

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 1 uno de julio de 2020 dos mil veinte.

**RESOLUCIÓN** correspondiente al recurso de reclamación toca **682/19 PL** -juicio en línea-, interpuesto por el autorizado del Secretario del Gobierno del Estado de Guanajuato, en contra de la sentencia dictada por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso número \*\*\*\*\*, mediante la cual se decretó la nulidad del acto impugnado.

### TRÁMITE

**I. Interposición.** El 18 dieciocho de octubre de 2019 dos mil diecinueve, fue presentado en la modalidad de juicio en línea el recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

**II. Admisión.** Mediante acuerdo emitido el 13 trece de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Segunda Sala.

**III. Turno.** El 15 quince de enero de 2020 dos mil veinte, se tuvo tanto a la parte actora, por desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente.

**IV. Reasignación.** Mediante acuerdo tomado en Sesión Extraordinaria de Pleno número 14, celebrada el 15 de junio

del año en curso, se ordenó la remisión del toca en estudio al Magistrado de la Primera Sala.

## **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Competencia.** El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**SEGUNDO. Procedencia.** De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 13 trece de noviembre de 2019 dos mil diecinueve.

**TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios.** El autorizado del Secretario de Gobierno invoca textualmente lo siguiente:

**PRIMERO.** ...Causa agravio la sentencia de fecha 10 de octubre de 2019, pronunciada por el H. Magistrado de la 4a Sala en el juicio natural, por la inobservancia del artículo 204 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...), toda vez que, la solicitud de la C. \*\*\*\*\*, de fecha 8 de mayo de 2017, que fue ingresada el 28 de

mayo de ese año, en la Secretaría de Gobierno, solicitaba se emitiera a su favor resolución positiva de otorgamiento de concesión así como título concesión, en base a documentales que fueron emitidas por autoridades que carecen de competencia material facultadas para autorizar realizar la prestación del servicio público de transporte de competencia estatal, toda vez que, de acuerdo con el artículo 13 fracción III y 22 de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, vigente en la fecha de emisión de tales documentales, el Gobernador de Estado era la única autoridad facultada para resolver sobre el otorgamiento de concesiones, para prestar el servicio público de transporte de competencia estatal (...). Es palmario hacer notar (...) que la figura de la negativa ficta y el derecho de petición son instituciones jurídicas diferentes (...) no tiene como finalidad obligar a las autoridades administrativas a resolver de manera expresa, sino que ante la falta de contestación, por más de treinta días, a una petición se considera que ha operado la negativa ficta, que significa una decisión desfavorable a los derechos de los intereses jurídicos de los peticionarios (...) Ahora bien, en relación con lo que solicita la actora, es dable que se tenga ese derecho de petición, empero, no es lo mismo hallarse facultado para pedir algo y necesariamente obtener ese derecho a obtener respuesta favorable y si ésta se siente vulnerada en sus derechos fundamentales, por la supuesta violación a tal derecho de petición, debió solicitar esa protección ante la instancia constitucional competente. Contrario a lo anterior, el H. Magistrado (...) resolvió que el Secretario de Gobierno estaba constreñido a dar contestación a la petición que realizó la actora, y al no hacerlo se contravino lo establecido en el artículo 153 del Código de la Materia y al final concluye que se configuró la negativa ficta que establece el artículo 154 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...) lo cual a consideración de esta autoridad es erróneo (...) Ahora bien, la Sala de origen, no tiene competencia para conocer de una controversia sobre un derecho de petición (...) A mayor abundamiento, la solicitud de la actora, que fue dirigida a la Secretaría de Gobierno, no es dable resolverla porque no acredita fehacientemente, que sea concesionaria del servicio público de transporte (...), por la simple solicitud de un particular, no se configura la negativa ficta, tomando en consideración en el caso particular que nos ocupa, que la parte actora, trata de acreditar que tiene derecho a prestar el servicio público de transporte

de personas, con una cesión de derechos de concesión que supuestamente hizo a su favor el C. \*\*\*\*\*, en fecha 2 de julio de 1993, no acredita haber obtenido en forma previa, a la cesión de autorización del Título del Ejecutivo del Estado, toda vez que, la cesión de unas “placas” del servicio público “taxi”, ante Notario Público, no se encontraban previstas en la hipótesis contenida en la ley. Luego al no acreditar la actora que contaba con dicha autorización, no opera la figura jurídica de la negativa ficta, es por ello, que la sentencia que se reclama agravia a esta autoridad...

