello, pues considera que la actora carece de interés jurídico, pues con los documentos que exhibe no acredita tener derecho a prestar el servicio especial de transporte ejecutivo ni existe constancia de que esa Dirección le haya otorgado permiso alguno.

Igualmente, reitera que no se configura la negativa ficta pues se procedió a atender debidamente en tiempo y forma la solicitud de la actora mediante la notificación del oficio número *****.

Al respecto, se considera que resultan inatendibles las causales de improcedencia y sobreseimiento invocadas, con base en los siguientes razonamientos:

Primeramente, es pertinente clarificar que la materia de impugnación en el presente proceso se conforma por la resolución negativa ficta con motivo de la falta de respuesta por la autoridad demandada, a la petición formulada por el actor y puntualizando que -como ya fue expuesto en el Considerando anterior-, ha quedado debidamente demostrada la configuración de la negativa ficta impugnada.

Por otra parte, en relación con que el accionante no acredita tener derecho a prestar el servicio especial de transporte ejecutivo, se estima que dicho aserto versa sobre situación que atañe al estudio del fondo del asunto. Clarificando que, las causas de improcedencia estipuladas en el numeral 261 del código de la materia, constituyen una omisión o irregularidad en los presupuestos procesales que -precisamente- impiden analizar el fondo de la controversia planteada, es decir, la legalidad o ilegalidad del acto¹⁰.

¹⁰ Sustenta lo anterior, por analogía, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE**» Tesis P./J. 135/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, Núm. de Registro: 187973, consultable a Página 5.

Lo anterior, sin soslayar que en el presente proceso el **accionante sí se encuentra legitimado procesalmente para promover el presente proceso**, en virtud de fue correctamente acreditado que resintió una afectación en sus intereses jurídicos, en términos de los ordinales 9, segundo párrafo, y 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es así, pues se constató que el justiciable elevó una petición ante la demandada y fue la misma quien posteriormente fue directamente perjudicada con la falta de respuesta y la subsecuente configuración de la resolución negativa ficta a lo solicitado; lo cual, la habilitó válidamente para acudir ante este Tribunal a defender sus derechos en contra de los actos de autoridad que considera le perjudican su esfera jurídica e intereses.

Con independencia de lo anterior, se destaca que al versar el objeto de la presente controversia sobre la impugnación de una resolución negativa ficta, **no existe la posibilidad de que este Juzgador resuelva el presente fallo con base en cuestiones procesales -como serían las causales de sobreseimiento e improcedencia-, sino que deberá estudiarse y dirimirse el fondo del asunto**, con el propósito de garantizar al particular la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

Sustenta el anterior pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia siguiente: «**NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA**»,¹¹

Por lo que, al no ser dable la actualización de ninguna de las hipótesis normativas que prevén los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **quien resuelve**

¹¹ Novena Época Registro: 173738 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 165/2006 Página: 202

determina que no existe impedimento alguno para analizar el fondo del proceso.

QUINTO. Estudio Jurídico. Cuando se impugna una negativa ficta, será al contestar la demanda cuando las autoridades expresarán los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo peticionado¹², a su vez, en la ampliación de demanda le corresponde a la parte actora, controvertir los fundamentos y motivos expuestos por la demandada en su contestación¹³.

En ese sentido, al haberse vertido por parte de la autoridad en la contestación de demanda los motivos por los cuales se negó fictamente lo peticionado, y haberse rebatido en la ampliación de demanda, este juzgador se encuentra facultado para analizar tales argumentos a efecto de verificar si lo pretendido por la parte actora resulta procedente.

A) Metodología. De modo que, tratándose la causa de conocimiento de una negativa ficta, el problema jurídico a dirimir se integrara por los motivos y fundamentos que la autoridad demandada expuso en su contestación en relación con la petición formulada, así como los argumentos que la parte actora hizo valer como conceptos de impugnación en su ampliación de demanda, y por aquellos que la autoridad demandada realizó en la contestación a la ampliación.

B). Planteamiento del Problema.

¹² Sirve de apoyo a lo anterior el contenido de la tesis aislada con el rubro «**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA AUTORIDAD RESPECTO DE UNA NEGATIVA FICTA NO CREA UN NUEVO ACTO, SINO QUE A TRAVÉS DE ELLA SE DAN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA**» [Época: Novena Época; Registro: 162102; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIII, Mayo de 2011; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.17o.A.27 A; Página: 1205]

¹³ Apoya el razonamiento anterior la tesis aislada de rubro «**NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN.**» Época: Novena Época; Registro: 187758; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.5o.3 A; Página: 875.

