

Guanajuato, Guanajuato, 26 veintiséis de junio de 2018 dos mil dieciocho.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2056/1ª.Sala/17** promovido por *****, por propio derecho, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...el oficio número *****de fecha 27 de septiembre de 2017...»

Además, el accionante solicitó como pretensiones en la presente causa: **1)** la nulidad del acto impugnado; **2)** se dicte el reconocimiento del derecho que le asiste como concesionario del servicio público de transporte de personas en la modalidad de «Alquiler sin Ruta Fija» (taxi); y **3)** la condena a la autoridad demandada consistente a efecto de que se giren instrucciones a quien corresponda para que se le otorgue el número económico progresivo que corresponda, orden de alta y

plaqueo para prestar el servicio en el municipio de Salamanca, Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 30 treinta de octubre de 2017 dos mil diecisiete, 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.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda; la prueba presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca; asimismo se desechó la instrumental de actuaciones por no encontrarse reconocida por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De igual forma, se le tuvo por admitida la prueba de informes y, por tal motivo, se solicitó a la autoridad demandada que informara por escrito sobre los hechos que hubiere conocido o debiere conocer en relación con lo controvertido, incluyendo las copias certificadas relacionadas respectivas.

Asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 17 diecisiete de abril de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo al *****, **Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma legal, designando abogados autorizados, señalando correo

electrónico para recibir notificaciones y por admitidas las probanzas ofrecidas en su contestación. Además, se le tuvo por rindiendo el informe de autoridad que le fue requerido mediante acuerdo dictado el 30 treinta de octubre de 2017 dos mil diecisiete.

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 22 veintidós de mayo de 2018 dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que **no** fueron presentados por ninguna de las partes.

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 a), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹, 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.

¹Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se encuentra debidamente acreditada con el original del oficio número *****, de fecha 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete (foja 16), el cual reviste el carácter de documento público, dado su firma autógrafa, sellos y signos exteriores apreciables en el mismo y, por ello, se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. 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.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».²

En el caso concreto, el Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, en su contestación refiere que se configuran las causales de improcedencia previstas en el artículo 261, fracciones I y

² Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistentes en:

«**Artículo 261.** El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones: ...

I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor; ...

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.»

Lo anterior, bajo los siguientes argumentos:

«1.- ... toda vez que claramente de las constancias de autos, se advierte que el acto demandado no afecta los intereses jurídicos del actor, lo anterior en virtud de que al revisar los archivos físicos y magnéticos con los que cuenta esta Unidad Administrativa, no existe documento ni constancia de la existencia en esta Unidad Administrativa de la supuesta Resolución Definitiva recaída al supuesto expediente *****de fecha 31 treinta y uno de enero de 1994 mil novecientos noventa y cuatro, que ampare la prestación del servicio público de transporte de personas en la modalidad de alquiler sin ruta fija (taxi) en el municipio de Salamanca, Guanajuato, y que refiere tener la parte actora; por lo que, no acredita contar con el acto administrativo de concesionamiento otorgado por el Ejecutivo del Estado o, en su caso, con la Resolución Positiva de otorgamiento de Concesión expedida por el Secretario de Gobierno, en los términos previstos por la entonces Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, y su Reglamento de Transporte que la autorice, así como la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios para la realización del servicio público de transporte de personas en la modalidad de alquiler sin ruta fija (taxi) en el municipio de Salamanca, Gto., pretendido por la parte Actora...

2.-... el acto en esta vía combatido, por ser una actuación de naturaleza declarativa, no le irroga agravio alguno al promovente de la acción de nulidad, ya que la actuación de esta autoridad se circunscribió a constatar la existencia de una situación jurídica real existente, que en el presente caso resulta ser la inexistencia de acto de concesionamiento alguno en los archivos y registro de la entonces Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, así como en este

Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, situación que impide que esta autoridad estatal ahora demandada se pronuncie a favor de la pretensión del particular, como ocurrió en el acto administrativo confutado.

3.-Finalmente, considero que se actualiza también la fracción VII del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, toda vez que de conformidad a lo señalado en los artículos 17 fracción III y 121 fracción I de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, la autoridad facultada para atender la petición de la actora resulta ser el Secretario de Gobierno...»