**SEGUNDO.** Causa agravio a esta autoridad demandada, al señalar el A quo, que las documentales que anexó a su demanda la actora, haya seguido un procedimiento, cuando lo que realmente realizó fue un trámite con la finalidad de ser titular de un derecho subjetivo, situación que en la especie no aconteció, y al haberse culminado únicamente se trató de una expectativa de derecho, es decir, la nada jurídica, puesto que su solicitud de trámite, per se no generó ningún derecho subjetivo en favor de la actora (...) Contrario a lo alegado por esta autoridad (...) el H. Magistrado (...) al resolver el proceso contencioso que nos ocupa, resolvió que con la documentales que anexa a su solicitud, eran suficientes para que se expida la resolución positiva derivada de la cesión de derechos y remita al titular del poder ejecutivo para que se otorgue la autorización correspondiente; y hecho lo anterior, se expida el título de concesión a favor de la parte actora, apartándose del principio de exhaustividad y de congruencia interna de toda resolución...

**TERCERO.** De igual manera causa agravio a esta autoridad (...) lo resuelto por la Sala de origen (...) a consideración de esta demandada se viola en nuestro perjuicio lo establecido en el artículo 204 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al violar los principios de congruencia y exhaustividad, puesto que, de tajo, el Magistrado instructor, desestima dos figuras jurídicas la de la caducidad y prescripción, mismas que fueron alegadas por nuestra parte en la contestación de demanda (...), el Magistrado (...) determinó que la actora no tiene ninguna obligación de impulsar un trámite que insto a petición de parte, y que los argumentos vertidos (...) no eran suficientes, pues supuestamente era obligación de esta autoridad concluir el trámite (...) El Código de

Procedimiento y Justicia Administrativa (...) refiere en el artículo 203, que la autoridad administrativa podrá declarar la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados por inactividad por causas imputables a ésta durante un periodo de tres meses consecutivos (...) en el caso debe ser declarado por este órgano jurisdiccional dado que no tiene facultad legal para revivir la actividad procesal caducada...

**CUARTO.** La resolución emitida por la 4ª Sala (...) trasgrede el principio de suplencia de la queja, ya que no se colman en el caso que nos ocupa, ninguno de los supuestos de la suplencia (...) establecidos en el artículo 301 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa...

**CUARTO. Antecedentes.** Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. \*\*\*\*\*, presentó demanda de nulidad en contra de la resolución negativa ficta, recaída al escrito presentado el 26 veintiséis de mayo de 2017 dos mil diecisiete, dirigido al Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato.

2. El proceso le tocó conocerlo y resolverlo al Magistrado de la Cuarta Sala de este Tribunal y mediante sentencia de 10 diez de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, **decretó la nulidad de la negativa ficta**, emitida por el Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato, **para el efecto de que conforme** con «Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato» vigente al momento en el año 1994 (mil novecientos noventa y cuatro), realice las gestiones conducentes a efecto de que se expida la resolución positiva derivada de la cesión de derechos y

remita al titular del poder ejecutivo para que otorgue la autorización correspondiente; y, hecho lo anterior, se expida el título concesión a favor de la parte actora.

3. Ante ese panorama, quien representa al Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

**QUINTO. Estudio.** En el **primer agravio** en esencia señala quien recurre que la sentencia de origen le causa perjuicio, pues el Magistrado de la Cuarta Sala, no analizó debidamente la litis planteada, esto es, que la ciudadana \*\*\*\*\*, ingresó una solicitud en la Secretaría de Gobierno, con la finalidad de que se emitiera a su favor resolución positiva de otorgamiento de concesión así como título concesión, con documentos que fueron suscritos por autoridades que carecía de atribuciones para emitirlos, pues de conformidad con los artículos 13, fracción III y 22 de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, vigente en la fecha de emisión de tales documentales, el Gobernador de Estado era la única autoridad facultada para resolver sobre el otorgamiento de concesiones, para prestar el servicio público de transporte de competencia estatal, continua manifestando que el Magistrado no realiza un análisis adecuado de la figura de la negativa ficta y el derecho de petición, pues la finalidad de ésta última no es obligar a las autoridades administrativas a resolver de manera expresa, sino que ante la falta de contestación, por más de treinta días, a una petición se considera que ha operado la negativa ficta, que significa una

decisión desfavorable a los derechos de los intereses jurídicos de los peticionarios, finalmente señala que la Sala de origen, no tiene competencia para conocer de una controversia sobre un derecho de petición y que la solicitud de la actora, que fue dirigida a la Secretaría de Gobierno, no es dable resolverla porque no acredita fehacientemente, que sea concesionaria del servicio público de transporte, pues con una simple solicitud de un particular, no se configura la negativa ficta, tomando en consideración en el caso particular que nos ocupa, que la parte actora, trata de acreditar que tiene derecho a prestar el servicio público de transporte de personas, con una cesión de derechos de concesión.