(i) **Solicitud formulada.** En su petición, la parte actora pide que se efectúe el trámite de permiso de servicio especial de transporte.

(ii) **Negativa expresa.** En el escrito de contestación, la autoridad demandada sostiene la negativa a lo solicitado por la parte actora, con base en los siguientes «**fundamentos y motivos**»:

1) Las pruebas documentales aportadas por la parte actora en su solicitud y en la demanda, no acreditan que se le haya otorgado algún permiso para la prestación del servicio especial de transporte ejecutivo, sino que con el trámite instado ante esa Dirección únicamente se generó a la solicitante una «expectativa o posibilidad de derecho» para prestar el servicio especial de transporte referido, pero sin que ello hubiera implicado que haya adquirido algún derecho subjetivo al respecto.

Además, agrega que el pago realizado por el actor fue por iniciativa del mismo, pues en ningún momento esa autoridad le solicitó o generó constancia de ello para que cubriera los derechos fiscales correspondientes a la obtención del permiso, por lo que no tiene mayor alcance jurídico que avanzar en la expectativa de obtener el permiso.

2) De conformidad con los resultados del «**estudio técnico sobre las necesidades del servicio especial de transporte ejecutivo para el Estado de Guanajuato**», que la necesidad de dicho servicio, a la fecha, se encuentra cubierta en su totalidad.

(iii) **Postura de la parte actora.** En su escrito de ampliación de demanda, la parte actora aduce en su concepto de impugnación identificado como «**ÚNICO**» medularmente, la **indebida motivación y fundamentación de la negativa expresa**¹⁴, pues refiere que la autoridad demandada no le dio a

¹⁴ Ello, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**». Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, mayo de 2010, Tesis: 2a. /J.58/2010, Página: 830.

conocer el estudio técnico del cual se desprenda que la necesidad del servicio se encuentra cubierta y tampoco lo aportó como prueba, limitándose a establecer la improcedencia de la petición con base en el resultado de un estudio técnico inexistente y el cual debía publicarse a más tardar el primer día hábil del año 2020 dos mil veinte.

Así, sostiene que la autoridad demandada **no sostuvo su negativa en un estudio técnico relativo al año 2020 dos mil veinte** del cual se desprenda que la necesidad del servicio está cubierta.

Por último, la actora agrega que la autoridad ha emitido permisos para el servicio especial de transporte ejecutivo, sin que exista un estudio técnico y, en consecuencia, de manera discrecional, con base en criterios subjetivos, excluyentes y discriminatorios.

(iv) Postura de la parte demandada. En su contestación a la ampliación, la autoridad sostiene que la negativa expresa se encuentra debidamente fundada y motivada, pues la negativa se sustentó en el estudio técnico sobre las necesidades del servicio especial de transporte ejecutivo, mismo que constituye un documento público y que puede ser consultado en la página web¹⁵; reitera que la necesidad del servicio está cubierta y, en caso de que sea otorgado el permiso a toda persona que lo solicite, se estaría contraviniendo el orden público y transgrediendo el interés público.

(v) Problema Jurídico a resolver. Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar si la negativa expresa se encuentra o no debidamente fundada y motivada.

D). Razonamiento Jurisdiccional. Luego, una vez realizado el análisis al contenido de la actuación controvertida, así como a la totalidad de las constancias que integran los autos, **quien resuelve concluye que los argumentos que**

¹⁵ http://segob.guanajuato.gob.mx:8088/files/im/EST_NEC_SETE.pdf

integran el concepto de impugnación en estudio resultan **fundados**, con base en las siguientes consideraciones:

I. Fundamentación y motivación. Al efecto, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la correcta fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable al caso concreto; la motivación se trata del argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificarla, le permita su defensa, para el caso que resulte irregular. La transgresión a la garantía de motivación puede configurarse de diversas maneras: **(a)** omisión de la motivación; **(b)** incongruencia en la motivación; **(c)** indebida motivación; y **(d)** motivación insuficiente¹⁶.