Énfasis añadido.

En relación con la primera de las causales de improcedencia esgrimidas por la autoridad demandada, es de precisarse que los argumentos expuestos constituyen el fondo del presente asunto.

Lo anterior, ya que el interés jurídico que permita a la actora a acceder al reconocimiento de su calidad de concesionario, requiere el análisis de la controversia planteada y por ende, debe desestimarse su estudio en el presente apartado.

Sirve de sustento a la determinación anterior, el siguiente criterio jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por analogía se cita a continuación:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que, si se

hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse».³

Por lo que hace al señalamiento de que el acto combatido constituye un acto meramente declarativo, es de concluirse que la autoridad incurre en una indebida apreciación de los hechos.

Ello, se debe a que el oficio impugnado contiene tanto el señalamiento de la inexistencia de archivos relacionados con la situación jurídica expuesta por la promovente, como una respuesta en sentido negativo a la petición de la accionante, indicando expresamente lo siguiente: *«resulta improcedente acordar de conformidad su petición»*, lo que denota la decisión negativa de la encausada para acceder a lo planteado, siendo evidente que dicha decisión no implica un acto declarativo, sino una negativa real y lesiva a su pretensión.

Finalmente, respecto a la indicación de que la petición del particular no recae dentro de su competencia, sino en la del Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato, debe puntualizarse que el Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, es quien se pronunció sobre la petición de la actora y que dicha respuesta es el acto que se impugna en la presente causa administrativa.

De tal suerte, que la determinación de su legalidad implica un estudio de fondo que resulta indispensable para poder decidir sobre la pretensión de la impetrante en cuanto al reconocimiento del derecho solicitado relativo a la concesión cuya titularidad afirma detentar, para la prestación del servicio público correspondiente.

³ 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.

Hechas las consideraciones anteriores, **se desestiman** las causales de improcedencia invocadas por la autoridad demandada, y al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del proceso administrativo**, ya que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, 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»**.⁴

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Por cuestión de método, se precisa que el estudio de los conceptos de impugnación

⁴ 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.

se abordará de forma diversa a la que fueron expuestos por el accionante.

Ello, tiene sustento en la tesis de jurisprudencia bajo el rubro:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.»⁵

En su escrito de demanda, el actor aduce en los conceptos de impugnación denominados «SEGUNDO» y «TERCERO», medularmente, que la autoridad incurrió en indebida motivación del acto impugnado, al no reconocerle su calidad de concesionario, y negarle la asignación del número económico progresivo correspondiente y la orden de alta y plaqueo del vehículo de su propiedad sin justificar dicha negativa.

Por su parte, el Director General de Movilidad del Estado de Guanajuato, expresa en su ocurso de contestación que devienen ineficaces e infundados los argumentos expuestos por la parte actora, en razón de que se le indicó que al no existir registro, expediente

⁵ Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.

administrativo, o acto administrativo alguno emitido por autoridad competente para autorizarle la activación de la concesión del servicio público que alude tener, no resultó procedente acordar de conformidad su petición, habiendo fundado en ese sentido la respuesta otorgada.

A continuación, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es necesario delimitar el objeto del presente proceso. En tal sentido, la «**litis**» en la presente causa consiste en determinar si el oficio ***** se encuentra debidamente motivado por la autoridad demandada.

Una vez realizado el análisis al contenido del acto impugnado y de las constancias que integran los autos, quien resuelve concluye que resultan **fundados** los conceptos de impugnación en estudio, al advertir que la respuesta otorgada por la autoridad demanda mediante el oficio controvertido resulta incongruente en relación con la petición del actor y en tal virtud, **el acto impugnado se encuentra indebidamente motivado.**

Por lo tanto, este Juzgador determina procedente declarar la nulidad del oficio *****, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como imperativo a toda autoridad, en su respectivo ámbito de competencia, **la obligación de fundar y motivar la causa legal de sus actos**, ello en respeto a las garantías constitucionales de seguridad y certeza jurídica consagradas en favor de los gobernados.

Además, el artículo 137, fracciones VI y IX, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, estipula como elementos de validez del acto administrativo, el encontrarse «**debidamente motivado**» y que este sea expedido «**de manera congruente**» con lo solicitado, resolviendo expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las disposiciones jurídicas.