Este Órgano Jurisdiccional en Pleno considera **inoperante** el agravio en cita, por los siguientes motivos y fundamentos:

Se comparte para robustecer lo anterior por su similitud en el tema abordado la siguiente tesis<sup>1</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**REVISIÓN FISCAL, AGRAVIOS DE FONDO INOPERANTES EN LA, SI LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO EXPRESÓ LOS HECHOS Y EL DERECHO EN QUE SE APOYÓ LA NEGATIVA FICTA AL CONTESTAR LA DEMANDA.** De una recta interpretación de lo dispuesto por el artículo 215, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se colige que una vez que se ha configurado la negativa ficta, la autoridad está obligada a expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma; pero, por otra parte, el numeral 212 del código

---

<sup>1</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, *publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis III.3o.A.12 A, p. 1187, registro 185497.

de referencia prevé, en su primer párrafo, la circunstancia de que si la demanda no es contestada o si la contestación no se refiere a todos los puntos demandados, como sucedió en el caso, en que la autoridad fiscal, al contestar la demanda, en vez de argumentar sobre la legalidad de la resolución ficta, se limitó a hacer valer causales de improcedencia tanto del recurso de revocación, como del juicio anulatorio, entonces, la consecuencia inmediata es que se tengan por ciertos los hechos que se imputen de manera precisa a la demandada, salvo prueba en contrario. Así, ante la falta de manifestación de los hechos y del derecho en que se apoyó la negativa ficta, ello, como se dijo, por no haberse formulado el respectivo pronunciamiento, condujo a que la Sala Fiscal se pronunciara sobre las cuestiones de fondo que quedaron integradas por el fincamiento del crédito fiscal y por las razones y fundamentos legales expuestos por la actora en el recurso de revocación interpuesto en contra del propio crédito fiscal, pues de no considerarlo así se permitiría que la suerte del juicio principal quedara al arbitrio de la autoridad demandada al decidir si en su contestación de demanda expresa o no los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta; de ahí que la inconforme no pueda alegar en la revisión sobre esas cuestiones de fondo que no fueron materia de la litis en el juicio natural, estando el Tribunal Colegiado impedido para resolverlas de primera mano, por lo que los agravios correspondientes devienen inoperantes.

Énfasis añadido.

El artículo 8 de la Constitución Federal, establece que las autoridades deben dar respuesta a las peticiones que les formulen los particulares, en breve término, y además prevé una consecuencia jurídica para el supuesto consistente en que la autoridad no efectúe pronunciamiento alguno sobre la solicitud planteada, que es la configuración de la negativa ficta, lo que implica que el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por un particular, extendido ininterrumpidamente durante el mencionado término de 30

treinta días, genera la presunción legal de que resolvió en contra de los intereses del peticionario, circunstancia que da lugar al derecho procesal de interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa ficta.

Por su parte la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana), en su artículo XXIV, prevé:

**Derecho de petición.** Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Así las cosas, el ejercicio del derecho de petición tiene la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta independientemente de la naturaleza de la solicitud, cuando contengan una y otra los elementos que apuntan a continuación.

La petición.

- Debe formularse de manera pacífica y respetuosa;
- Ser dirigida a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada, y
- El peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta.

La respuesta.

- La autoridad debe emitir un acuerdo;

- Ha de producirse en breve término, entendiéndose por éste el que estable la ley para estudiar la petición y acordarla;
- Tendrá que ser congruente con la petición;
- La autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos;
- No existe obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quién se formuló, a que provea necesariamente de conformidad con lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso; y
- La respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicado precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó el derecho y no por autoridad diversa.

Al precisarse lo anterior, tal como fue resuelto por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso de origen quedó debidamente acreditado que se configuró la negativa ficta controvertida, esto es, la autoridad demandada no atendió en tiempo y forma la petición que le presentó el día 26 veintiséis de mayo de 2017 dos mil diecisiete, la ciudadana \*\*\*\*\*.

Es conveniente resaltar que la figura de la negativa ficta tiene como propósito primordial, permitir el acceso del gobernado al proceso administrativo, ante el silencio de las autoridades, o su inactividad para resolver peticiones o instancias; es así que la inactividad de la autoridad para dar

curso a la instancia del particular, se encuentra inmersa dentro del silencio administrativo.