II. Permiso del servicio especial de transporte ejecutivo. Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, 121, fracción II, 123, fracción III, 168 y 169 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, la prestación del servicio especial de transporte, sin tener las características propias del servicio público de transporte, se presta para satisfacer una necesidad específica de determinado sector de la población, pudiendo ser el mismo remunerado; además, la prestación de dicho servicio es de «interés público» y, por tanto, requerirá de permiso otorgado por la autoridad competente.

De manera específica, la prestación del «servicio especial de transporte ejecutivo» tiene por objeto trasladar personas y sus cosas en vehículos con operador, previa contratación mediante el uso de plataformas tecnológicas y sus dispositivos electrónicos, caracterizándose por no estar sujeto a itinerarios, rutas, frecuencias ni horarios fijos, y quedando prohibido ofrecer servicio de forma libre y directa en la vía pública; además, sus especificaciones o características físicas son superiores en términos de «lujo» y «comodidad» a los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte de alquiler sin ruta fija «taxi».

¹⁶ Al efecto, resulta ilustrativa la tesis que al rubro reza: «**MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO.**» Novena Época Registro: 174228 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006 Materia(s): Común Tesis: I.4o.A.71 K Página: 1498.

Luego, en términos del artículo 210 de la citada ley estatal de movilidad, para obtener el permiso del servicio especial de transporte ejecutivo, deberá llevarse a cabo el siguiente «**procedimiento**»:

1. Primero, el interesado en la prestación del servicio presentará una «**propuesta**» que contenga: **(i)** las características de operación del mismo, **(ii)** cantidad y características técnicas de los vehículos, **(iii)** de organización, y **(iv)** la información relativa a la o las plataformas tecnológicas en las cuales se establecerá el mecanismo de contratación y gestión del servicio. Además, con fundamento en el artículo 463 del Reglamento de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato, el solicitante deberá cubrir los «**requisitos**» y «**condiciones**» siguientes:

a) Proporcionar los documentos de identificación y representación del interesado;
b) Proporcionar la constancia o documento que acredite que utilizará determinada plataforma tecnológica para la prestación del servicio y sus mecanismos y dispositivos para la contratación y gestión;
c) Proporcionar la descripción pormenorizada de las características de organización de la persona física o jurídica colectiva solicitante;
d) Proporcionar los documentos que acrediten la propiedad o legal posesión de los vehículos;
e) Proporcionar las características de operación del servicio acreditando que cuenta con personal adecuado para su prestación;
f) Mencionar la cantidad de vehículos (en caso de personas jurídico colectivas);
g) Presentar los documentos que acrediten las características técnicas de los vehículos, que cuenten además con revista físico mecánica vigente;
h) Contar con póliza de seguro de cobertura amplia en términos del artículo 134 de la Ley; y
i) Acreditar estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes y en su caso en el Registro Estatal de Contribuyentes.

2. Posteriormente, **la unidad administrativa de transporte determinará sobre la necesidad del servicio**, mediante el «**estudio técnico**»¹⁷ que se efectúe con base en los datos de que disponga.

3. En caso de ser procedente la emisión del permiso, **el solicitante deberá cubrir los derechos fiscales correspondientes**¹⁸, así como los requisitos siguientes: **a)** Licencia tipo “B”; **y b)** Vehículo tipo sedán o superior, con cuatro o cinco puertas.

¹⁷ «**Artículo 7.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...) **VIII. Estudio Técnico:** El diagnóstico, análisis de evaluación y, en su caso estadístico, del cual se determinarán las necesidades de movilidad, así como las propuestas que permitan atender y mejorar las condiciones de movilidad sustentable; (...)»

¹⁸ «**Artículo 463.** Para la obtención del permiso del servicio especial de transporte ejecutivo, de conformidad con el procedimiento contenido en el artículo 210 de la Ley, el solicitante deberá cubrir los siguientes requisitos y condiciones:

III. Caso concreto. La actora refiere, como argumento de impugnación, que la autoridad demandada no le dio a conocer el estudio técnico del cual se desprenda que la necesidad del servicio se encuentra cubierta para el año 2020 dos mil veinte.

De esta manera refiere que la autoridad demandada fundó y motivó su negativa en un estudio técnico inexistente y, por tanto, se determinó incorrectamente que la necesidad del servicio se encuentra cubierta.

A consideración de este órgano jurisdiccional, dicho argumento resulta **fundado**, conforme a los siguientes razonamientos:

De conformidad con el artículo 7 fracción VIII, de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, el «**estudio técnico**» es el diagnóstico, análisis de evaluación y, en su caso estadístico, del cual se determinarán las necesidades de movilidad, así como las propuestas que permitan atender y mejorar las condiciones de movilidad sustentable.