Luego, para considerar un acto administrativo por correctamente fundado y motivado, es necesario que éste cumpla con los siguientes elementos: **a)** Preceptos legales aplicables; **b)** Relato pormenorizado de los hechos, incluyendo elementos temporales, espaciales y de modo; y **c)** Argumentación lógica jurídica que explique con claridad la razón por la cual los preceptos de ley tienen aplicación al caso concreto, es decir, la subsunción racional del caso fáctico a la hipótesis normativa.

Al efecto, resulta oportuno hacer cita de la siguiente jurisprudencia:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar 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 configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley,

expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»⁶

Lo resaltado es propio.

En tal sentido, por **motivación** debe entenderse la expresión pormenorizada de las circunstancias, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de la resolución y a través de las cuales se explique al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificar dicha decisión autoritaria, le permitan su defensa para el caso de que resulte irregular.

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras:

1. **Formal**, cuando existe omisión total e incongruencia del argumento explicativo, así como ante su notoria insuficiencia, ocasionando con ello que el destinatario no pueda conocer la esencia de las razones en que tuvo apoyo la emisión del acto autoritario, y por consiguiente, imposibilitando a éste cuestionar dicha decisión y defenderse adecuadamente; y

⁶ Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, Abril de 1993, Tesis: VI.2o. /J.248, Página: 43.

2. **Material**, cuando la explicación o razones dadas son incorrectas o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

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.**»⁷

Por tanto, la transgresión a la garantía de la correcta motivación puede configurarse, entre otras, por una **indebida motivación**, la cual implica que las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto en el que se subsumen es inadecuado, no aplicable o se interpreta incorrectamente, es decir, no hay justificación de la actuación de la autoridad que sea acorde con los hechos apreciados; así como por una **incongruente motivación**, la cual se configura cuando los argumentos justificatorios de la autoridad no coinciden o no se relacionan con la decisión expresada, impidiendo identificar la «ratio decidendi»⁸ del acto autoritario.

Tal criterio se advierte de las siguientes tesis jurisprudenciales:

«**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.** El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la

⁷ 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

⁸ Locución latina que significa a literalidad «razón para decidir».

autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, **no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua,** pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»⁹

Énfasis añadido.

Luego, tratándose de la petición elevada a una autoridad por un particular, la respuesta no deberá ser evasiva, ambigua, ni pretender confundirle, sino que habrá de otorgarse en forma congruente, completa, clara, expedita y exponiendo los motivos y fundamentos que sustenten su decisión, ello en respeto a lo dispuesto por los ordinales 8, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esa forma, si la autoridad considera que la pretensión es infundada, así deberá expresarlo, sustentando -de manera clara- por qué estima improcedente dicha petición, garantizando que el peticionario pueda tener pleno conocimiento de los motivos decisorios para estar en posibilidad, real y auténtica, de impugnar y controvertir tal actuación.

⁹ Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

En la especie, mediante escrito presentado ante el Instituto de Movilidad del Estado el día 26 veintiséis de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, ***** petitionó al Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, de manera medular, lo siguiente:

«En mi calidad de concesionario del servicio público de transporte de alquiler sin ruta fija, del municipio de Salamanca, Guanajuato, comparezco ante usted a fin de solicitarle tenga a bien girar las instrucciones a quien corresponda, para el efecto de que me sea reconocida mi calidad de concesionario de dicho servicio público y me sean brindados los requisitos o elementos correspondientes para llevar a cabo la prestación, del servicio aludido, pues para ello, cuento con la resolución positiva correspondiente, emitida por el otrora secretario de gobierno el, Lic. *****, en fecha 31 de Enero de 1994 donde se señala que puedo prestar el Servicio Público de Alquiler en la Ciudad de Salamanca, Guanajuato., Siendo de aquí precisamente de donde surge y se constituye mi derecho y reconocimiento como concesionario del servicio público de alquiler sin ruta fija

Fundo lo anterior además en el Criterio emitido por la Primera Sala del Tribunal contencioso Administrativo bajo el expediente ***** sentencia de fecha 27 de mayo de 2015, que a la letra establece:

RECONOCIMIENTO DE DERECHO PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PERSONAS EN LA MODALIDAD DE ALQUILER SIN RUTA FIJA (TAXIS). Cuando a favor de una persona física o moral se hubiera ya emitido un documento constitutivo de un derecho para prestar el servicio público de transporte de personas en la modalidad de alquiler sin ruta fija (taxi), ya sea un título de concesión previo, una resolución en sentido afirmativo o cualquier otro documento que entrañe similares efectos y acredite de manera fehaciente e indubitable su existencia y el único motivo por el que la autoridad se niegue a emitir un documento por el que el particular pueda llevar a cabo esta actividad, sea la ausencia de registros o antecedentes en sus archivos; la Dirección General de Transporte del Estado del Guanajuato deberá girar las instrucciones a quien corresponda para efecto de que al particular le sea reconocida su calidad como concesionario de dicho servicio y le sean brindados los requisitos o elementos necesarios para que pueda realizarlo en forma regular; esto con independencia de que el documento constitutivo de ese derecho hubiera sido emitido por otra autoridad del Poder Ejecutivo.

Lo anterior así se ha considerado, pues la falta de localización de aquella documentación no es una situación imputable al particular ni un motivo suficiente para impedirle el ejercicio de un derecho preconstituido.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; a usted Director General de Transporte del Estado de Guanajuato, respetuosamente pido:

PRIMERO.- Tenga a bien girar las instrucciones a quien corresponda, para el efecto de que se realicen los trámites conducentes a que me sea reconocida mi calidad de concesionario de dicho servicio público y me sea asignado el número económico progresivo que en la actualidad corresponda.

SEGUNDO.- Tenga a bien girar las instrucciones a quien corresponda a efecto de que me sean brindados los requisitos o elementos correspondientes para llevar a cabo la prestación del servicio aludido, entre los que se encuentran el alta y orden de plaqueo del vehículo de mi propiedad que presentaré ante esa dependencia a su digno cargo.»

Para acreditar el derecho solicitado en tal petición, el accionante exhibe como anexo a su demanda, **copia certificada de la resolución definitiva emitida el 31 treinta y uno de enero de 1994 mil novecientos noventa y cuatro, expedida por el Secretario de Gobierno del Estado y recaída al expediente número *******, relativa al Programa de Regularización Progresiva de los Prestadores Irregulares del Servicio Público de Transporte de Alquiler sin Ruta Fija en el municipio de Salamanca, Guanajuato, establecido a través del Decreto Gubernativo número 53 y Acuerdo Gubernativo número 48, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en fecha 03 tres de septiembre de 1993 mil novecientos noventa y tres.

Toda vez que la referida documental consta en copia certificada -según se advierte de autos-, ésta hace fe de la existencia de su original, y al tener la calidad de documento público dada la firma, sellos y signos exteriores apreciables en la misma, se le otorga pleno valor probatorio, de conformidad con los artículos 78, 117, 121 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y por tanto, genera convicción respecto de su existencia y contenido, máxime que la autoridad demandada no objetó, ni controvertió legalmente su alcance y contenido.

En respuesta a la petición planteada, la autoridad demandada hace del conocimiento del impetrante -mediante el oficio impugnado-, lo siguiente:

«Con relación a su escrito sin fecha, recibido en la Oficialía de Partes este Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato el 26 veintiséis de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, ...

Al respecto me permito manifestarle lo siguiente:

Que derivado de la revisión a los archivos físicos y magnéticos que se encuentran bajo resguardo del Registro Público de Concesiones y Permisos del Transporte adscrito a esta Dirección General a mi cargo, no se encontró dato, expediente o antecedente alguno, del que se desprenda algún acto de concesionamiento a su nombre para poder explotar el servicio público de transporte de personas en la modalidad de alquiler sin ruta fija (taxi) en el municipio de Salamanca, Guanajuato, **razón por la cual resulta improcedente acordar de conformidad su petición.**

Lo anteriormente expuesto tiene su fundamento en los artículos 8º., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 y 80 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato; 2 fracción V, 3, 7 fracción III, 15 fracción VI, 17 fracción III, 59, 121 fracción I, 139 y 140 fracción III de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, 3 fracción V, inciso a) y 95 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno; 1º y 5 del Reglamento Interior del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato.»