Tratándose de la negativa ficta, se parte en principio de una ficción legal, según la cual, al silencio de la administración pública estatal o municipal respecto de la solicitud de un gobernado, se le atribuyen los efectos de una contestación desfavorable o en sentido negativo a los intereses del peticionario.

De esta manera, el silencio de la autoridad faculta al particular para interponer su demanda ante los juzgados o este tribunal, refiriendo como conceptos de impugnación los vicios de forma de la contestación negativa ficta, porque obviamente se ignoran sus fundamentos y motivos.

Así, conforme al artículo 153, del Código de la Materia, basta la existencia de una petición que haya realizado formalmente un particular, y que aquella **no sea contestada dentro del término de 30 treinta días** para considerar que dicha petición fue resuelta en sentido desfavorable al particular.

Por lo tanto, al impugnarse una negativa ficta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, mediante tesis de jurisprudencia por contradicción, en cuanto a la factibilidad legal de que al resolver una resolución negativa ficta, el Órgano resolutor se encuentra constreñido a realizar el análisis del fondo del asunto, sin que puede

determinar la actualización de alguna causal de improcedencia en el juicio contencioso administrativo correspondiente.

De esta forma, la Segunda Sala de nuestra Suprema Corte decidió que al resolverse una negativa ficta, no se pueden atender cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que, al contrario, se deben analizar los temas de fondo sobre los que versa esa negativa ficta para entonces determinar si tal acto es legal o ilegal.

En este tenor, contrario a lo que aduce quien recurre este Tribunal le es aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia<sup>2</sup>, ya que este Órgano Jurisdiccional también tiene competencia para conocer de los procesos administrativos que se promuevan en contra de una negativa ficta, emitida en este caso por el Secretario de Gobierno, la cual es del rubro y texto siguientes:

**NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.** En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.

<sup>2</sup> Tesis 2a./J. 165/2006, de la Novena Época y de la Segunda Sala, teniendo como fuente el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV diciembre de 2006, página 202.

Énfasis añadido.

En esta línea de pensamiento, al contestar la demanda es el momento procesal oportuno para que la autoridad demandada señale los fundamentos legales y las razones por las cuales se determinó que la petición no era procedente, es decir, de manera expresa y con pruebas señale porque negó lo solicitado por la justiciable. Se insiste, de acuerdo a la naturaleza jurídica de la negativa ficta, el momento que tiene la autoridad demandada para señalar los motivos y los fundamentos por los cuales, fictamente, dio una respuesta en sentido negativo a la petición del particular, es al contestar la demanda, y al no hacerlo se infiere que no pudo justificar las razones por las que fictamente se negó a resolver lo peticionado por la actora, y por tratarse de una negativa ficta **no tiene otra oportunidad para fundar y motivar dicha negativa.**

Es ilustrativa a lo anterior la siguiente tesis<sup>3</sup> cuyo rubro y texto expresan:

**NEGATIVA FICTA. ANTE SU CONFIGURACIÓN, PRECLUYE EL DERECHO DE LA AUTORIDAD PARA FUNDAR SU RESOLUCIÓN EXPRESA EN SITUACIONES PROCESALES QUE IMPIDEN EL CONOCIMIENTO DE FONDO O PARA DESECHAR LA INSTANCIA O EL RECURSO POR ESAS U OTRAS CUESTIONES FORMALES QUE NO SUSTENTÓ EN EL PLAZO MARCADO POR LA LEY.** La configuración de la negativa ficta tiene como consecuencia la

---

<sup>3</sup> Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tesis I.20o.A.39 A (10a.), página 1125, registro 2021296.

preclusión del derecho de la autoridad para fundar su resolución expresa en situaciones procesales que impiden el conocimiento de fondo, como serían, por ejemplo, la falta de personalidad o la extemporaneidad de la instancia o el recurso o para desechar éstos por esas u otras cuestiones formales que no sustentó en el plazo marcado por la ley. Lo anterior es así, porque al contestar la autoridad la demanda de nulidad promovida contra esa ficción legal, las únicas razones que podrá exponer son aquellas relacionadas con el fondo del asunto y no otras de carácter procesal.

Así conforme al análisis efectuado se reitera que tratándose de una negativa ficta, no es dable ni sobreseer por una cuestión procesal, así como tampoco puede atender cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, solo deberán examinarse los temas de fondo sobre los que versa la negativa expresa para declarar su validez o invalidez pues es menester resolver el fondo de lo denegado.