De manera que, el estudio técnico al que hace referencia el artículo 210, fracción II, de la cita ley, representa el documento técnico-especializado a cargo de la unidad administrativa de transporte, que se efectuará con base en los datos de que disponga la autoridad (verbigracia los previstos en el artículo 184 del mismo ordenamiento legal citado¹⁹), y en el que se efectuara el análisis -en su caso,

(...) X. En caso de aprobarse el otorgamiento de permiso, deberá realizar el pago de los derechos fiscales correspondientes a favor del erario del Estado conforme a la tarifa vigente».

¹⁹ «**Artículo 184.** El otorgamiento de una concesión de servicio público de transporte en las modalidades de urbano, suburbano, intermunicipal y de alquiler sin ruta fija «Taxi», deberá ajustarse a los requisitos siguientes, sin que bajo ninguna circunstancia pueda alterarse el orden establecido al efecto, ni omitirse alguno de ellos: I. Las autoridades estatales o municipales, en el ámbito de su competencia, realizarán u ordenarán los estudios técnicos para detectar de manera oportuna las necesidades de transporte que se vayan presentando y que justifiquen el establecimiento de nuevos servicios o el aumento de los ya existentes. Los estudios técnicos a que se refiere el párrafo anterior, según corresponda al servicio de que se trate, contendrán como mínimo lo siguiente: a) El señalamiento de los servicios de transporte en las modalidades existentes en la zona que incidan en el servicio objeto del estudio con las características operativas necesarias; b) Datos estadísticos debidamente sustentados que avalen la demanda actual y el potencial de servicio; c) Modalidad y características del servicio de transporte que deba prestarse, precisando el número de vehículos que se requieran, especificando sus particularidades técnicas; d) Evaluación económica que considere los beneficios, así como los costos de operación del transporte; y e) Conclusiones y propuestas.

estadístico-, y evaluación de los factores que incidan en el servicio especial de transporte ejecutivo, con el fin de detectar y diagnosticar la necesidad del mismo.

En el caso concreto y desprendido del contenido de la negativa expresa, la autoridad demandada determinó que la solicitud de la actora era improcedente, ya que la necesidad del servicio público de transporte ejecutivo en el municipio de Guanajuato, Guanajuato, se encontraba cubierta en su totalidad.

Luego, en la contestación de la ampliación de demanda señaló la página web en que se encuentra el «estudio técnico sobre las necesidades del servicio especial de transporte ejecutivo para el Estado de Guanajuato»²⁰ y, específicamente, el relativo al municipio de Guanajuato, Guanajuato, realizado por el entonces Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, **en el mes de noviembre del año 2016 dos mil dieciséis.**

En dicho estudio, se colige -de manera destacada- la siguiente información:

OBJETIVO GENERAL: «Este dictamen técnico tiene como objeto el “determinar las condiciones presentes de la demanda, con relación a los servicios especiales de transporte ejecutivo para los municipios del Estado de Guanajuato; cuál deberá ser el número óptimo de unidades que lleve una posición de equilibrio la oferta y la demanda, si es que resultara una necesidad no satisfecha, de la manera más sólida posible” [Subrayado propio]

RESULTADOS DEL ANÁLISIS: «(...) Para el Municipio de Guanajuato, se estipula una demanda de ciento cincuenta unidades. Esto en el corto plazo, sin embargo, **no quiere decir que estas unidades hubieran de cubrir las necesidades a futuro en un horizonte de cinco años; el caso esta acotado al 2016.** Para obtener una cifra pronostico al futuro, será necesario realizar actualizaciones a las cifras poblacionales y un sondeo sobre las características del nivel de insatisfacción en los usuarios potenciales de acuerdo a la metodología expresada en este análisis».[Subrayado y énfasis propio].