De la transcripción del oficio impugnado, se advierte que la autoridad demandada resuelve la improcedencia de la petición de la actora en razón de que no fue encontrado antecedente del que se desprenda concesión alguna a favor de la impetrante para explotar el servicio público de transporte de personas, derivado de la revisión a los archivos físicos y magnéticos del Registro Público de Concesiones y Permisos del Transporte adscrito a esa Dirección General.

Lo anterior, queda corroborado con el informe de autoridad ofertado por el accionante¹⁰, en el cual la encausada reitera que no existe expediente, ni registro del número económico respecto del expediente *****; ello de conformidad con lo dispuesto por los ordinales 117 y 122 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sin embargo, se puntualiza que es obligación de la autoridad encausada el mantener actualizados los registros de concesiones, de forma tal que la falta de localización de la concesión que nos ocupa en el Registro Público de Concesiones y Permisos del Transporte, **no es una causa imputable al impetrante**, pues la responsabilidad recae en la propia autoridad obligada a cumplir con lo mandado por la ley, y por ende, no es legal que la falta de datos, expediente o antecedente de algún acto de concesionamiento se le impute al hoy actor.

Igualmente, lo anterior tiene sustento en lo previsto por el numeral 17, fracción IX, de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato -vigente al momento en que se emitió la resolución positiva-, que a la letra dice:

«**Artículo 17.** Son facultades y obligaciones del director general de transporte:...

IX. Cuidar que se encuentren permanentemente actualizados todos los registros, archivos y controles de la dependencia a su cargo, a fin de que se expidan oportunamente las placas, documentos y demás dispositivos correspondientes a vehículos y conductores.»

¹⁰ Fojas 37 treinta y siete y 41 cuarenta y uno del expediente formado con motivo de la presente causa.

No obstante lo anterior, actualmente dicha obligación referente al cuidado de la revisión, registro y control administrativo de los expedientes correspondientes a las concesiones y permisos del servicio público y especial de transporte, sigue correspondiendo al ahora Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, en términos de lo dispuesto en el artículo 27, fracciones X y XII, de la vigente Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, que establece lo siguiente:

«**Artículo 27.** Son facultades del Director General:...

X. Efectuar la revisión y control administrativo de los expedientes de las concesiones y permisos del servicio público y especial de transporte...

XII. Establecer y administrar los registros y sistemas de información y de control del servicio público y especial de transporte...»

Lo anterior resulta relevante, máxime que el actor acredita en la presente instancia tener constituido a su favor la calidad de concesionario para prestar el servicio público de transporte de personas en la modalidad de alquiler sin ruta fija «taxi» en el municipio de Salamanca, Guanajuato, en virtud de la resolución definitiva emitida el 31 treinta y uno de enero de 1994 mil novecientos noventa y cuatro, por el Secretario de Gobierno del Estado y recaída al expediente número *****.

Resulta ilustrativo de lo anterior, en lo conducente, la siguiente tesis:

«ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES A LOS PARTICULARES. SI EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOS EXHIBE EL ACTOR, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA NO PUEDE DESCONOCER SU EFICACIA Y VALOR PROBATORIO PLENO

(LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). De la interpretación de los artículos 1.10 del Código Administrativo y 229, fracción VIII, del Código de Procedimientos Administrativos, ambos del Estado de México, en relación con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACTOS ADMINISTRATIVOS, ORDEN Y REVOCACIÓN DE GARANTÍAS DE AUDIENCIA, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (consultable con el número 3 en la página 6 del Tomo III, Parte SCJN, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995), se colige que todo acto administrativo se presume legal mientras no se declare su invalidez y, tratándose de los que benefician a los particulares, serán exigibles desde la fecha de su emisión, a menos que se declare su nulidad en el juicio de lesividad promovido por las propias autoridades fiscales estatales, municipales u organismos auxiliares, según el caso. Esto implica que las autoridades no pueden, a su arbitrio, revocarlos sin ejercer previamente las acciones necesarias en la vía de lesividad especialmente prevista para anularlos siempre que sean contrarios a los intereses públicos, en obvio que algo así implicaría una privación de derechos sin previo juicio. Por tanto, si en el juicio contencioso administrativo, el actor exhibe este tipo de actos, el tribunal de la materia no puede desconocer su eficacia y valor probatorio pleno, por tratarse de documentos públicos, conforme al artículo 57 del referido Código de Procedimientos Administrativos.»¹¹