En el **segundo** motivo de **agravio**, aduce quien representa a la autoridad demandada que le causa perjuicio la sentencia que se recurre, en virtud de que el Magistrado de la Cuarta Sala valoró indebidamente el material probatorio aportado por la justiciable, esto es, que no se siguió un procedimiento, aduciendo que lo único que realizó fue un trámite, sin que ello implique sea la titular de un derecho subjetivo y al haber culminado únicamente se trató de una expectativa de derecho, es decir, la nada jurídica, puesto que fue una solicitud de trámite, per se no generó ningún derecho subjetivo en favor de la actora, pues con las documentales que anexa a su solicitud, no son suficientes para que se expida la resolución positiva derivada de la cesión de

derechos y remita al titular del poder ejecutivo para que se otorgue la autorización correspondiente.

Este Órgano Jurisdiccional en Pleno considera **inoperante** el agravio en cita, por los siguientes motivos y fundamentos:

En primer término, se precisa que la noción de interés jurídico a cargo de quien promueva el proceso administrativo, encuentra sustento en lo dispuesto por la fracción I, inciso a), del artículo 251 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que a la letra indica:

**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión:

I. Tendrán el carácter de actor:

a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa...

Esto es, para acreditarse el carácter de parte en un proceso administrativo, debe probarse suficientemente:

- i. Una afectación real y directa a un derecho o un bien;
- ii. La existencia de un acto o resolución administrativa;
- iii. Un nexo causal entre los dos extremos anteriores que además coincida en una misma persona física o moral.

Es ilustrativo para respaldar lo anterior, el contenido de la siguiente tesis aislada<sup>4</sup>:

**INTERÉS JURÍDICO, DEFINICIÓN DE.** El interés jurídico del promovente, ya fuere en el incidente de suspensión o en el juicio de garantías, debe sustentarse en un derecho objetivo reconocido por la ley, es decir, tal interés a que se refiere la Ley de Amparo **ha de demostrarse en ciertos casos con el documento o medio de convicción idóneo con fuerza y valor probatorio pleno por el que una persona demuestra la titularidad de un derecho tutelado por la ley**, mediante el cual pone en movimiento a la autoridad jurisdiccional federal para que ésta resuelva lo conducente en relación con la afectación alegada de ese derecho, lo cual para el juzgador en materia de amparo debe ser eficientemente probado; empero, tratándose de una controversia judicial del orden común, la autoridad judicial, de acuerdo con las normas aplicables al caso, decidirá si a alguna de las partes le asiste o no un derecho subjetivamente tutelado por la ley de la materia aplicable.

Énfasis añadido.

Así, el interés jurídico se identifica con el «derecho subjetivo», esto es, aquel derecho que derivado de la norma objetiva se concreta en forma individual, otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Lo anterior, se robustece con la jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se cita como criterio orientador:

**INTERES JURIDICO, NOCION DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.** El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales

---

<sup>4</sup>Número de registro 180609 correspondiente a la novena época.

especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquel a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia<sup>5</sup>.

Asimismo, resulta conducente acudir a la tesis<sup>6</sup> siguiente:

**LEGITIMACIÓN PARA INTERVENIR EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CORRESPONDE SÓLO A QUIEN TENGA UN INTERÉS JURÍDICO.** De

acuerdo con los artículos 9 y 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no basta con un interés legítimo para acudir al proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

---

<sup>5</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octava época, fuente Apéndice de 1995, tomo VI, p. 584, registro 394812.

<sup>6</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tesis XVI.2o.A.T.4 A, p. 3149, registro 166362.

Estado, sino que se requiere de un interés jurídico, que es el que corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho y supone la conjunción de dos elementos inseparables: a) una facultad de exigir y, b) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia. De tal manera que la legitimación para intervenir en el citado proceso corresponde sólo a quien tenga un interés jurídico y no a aquel que posea una mera facultad o potestad, o tenga un interés simple, es decir, a quien la norma jurídica objetiva no establezca en su favor alguna facultad de exigir.

De esta manera, la legitimación para intervenir en el proceso administrativo corresponde sólo a quien tenga un interés jurídico, y como parte del presupuesto procesal en estudio, es necesaria **la existencia de una afectación, agravio o perjuicio** al derecho tutelado jurídicamente del promovente, con motivo del acto de autoridad combatido, mismo que deberá apreciarse en forma real, directa e inmediata.

Entonces, para efectos de sustanciar un proceso administrativo, en el que se pretenda la restitución de un derecho violentado, resultaba necesario que quien recurre acreditara precisamente ese nexo entre **el acto reclamado y la afectación a su esfera de derechos**.

