



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

PARTE ACTORA: *****₁

AUTORIDAD DEMANDADA: SECRETARIO DE ECONOMÍA SUSTENTABLE Y TURISMO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

EXPEDIENTE 721/2020 SS

SECRETARIA PROYECTISTA: MAYERLING LUGO
ORTIZ

Tijuana, Baja California, a dieciocho de agosto de dos mil veinticinco.

SENTENCIA DEFINITIVA que se emite en los autos del Juicio Contencioso Administrativo **721/2020 SS**, promovido *****₁ por conducto de su apoderado legal en contra de la autoridad **SECRETARIA DE ECONOMÍA SUSTENTABLE Y TURISMO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**, en la cual se reconoce la validez de la resolución impugnada; bajo los siguientes lineamientos:

Para una mayor claridad y fácil lectura de la presente sentencia, se formula el siguiente **GLOSARIO**:

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial el siete de agosto de dos mil diecisiete, abrogada y aplicable al caso con motivo de su vigencia al momento de la presentación de la demanda.
Nueva Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.
Código de Procedimientos:	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California.
Juzgado Segundo:	Juzgado Segundo de Primera Instancia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa antes Segunda Sala.
Secretario de Economía	Secretario de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California ahora Secretario de Protección al Ambiente del Estado de Baja California.



Ley de Protección

Ley Orgánica

Reglamento Interno

Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

Reglamento Interno de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California, publicado el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

I. ANTECEDENTES DEL CASO:

1. El once de agosto de dos mil veinte el actor promovió juicio contencioso administrativo en contra de la resolución administrativa *****² de tres de marzo de dos mil veinte, mediante la cual se niega la prórroga sobre la concesión para operar centros de verificación vehicular.
2. Por acuerdo del quince de septiembre de dos mil veinte se admitió la demanda y se emplazó a la autoridad, quien, al contestar, invoca causales de improcedencia y sobreseimiento, haciendo además argumentos en defensa del acto combatido.
3. Por acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil veintidós se citó para sentencia y se dio vista a las partes a fin de que, en el plazo de cinco días, presentaran sus alegatos, en el entendido de que, una vez transcurrido dicho plazo, con desahogo o sin él, se tendría a las partes citadas para sentencia, proveído que les fue debidamente notificados, por lo que se procede a dictar la resolución correspondiente y,

II. CONSIDERANDO

4. **Competencia.** Este Juzgado Segundo es competente para resolver el presente juicio, en virtud de que el acto impugnado fue emitido por una autoridad administrativa Estatal, de conformidad con el artículo 22, fracción II, de la Ley del Tribunal.
5. Asimismo, es competente por razón de territorio, en virtud de que lo promueve un particular, quien señala un domicilio en la ciudad de Tijuana, Baja California, el cual se encuentra dentro de la circunscripción territorial de esta Sala ahora Juzgado Segundo que fue fijada por acuerdo del Pleno, de conformidad con lo dispuesto por los diversos Artículos 17 fracción VI, 18 fracción X, 21 y 22 de la citada Ley.
6. Por otra parte, es menester precisar que conforme el Acuerdo del Pleno del Tribunal de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno, en el que se toman diversas determinaciones con motivo de la entrada en vigor de la Nueva Ley del Tribunal, destacan los puntos SEGUNDO Y CUARTO, según los cuales la denominación de los órganos de primera instancia que correspondían a la Primera Sala, Segunda Sala, Tercera Sala y Sala Auxiliar, será la de Juzgado Primero con residencia en la ciudad de

México, D.F., **Juzgado Segundo con residencia en la ciudad de Tijuana,** Juzgado Tercero con residencia en la ciudad de Ensenada y Juzgado Auxiliar con residencia en la ciudad de Tijuana y a partir del seis de agosto de dos mil veintiuno Juzgado Cuarto, respectivamente; además de que los Magistrados de Sala que a la fecha se encuentren en el ejercicio de sus cargos fungirán como Titulares de los Juzgados de Primera Instancia de las Salas a las que estaban adscritos. De tal manera que esta Segunda Sala se denomina ahora Juzgado Segundo y la suscrita Magistrada de Sala en funciones de titular del Juzgado Segundo. De lo que se deja constancia.