Entonces, dado que el justiciable solicitó que se continuara con los trámites para la entrega del título-concesión correspondiente, y que se le expidiera la orden de alta y plaqueo, era menester que el Director demandado se pronunciara sobre dicha solicitud, considerando para ello las constancias que obran en el expediente número *****, integrado en el Registro Público de Concesiones y Permisos de Transporte de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, incluso, valorando el contenido de la propia resolución presentada por el particular.

¹¹ Décima Época, Registro: 2003461 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3 Materia(s): Administrativa Tesis: II.3o.A.38 A (10a.) Página: 1697

Agregando que el Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, se encontraba constreñido a dar seguimiento a la solicitud de concesión planteada por *****, con motivo del Programa de Regularización Progresiva de los Prestadores Irregulares del Servicio Público de Transporte de Alquiler sin ruta fija, mismo que fue establecido a través del Decreto Gubernativo 53 y Acuerdo Gubernativo número 48; y **al no acontecer lo anterior, se denota que el expediente número ***** se encuentra inconcluso.**

De ese modo, en transgresión a lo dispuesto por el numeral 8, fracción X, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la demandada resultó omisa en procurar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impiden, dificultan o retrasan el ejercicio pleno de los derechos de la accionante y el respeto a sus intereses jurídicos, dejando de disponer de lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación del procedimiento.

No se omite puntualizar, que conforme a lo prevenido por el ordinal 8, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es obligación de las autoridades abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigibles por las normas aplicables al procedimiento o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando; dicha obligación se colige como un derecho del particular, incluso así reconocido en el numeral 30 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, como parte del derecho fundamental a la buena administración, siendo este último un instrumento internacional

referente adoptado por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la ciudad de Panamá, Panamá, el 19 diecinueve de octubre de 2013 dos mil trece.

Agotado lo anterior, se concluye que **la razón asiste al accionante**, toda vez que de la copia certificada de la resolución acaecida al expediente *****, que el actor adjuntó a su escrito de petición, se advierte que acreditó su carácter de concesionario, pues este le fue conferido por el entonces Secretario de Gobierno, quien le otorgó una concesión en el marco del Programa de Regularización Progresiva de los prestadores Irregulares del servicio público de alquiler sin ruta fija. Por lo que con base en lo expuesto, la autoridad no puede desconocer tal carácter por el hecho de no contar en sus archivos con la documentación respectiva, y al haberlo hecho en modo diverso incurrió en una indebida apreciación de los hechos.

Lo anterior, considerando además, que en la presente instancia la autoridad encausada no objetó ni acreditó en sentido contrario a lo hasta aquí analizado y valorado, la validez, eficacia o veracidad de la resolución descrita.

De esa manera, queda demostrada la causal contenida en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la incongruente e indebida motivación del oficio impugnado, al evidenciarse que la autoridad demandada **apreció incorrectamente los hechos que motivaron su determinación**, al no considerar el derecho que el justiciable acredita tener constituido como concesionario para prestar el servicio público de transporte de

personas en la modalidad de alquiler sin ruta fija «taxi» en el municipio de Salamanca, Guanajuato.

De ese modo, resulta innecesario el análisis del resto de los conceptos de impugnación aducidos por el accionante. Lo anterior, por analogía, en concordancia con la siguiente jurisprudencia:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.

Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad vertidos en la demanda de garantías.»¹².

Además, al estar en presencia de un vicio material y tratándose el acto impugnado de una respuesta recaída a la solicitud del accionante, se puntualiza que la nulidad deberá ser **para efecto** de que la autoridad demandada emita una nueva decisión, debiendo prescindir del vicio material detectado y siguiendo los lineamientos del presente fallo, a propósito de que la gestión del accionante no quede insatisfecha y éste tenga certeza respecto a su situación jurídica.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la siguiente jurisprudencia:

«SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevén los tipos de nulidad que pueden decretarse en el juicio contencioso administrativo, los cuales dependerán