En la especie, del proceso de origen se advierte que la ciudadana \*\*\*\*\*, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta, recaída a la petición que formuló el 26 veintiséis de mayo de 2017 dos mil diecisiete, en donde le solicitó al Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato, la expedición tanto la resolución

positiva, como el título concesión con la finalidad de regularizar su situación para poder seguir explotando el servicio público de transporte de personas de alquiler sin ruta fija (taxi) conforme a la normatividad vigente, como puede advertirse, contrario a lo que manifiesta quien recurre, quedó debidamente acreditada la afectación en la esfera jurídica de la justiciable, al configurarse la negativa ficta, de ahí lo **inoperante** del motivo de agravio.

Se comparte para robustecer lo anterior por su similitud en el tema abordado la siguiente tesis<sup>7</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**REVISIÓN FISCAL, AGRAVIOS DE FONDO INOPERANTES EN LA, SI LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO EXPRESÓ LOS HECHOS Y EL DERECHO EN QUE SE APOYÓ LA NEGATIVA FICTA AL CONTESTAR LA DEMANDA.** De una recta interpretación de lo dispuesto por el artículo 215, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se colige que una vez que se ha configurado la negativa ficta, la autoridad está obligada a expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma; pero, por otra parte, el numeral 212 del código de referencia prevé, en su primer párrafo, la circunstancia de que si la demanda no es contestada o si la contestación no se refiere a todos los puntos demandados, como sucedió en el caso, en que la autoridad fiscal, al contestar la demanda, en vez de argumentar sobre la legalidad de la resolución ficta, se limitó a hacer valer causales de improcedencia tanto del recurso de revocación, como del juicio anulatorio, entonces, la consecuencia inmediata es que se tengan por ciertos los hechos que se

<sup>7</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tesis III.3o.A.12 A, p. 1187, registro 185497.

imputen de manera precisa a la demandada, salvo prueba en contrario. Así, ante la falta de manifestación de los hechos y del derecho en que se apoyó la negativa ficta, ello, como se dijo, por no haberse formulado el respectivo pronunciamiento, condujo a que la Sala Fiscal se pronunciara sobre las cuestiones de fondo que quedaron integradas por el fincamiento del crédito fiscal y por las razones y fundamentos legales expuestos por la actora en el recurso de revocación interpuesto en contra del propio crédito fiscal, pues de no considerarlo así se permitiría que la suerte del juicio principal quedara al arbitrio de la autoridad demandada al decidir si en su contestación de demanda expresa o no los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta; de ahí que la inconforme no pueda alegar en la revisión sobre esas cuestiones de fondo que no fueron materia de la litis en el juicio natural, estando el Tribunal Colegiado impedido para resolverlas de primera mano, por lo que los agravios correspondientes devienen inoperantes.

Énfasis añadido.

Por ello, en la contestación de la demanda el Secretario de Gobierno, se encontraba constreñido no solo a fundar y motivar, su negativa ficta, además debía debatir el material probatorio que ofertó la justiciable, pues como fue resuelto por el A quo, en el proceso de origen obran como material probatorio no solo la **copia simple del oficio 1900**, de 19 diecinueve de marzo de 1997 mil novecientos noventa y siete, sino también se presentó por la parte actora el original del **recibo oficial de pago número 1396320**, de 19 diecinueve de marzo de 1997 mil novecientos noventa y siete, que al ser concatenadas permitieron que el Magistrado resolutor llegara a la conclusión de que se cumplieron los

requisitos ante la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado, para que el ciudadano \*\*\*\*\* cediera los derechos de la concesión para explotar el servicio público de transporte de personas en la modalidad de alquiler sin ruta fija (taxi) con número económico \*\*\*\*\*, en favor de la justiciable, del mencionado recibo se desprende el pago efectuado por parte de \*\*\*\*\*, por concepto de otorgamiento de concesión: «Conc. Explota. de Ser. Pub. tr», 1 unidad “taxi” en el municipio de Irapuato, Guanajuato.

Sin que sea suficiente el dicho de la autoridad encausada que al no existir concesión expedida por autoridad competente, para prestar el servicio público de transporte de personas en su modalidad de alquiler sin ruta fija (taxi) a favor de la parte actora, ésta no tiene un derecho y por ello no se afecta su derecho subjetivo, como puede verse es deber de las autoridades administrativas en este caso, tener permanentemente actualizados los registros, archivos y controles de esa Dependencia<sup>8</sup> a su cargo, de modo que debió ofrecer pruebas en contrario, con las cuales acreditara que fue contraria a la norma la cesión de derechos que el ciudadano \*\*\*\*\* realizó de la concesión para explotar el servicio público de transporte de personas en la modalidad de alquiler sin ruta fija (taxi) con número económico \*\*\*\*\*, en favor de la justiciable.