De lo anterior y como acertadamente lo señala la parte actora en sus argumentos de impugnación, se colige que **la autoridad demandada fundó y motivó su decisión de manera indebida.**

²⁰ Mismo que, a manera de hecho notorio, obra consultable en el enlace electrónico siguiente: http://segob.guanajuato.gob.mx:8088/files/im/EST_NEC_SETE.pdf

Ello, pues la negativa vertida se encuentra sustentada en un estudio elaborado con datos estadísticos y poblacionales del año 2016 dos mil dieciséis, y en el propio estudio se precisa que para años posteriores se requiere actualizar las cifras poblacionales y realizar un sondeo relativo a la insatisfacción del servicio, ya que, por una parte, el análisis, efectos y resultados de dicho dictamen se acota única y exclusivamente para el 2016 dos mil dieciséis. Incluso el propio estudio refiere que con tales unidades -150 ciento cincuenta- no necesariamente se cubrirán las necesidades a futuro en cierto umbral de tiempo.

Por ende, considerando que la solicitud formulada por la actora fue planteada en el año 2020 dos mil veinte, resulta claro que el estudio elaborado en 2016 dos mil dieciséis, no guarda congruencia ni corresponde al contexto ni a las circunstancias poblacionales o económicas que reflejen la posible demanda o potencialidad de servicio que imperaron en la fecha de la solicitud de la actora, circunstancias que la autoridad debió tomar en cuenta para determinar si la necesidad del mismo se encontraba cubierta.

Además, en el estudio en comento no se advierte señalamiento alguno que determine **la continuación de la vigencia de los resultados obtenidos para un plazo específico, ni tampoco la autoridad demandada aclara esa situación en la negativa expresa**; por el contrario, en el propio texto del estudio técnico se establece que la demanda de unidades está acotada al 2016 dos mil dieciséis, y no así a un marco temporal superior.

No se omite señalar, respecto del **recibo de pago folio número*******, emitido el día 3 tres de abril de 2020 dos mil veinte, por el monto de \$*****, por concepto de «PERMISO DE SERVICIO ESPECIAL DE TRANSPORTE EJECUTIVO POR AÑO»²¹, a nombre de la parte actora, que **tal erogación no hace las veces ni sustituye la existencia del permiso para prestar el servicio público de transporte ejecutivo.**

²¹ Soportado en el documento identificado como «Línea de captura para la recepción de pagos», exhibido por la parte actora en su demanda, y en el cual obran como referencias: (i) el nombre de la parte actora, (ii) que el periodo a pagar corresponde al año 2020 dos mil veinte; (iii) el día 7 siete de mayo de 2020 dos mil veinte, como fecha límite de pago; y (iv) el número de referencia.

De manera que, tanto el pago realizado como el permiso son conceptos cuya naturaleza y efectos divergen una de la otra, a saber:

- **Permiso**: Es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad autoriza de forma temporal a una persona física o jurídica colectiva para la prestación de un servicio público o especial de transporte²².
- **Derechos Fiscales**: son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; también son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado²³.

En el caso y conforme a lo establecido en el artículo 15, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal del 2020 dos mil veinte, se precisa que el pago que la actora acredita haber efectuado corresponde a un «**derecho fiscal**» por permiso de movilidad en materia de transporte.

Además, se destaca que, en el documento ofrecido por la actora en su demanda, identificado como «Líneas de captura para la recepción de pagos», se encuentra plasmado el siguiente texto: «EL PAGO REALIZADO POR ANTICIPADO NO GENERARÁ NINGÚN DERECHO NI GARANTIZA LA AUTORIZACIÓN DEL TRÁMITE O SERVICIO SOLICITADO, YA QUE PARA TAL EFECTO, DEBERÁ CUMPLIR CON LA TOTALIDAD DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS Y SU REGLAMENTO PARA EL MISMO»

Ante ese panorama, se considera que el pago realizado ante la autoridad no implica que se le haya otorgado el permiso solicitado, sino que dicha erogación únicamente tiene la «eficacia demostrativa»²⁴ para acreditar el cumplimiento de una obligación de carácter puramente fiscal, mediante el entero ante la autoridad hacendaria estatal de una cantidad líquida.

²² Cfr. Artículo 7, fracción XVI, Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

²³ Artículo 4, fracción III, del vigente Código Fiscal para el Estado de Guanajuato.

²⁴ Ilustra sobre la idoneidad probatoria, la tesis cuyo rubro reza: «**PRUEBAS. PARA DETERMINAR SU IDONEIDAD HAY QUE ATENDER A LA MANERA EN QUE REFLEJAN LOS HECHOS A DEMOSTRAR.**» Novena Época Registro: 170209 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Febrero de 2008 Materia(s): Civil Tesis: I.3o.C.671 C Página: 2371.