¹² Octava Época, Registro: 394649, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte TCC, Materia: Común, Tesis: 693, Página: 466.

del origen de la resolución impugnada y de los vicios detectados; aspectos a los que debe acudir para determinar la forma en que las autoridades deben cumplir las sentencias de nulidad. En cuanto a su origen, debe distinguirse si la resolución se emitió con motivo de una instancia, solicitud o recurso promovido por el gobernado o con motivo del ejercicio de una facultad de la autoridad. En el primer caso, donde el orden jurídico exige de la autoridad demandada un pronunciamiento, la reparación de la violación dictada no se colma con la simple declaración de nulidad de dicha resolución, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra para no dejar incierta la situación jurídica del administrado. En cambio, cuando la resolución administrativa impugnada nace del ejercicio de una facultad de la autoridad, no es factible, válidamente, obligarla a que dicte una nueva, ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe o no actuar y para determinar cuándo y cómo debe hacerlo. Por lo que corresponde al vicio en que se incurrió, éste puede ser material o formal; en aquél, su ineficacia es total y, por eso, la declaración de nulidad que se impone, impide a la autoridad demandada volver a emitir el acto impugnado, si éste no tuvo su origen en una solicitud, instancia o recurso del particular, pues de ser así, al emitirlo de nuevo deberá prescindir del vicio material detectado. Para el caso de que el vicio incida en la forma del acto, esto es, en su parte estructural o en un acto procedimental que puede ser susceptible de reponerse, la ineficacia debe ser para el efecto de que se emita otro en el que se subsane esa deficiencia, si deriva de una solicitud, instancia o procedimiento promovidos por el gobernado o, simplemente, declarar su nulidad si no tiene ese origen, lo que no impide que la autoridad vuelva a emitir otro en idéntico sentido, siempre que purgue el vicio formal detectado.»¹³

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la Nulidad** del oficio *****, dirigido a *****, emitido el 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, por el Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, **para efecto** de que dicha autoridad emita una nueva resolución en la cual prosiga con el

¹³ Décima Época; Registro: 2008190; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 14, Enero de 2015, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A.J/17 (10a.); Página: 1659

trámite instado por el impetrante en los términos de Ley¹⁴, a fin de que le sea expedido a su favor el título-concesión correspondiente, previo cumplimiento de los requisitos legales previstos por la legislación de la materia; y una vez realizado lo anterior, proceda al alta y autorización de las placas que le habiliten a prestar el multicitado servicio público.

Lo anterior, considerando que *****-parte actora-, tiene constituida a su favor la resolución definitiva emitida el 31 treinta y uno de enero de 1994 mil novecientos noventa y cuatro, por el entonces Secretario de Gobierno del Estado, y recaída al expediente número *****.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la parte actora.

En su demanda, solicita el accionante que le sea reconocida su calidad de concesionario y que sea condenada la autoridad demandada a girar instrucciones a quien corresponda para efecto de que le sean brindados los requisitos y elementos correspondientes para llevar a cabo la prestación del servicio público referido, así como también le sea asignado el número económico progresivo correspondiente, y se tramite o emita la orden de alta y plaqueo del vehículo de su propiedad para prestar el multicitado servicio público en el municipio de Salamanca, Guanajuato.

Al respecto, este Juzgador determina que **se encuentran satisfechas tales pretensiones**, al tenor de la declaratoria de anulación de la

¹⁴ Conforme a lo dispuesto por la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato o bien, a lo establecido en la vigente Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, atendiendo al ordenamiento que resulte «más benéfico» para el particular.

resolución impugnada y sus efectos, con base en los razonamientos expuestos en el Considerando Quinto de esta sentencia.

Finalmente, el Director General del Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato, **deberá cumplimentar la condena que precede e informar sobre ello**, en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Con fundamento en los ordinales 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299, 300, fracción III, y 302, fracción IV, 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 Tercero de la presente sentencia.

TERCERO. Se **decreta la Nulidad** del oficio número *******para el efecto** precisado en el Considerando Quinto de esta sentencia, por los motivos y fundamentos expuestos en el mismo.

CUARTO. Se declara que las pretensiones secundarias quedan satisfechas, ello de conformidad con lo expuesto en el Considerando Sexto de este fallo

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.

Versión Pública TJA