---

<sup>8</sup> **Artículo 17** de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado -1944-, fracción 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.

Bajo la anterior premisa se concluye que no se trataba de una expectativa de derecho y que si existió afectación al derecho subjetivo de la justiciable.

En el **tercero de los agravios**, aduce el recurrente que le causa perjuicio lo resuelto por el Magistrado, al violar los principios de congruencia y exhaustividad, puesto que, de tajo se desestiman dos figuras jurídicas la caducidad y prescripción, mismas que fueron alegadas en la contestación de demanda, el Magistrado determinó que la actora no tiene ninguna obligación de impulsar un trámite que insto a petición de parte, y que los argumentos vertidos no eran suficientes, pues era obligación de esta autoridad concluir el trámite.

En principio, la autoridad repite en su recurso lo que ya arguyó en el acto impugnado y en su escrito de contestación, posicionamiento que fue debidamente discernido por el Magistrado de la Cuarta Sala en el Considerando Tercero de la sentencia hoy recurrida, de ahí que su agravio devenga **inoperante** por reiterativo o redundante, dado que insiste sobre cuestiones que fueron expuestas en el escrito de contestación, sin combatir los argumentos o motivos de la sentencia.

Sirve de sustento para lo anterior, la tesis de jurisprudencia<sup>9</sup> cuyo rubro señala: «**AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O**

---

<sup>9</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis 1a./J. 85/2008, tomo XXVIII, p 144.

**ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA».**

En segundo término, en relación a la procedencia de la **caducidad** por inactividad de las partes, el artículo 203 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece:

**Artículo 203.** Sin perjuicio de observar el principio de oficiosidad, en los procedimientos administrativos iniciados a instancia del interesado, cuando se presente inactividad por causas imputables a éste durante un período de tres meses consecutivos, la autoridad administrativa podrá declarar la caducidad, notificándola al interesado.

Las autoridades administrativas en el acuerdo inicial, advertirán a los particulares sobre el motivo y período para que se produzca la caducidad.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, y los procedimientos administrativos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso de inconformidad previsto en el presente Código.

En ese sentido, tal como lo establece el procesalista español Guasp<sup>10</sup>, debe señalarse que la caducidad de la instancia puede apoyarse principalmente en dos motivos: uno, de orden subjetivo, que ve en la presunta intención de las partes de abandonar el proceso la razón íntima de la extinción y otro de orden objetivo que se fija, por el contrario, en la necesidad de evitar la pendencia indefinida de los

---

<sup>10</sup> GUASP DELGADO, Jaime "Derecho Procesal Civil", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956 T. 1, p. 539-540.

procesos, por el peligro que esto lleva consigo para la seguridad jurídica, esto es, la extinción del proceso que se produce por la paralización durante cierto tiempo, en que no se realizan actos procesales de las partes. El proceso, dice, se extingue no por actos, sino por omisiones de quien en él intervienen.

Sobre tal premisa, la caducidad constituye una institución extintiva del proceso y de los actos dictados en un procedimiento, pero no de la acción deducida en él, entendida ésta en el sentido del derecho sustantivo hecho valer, ya que es factible que se inicie otro proceso o procedimiento, siempre y cuando se ejercite el derecho dentro de los plazos legales correspondientes.

En otras palabras, la caducidad o también llamada perención, pone siempre término a un proceso, pero no extingue el derecho sustancial, sino sólo suspende su ejercicio.

Así, como puede verse en el artículo 203 del Código de la Materia, la caducidad es una forma de terminación **de los procedimientos administrativos**, iniciados por los gobernados en **sede administrativa**, por la inactividad por causas imputables a éste durante un período de tres meses consecutivos, la autoridad administrativa podrá declarar la caducidad, notificándola al interesado; por lo tanto, no es procedente la excepción que plantea el recurrente en el proceso contencioso de origen, pues, en su caso le correspondía en su momento a dicha autoridad en sede

administrativa declarar la caducidad de manera fundada y motivada y notificarla al justiciable.

Finalmente, se determina que es errónea la apreciación del recurrente, pues como lo señala el párrafo tercero, del artículo 203 del Código de la Material, la caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular y los procedimientos administrativos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Finalmente en el **agravio cuarto** en esencia se alega que la sentencia recurrida es ilegal, ya que en el proceso de origen no se actualiza ninguno de los supuestos de la suplencia de la queja, este Pleno considera **inoperante** este concepto de agravio, por las siguientes consideraciones jurídicas:

El A quo en ningún momento suplió la deficiencia de la queja para resolver la litis, por el contrario, estudió la demanda de manera integral.