Destacando, además, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210, fracción III, de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato, y 463, fracción X, del reglamento de la citada ley, dicho pago representa procedimentalmente una etapa posterior a la revisión de los requisitos y de la necesidad del servicio, esto es, **el entero de los derechos fiscales por concepto de permiso únicamente procederá una vez aprobado el otorgamiento del permiso y no antes**, como erróneamente lo sostiene la actora en su ampliación²⁵.

De esa manera, se concluye que -como acertadamente lo señaló la autoridad demandada-, **el pago efectuado no implican el otorgamiento del permiso solicitado**, pues no se ha cumplido con el requisito previsto en la fracción II del artículo 210 de la ley de movilidad referida supra líneas.

E). Conclusión. Ante ese panorama, le asiste la razón a la parte actora, ya que la autoridad **demandada omitió basar su determinación en un estudio técnico elaborado con datos e información vigente, confiable y actualizada**, que fuera congruente con el contexto económico-social, así como a las circunstancias en que vive la población, para detectar correctamente la «demanda actual» del transporte ejecutivo y el «potencial» del servicio.

No es óbice a lo anterior, que los ordinales 210, fracción II, de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, y 463 del reglamento de la citada ley, **no dispongan que la autoridad deba efectuar el estudio técnico bajo algún parámetro temporal o vigencia en específico**, dado que la pertinencia e idoneidad del estudio a realizarse requiere por su naturaleza y objeto el uso de información actualizada; y por otra parte, la demandada -como autoridad en materia de movilidad y transporte-, tiene el deber de llevar a cabo las medidas y acciones necesarias para **garantizar la progresión en la protección de los derechos de las personas** y, en concreto, para contar con planes, políticas y

²⁵ Incluso, se clarifica al actor que en caso de estimarse «indebido» el pago de los derechos por concepto de «permiso de servicio especial de transporte ejecutivo», **se encuentran a salvo sus derechos para solicitar la devolución ante la autoridad hacendaria estatal**, en términos de lo dispuesto en los ordinales 32, fracción II, y 40 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato.

directrices públicas (un estudio técnico, en la especie) que garanticen su adecuado «derecho a la movilidad»²⁶, de manera clara y actual.

Ello, atendiendo al principio de «**progresividad**» consagrado en los ordinales 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consistente en que todas las autoridades del Estado, en el ámbito de su competencia, tienen el deber de generar un marco de progresión gradual de los derechos de las personas y, en particular, dicho principio genera en quien aplica la norma, la obligación de interpretar la ley de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, el alcance y tutela de los derechos²⁷.

Adicionalmente, no se soslaya que la parte actora refiere que la encausada ha emitido en el año 2020 dos mil veinte, permisos para el servicio especial de transporte ejecutivo, sin que exista un estudio técnico sobre las necesidades del servicio; no obstante, dicha disertación resulta **inatendible**.

Ello, toda vez que, aun cuando la parte actora exhibió en su ampliación de demanda un permiso emitido el día 31 treinta y uno de marzo de 2020 dos mil veinte, lo cierto es que dicho permiso fue expedido a favor de una persona diversa a la ahora actora y, por tanto, la misma no conforma parte de la presente litis; además, tal situación no resulta suficiente para revelar que la actora tenga constituido a su favor algún derecho subjetivo válidamente oponible a la autoridad.

Así, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la **indebida motivación y fundamentación de la negativa expresa**, al evidenciarse que la autoridad determinó como improcedente el permiso solicitado por la actora con base en un

²⁶ «**Artículo 4o.** - (...) Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad»

²⁷ Esclarece tal aserto, lo establecido en la tesis intitulada: «**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**» Registro digital: 2013216 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Constitucional Tesis: 1a. CCXCI/2016 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, página 378 Tipo: Aislada.

estudio técnico «obsoleto» e «insuficiente» para fijar la necesidad actual del servicio especial de transporte ejecutivo en el municipio de Guanajuato.