Así pues, ya que el agravio no ataca el argumento expuesto en primera instancia, se califica de **inoperante**.

Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente jurisprudencia<sup>11</sup>:

**AGRAVIOS INOPERANTES.** Resultan inoperantes los agravios cuando en ellos nada se aduce en relación con los fundamentos esgrimidos en la sentencia recurrida, ni se pone de manifiesto el

---

<sup>11</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis XI.2o. J/27; p.1932, registro: 180,410.

porqué, en concepto del inconforme, es indebida la valoración que de las pruebas hizo el Juez a quo.

Es deber de todo Juzgador interpretar integralmente la demanda interpuesta de forma adminiculada tanto con el material probatorio como sus respectivos anexos, determinando el verdadero sentido de su autor, incluso ante sus eventuales imprecisiones o ambigüedades, armonizando así los datos presentados para dotar a las partes de una tutela jurisdiccional efectiva.

Lo anterior no presupone que se esté en presencia de una suplencia de la queja, antes bien el Juzgador actúo en un sano ejercicio de interpretación integral para esclarecer los hechos y los puntos controvertidos por las partes, atendiendo siempre de forma primigenia y relevante a la causa de pedir.

Sirve de sustento a tal determinación interpretativa, la Jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE.** Es legal una sentencia cuando su dictado no se aparta de los hechos constitutivos de la controversia, sino que se apoya en una debida interpretación del escrito inicial de demanda, ocurso, que como cualquier otro acto jurídico es susceptible de interpretación cuando existen palabras contrarias. La interpretación de la demanda debe ser integral, a fin de que el juzgador armonice los datos en ella contenidos y fije un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, lo que se justifica plenamente, en virtud de que se entiende que el Juez es un perito en derecho, con la experiencia y conocimientos suficientes para interpretar la redacción oscura e irregular, y determinar el verdadero sentido y la expresión exacta del pensamiento de su autor que por

error incurre en omisiones o imprecisión, tomando en cuenta que la demanda constituye un todo que debe analizarse en su integridad por la autoridad a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio<sup>12</sup>.

Énfasis añadido.

Además, es ilustrativa por su exacta analogía con el tema en discernimiento, respecto al estudio de la causa de pedir a partir del análisis de la demanda, la tesis que se cita a continuación:

**CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESUELVAN LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, BASTA CON QUE EN LA DEMANDA RELATIVA SE EXPRESE CON CLARIDAD LA CAUSA DE PEDIR (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P/J. 68/2000, publicada en la página 38 del Tomo XII, agosto de 2000, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR." señaló, por un lado, que los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo, no establecen como requisito indispensable que la expresión de los conceptos de violación se haga como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas; y, por otro, que la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto y que es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda,

---

<sup>12</sup> Época Novena; Registro: 171800; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVI, agosto de 2007; Materia(s): Común; Tesis: I.3o.C.J/40; Página: 1240.

aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba examinarlo. En este sentido, la obligación que el artículo 237, párrafos primero y tercero, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, impone a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, al realizar el examen en su conjunto de los agravios y causas de ilegalidad, así como de los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, presenta idéntica situación a la analizada por el Pleno del Máximo Tribunal del país en el criterio jurisprudencial de mérito, de ahí que para que el órgano jurisdiccional en la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo federal resuelva la pretensión del actor, basta con que en la demanda de nulidad se exprese con claridad la causa de pedir<sup>13</sup>.

Bajo lo anterior, tenemos que la demanda de nulidad deberá estudiarse en su conjunto y no de manera aislada, aunque no guarde apego estricto a un silogismo, ya que basta con que se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el justiciable estima le causa perjuicio, para que deba analizarse, pues de no hacerse así se violaría en su perjuicio los derechos establecidos en los ordinales 14, 16 y 17 de nuestra Carta Magna. Pues si bien la causa de pedir no es omnímoda o arbitraria, si es menester atender a los señalamientos claros

---

<sup>13</sup> Tesis XXI.2o.P.A.53 A, dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, mayo de 2007, página 2041.

del justiciable, como aconteció en la especie, pues el mismo no debe ser necesariamente un perito en derecho.

Por lo tanto, y ante lo **inoperante** de los agravios, lo procedente es **confirmar la sentencia** emitida, con fundamento en el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

#### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia emitida el 10 diez de septiembre de la pasada anualidad, en el proceso número \*\*\*\*\*, acorde a lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes

firman<sup>14</sup> con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Versión Pública TJA

---

<sup>14</sup> Estas firmas corresponden al **Toca 682/19** -juicio en línea- aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **1 uno de julio de 2020 dos mil veinte**.