Con lo cual incumplió el margen de legalidad establecido en los ordinales 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitucional; y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEXTO. Decisión o Fallo. En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad de la negativa expresa, para el efecto de que la autoridad demandada emita una nueva respuesta en la cual:**

- 1). Considere datos poblacionales y económicos actuales y provenientes de fuentes fiables²⁸ en el estudio técnico que sirva de base para determinar la necesidad del servicio especial de transporte ejecutivo para el Estado de Guanajuato y, concretamente, sobre la necesidad de dicho servicio en el municipio de Guanajuato, a la fecha de su respuesta; y
- 2). Una vez efectuado lo anterior, **emita una respuesta debidamente fundada y motivada**, mediante la cual, considerando los datos que arroje el estudio técnico referido, respecto del número de permisos de servicio de transporte especial ejecutivo que constituyan la necesidad actual, frente al número de permisos otorgados a la fecha de respuesta (indicando el número de ellos), concluya si la necesidad se encuentra o no cubierta, y en ese sentido, se determine en definitiva el otorgamiento o la negativa del permiso solicitado por la actora.

Para ello, es menester que en la respuesta que se otorgue, se dé a conocer a la actora el contenido del estudio que se realice, con datos confiables y actualizados, así como el número de permisos otorgados a la fecha de la respuesta; permitiendo con ello resolver la procedencia de lo solicitado en

²⁸ Las que en la especie pueden derivar de los censos poblacionales y económicos de los años 2020 dos mil veinte y 2019 dos mil diecinueve, respectivamente, realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, considerando dicha información como actual a la fecha en que la autoridad demandada debe dar cumplimiento a la presente resolución.

términos del artículo 210 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios

Además, se puntualiza que el sentido de la nulidad decretada, es a causa de que existe imposibilidad de generar un pronunciamiento definitivo sobre la procedencia del permiso solicitado y, atendiendo a los aspectos técnicos y especializados que el margen legal atribuye a la autoridad, lo procedente es exigir a la demandada la emisión de una respuesta debidamente fundada y motivada; lo que de ninguna forma vulnera el derecho de tutela judicial efectiva, pues como ya se expuso, **no están dados los elementos necesarios que permitan resolver en definitiva el fondo del asunto**. Ilustra lo anterior, la jurisprudencia 90/2017²⁹ que enseguida se transcribe:

«DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de

²⁹ Registro digital: 2015595; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materias(s): Constitucional; Tesis: 1a./J. 90/2017 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48; Tipo: Jurisprudencia.

la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, **los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución.** Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.[Énfasis propio].

En ese mismo contexto, se comparte el criterio emitido por la Cuarta Sala de este Tribunal, que es del tenor siguiente:

«NEGATIVA FICTA. SI NO ESTÁN DADOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS QUE PERMITIERAN RESOLVER EN DEFINITIVA EL FONDO DEL ASUNTO, ES POSIBLE DECLARAR LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA NEGATIVA EXPRESA QUE HAYA DERIVADO DE UNA NEGATIVA FICTA. Es preciso señalar que si bien es cierto que al derivar la negativa expresa de una resolución negativa ficta el juzgador se encuentra obligado a decidir la controversia de fondo (lo anterior, como consecuencia del silencio de la autoridad administrativa), no menos verdad es que si en el caso particular el órgano resolutor no cuenta con los elementos necesarios para adentrarse al análisis del fondo del asunto es posible compeler a la autoridad demandada a la emisión de una respuesta congruente con lo solicitado, pues si no están dados los elementos necesarios que permitan resolver en definitiva el fondo del asunto (y es preciso que las autoridades se hayan pronunciado al respecto con lo solicitado, en virtud de que el juzgador no puede sustituir a la autoridad en sus facultades, que solo pueden ser ejercidas por ella), entonces es posible declarar la nulidad para efectos.»³⁰

SÉPTIMO. Pretensiones de la parte actora y consecuencias. Como se precisó, la actora únicamente solicitó la nulidad del acto impugnado, pretensión que se encuentra atendida en el considerando sexto de esta sentencia.

OCTAVO. Ejecución de la Sentencia. Finalmente, la autoridad demandada, **deberá cumplimentar los efectos que preceden e informar sobre ello**, en un término de **5 cinco días hábiles** contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322

³⁰ Expediente 55/4ta.Sala/2016. Sentencia del 29 veintinueve de septiembre de 2016 dos mil dieciséis.

Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II, V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala es competente para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Cuarto de la presente sentencia.

TERCERO. Se decreta la nulidad de la negativa expresa para los efectos precisados en el Considerando Sexto de este fallo, en términos de lo expuesto en el mencionado considerando, así como en lo referido en el Considerando Quinto.

Notifíquese a las partes.

En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente 1336/1ª Sala/2020.-----