7. Igualmente, conforme el transitorio TERCERO de la Nueva Ley del Tribunal, los juicios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, con las salvedades que el propio artículo transitorio señala relativo a las notificaciones.
8. **Existencia del acto impugnado.** La existencia del acto impugnado quedó debidamente acreditada en autos con el original de la resolución administrativa *****² exhibida por la parte actora y con el reconocimiento expreso de la autoridad al contestar la demanda, de conformidad con los artículos 285, fracción III, 322, fracción II, 323, 400 y 405 del Código de Procedimientos.
9. **Procedencia.** La autoridad al dar contestación señala que debe decretarse el sobreseimiento del juicio ya que del acto impugnado se advierte que cumple con todas y cada una de las formalidades que debe revestir los procedimientos administrativos.
10. Así también indica que, al no expresar el demandante cuál o cuáles son los preceptos que se aplicaron indebidamente o dejó de aplicar en la resolución impugnada, ni menos aun haberse acreditado en autos el menoscabo o lesión que se le causó, debe decretarse el sobreseimiento del juicio.
11. Causales de improcedencia que se desestiman, toda vez que los argumentos vertidos tienen relación directa con el fondo del asunto que será analizado a continuación, sirviendo de sustento el siguiente criterio:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE¹. 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.

12. **Estudio.** Esta Juzgadora procede a realizar el análisis de la controversia aquí planteada y para ello es necesario describir los siguientes antecedentes:

Antecedentes del caso.

¹ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Enero de 2002; Pág. 5

13. El **once de marzo de dos mil diez**, la Secretaria General de Gobierno y la entonces Secretaria de Protección al Ambiente otorgaron título de concesión a favor de la persona moral *****¹, para prestar el servicio público de operación de un centro de verificación vehicular en la ciudad de Tijuana.

14. La concesión en mención fue expedida el **once de marzo de dos mil diez** con una vigencia de diez años, pudiéndose prorrogar, en los términos de la clausura SEXTA del contrato administrativo, la cual a la letra dice:
(...)

SEXTA. -Al término de la vigencia de la presente Concesión, ésta podrá ser prorrogada hasta por un plazo equivalente al señalado originalmente, sujetándose en todo momento a las disposiciones legales y administrativas aplicables en la normatividad ambiental que se encuentre vigente.

Para tal efecto, un año previo al término de dicha vigencia, el CONCESIONARIO interesado presentará por escrito a la SECRETARIA la solicitud correspondiente, entendiéndose como no interesado si omitiera hacerlo en dicho tiempo; por su parte, dentro del mismo plazo la SECRETARIA emitirá los lineamientos respectivos para prorrogar la presente concesión considerando la experiencia en materia de verificación vehicular y otorgando mejor derecho a quien haya venido operando adecuadamente y con apego a lo establecido en la legislación aplicable Federal y Estatal, el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria, el presente Título, Normas Oficiales Mexicanas vigentes y demás normatividad expedida.

La SECRETARIA resolverá lo conducente respecto a cada solicitud que reciba en tiempo y forma, dentro de los seis meses anteriores a que termine la vigencia de la presente Concesión.

(...)

15. El **veintiuno de marzo de dos mil diecinueve**² la parte actora compareció ante la autoridad administrativa a solicitar la prórroga de la concesión.

16. El **siete de febrero de dos mil veinte**³ el demandante presentó escrito ante la autoridad demandada mediante el cual reiteraba su interés en prorrogar la concesión aludida.

17. El **tres de marzo de dos mil veinte** la autoridad demandada emitió resolución administrativa *****² mediante la cual resuelve dos temas: a) le niega al demandante la revalidación solicitada bajo el argumento de que la prórroga fue presentada fuera del plazo que contemplaba la concesión y, b) que, a su vencimiento (diez de marzo de dos mil veinte), se daría por terminada con motivo de la recuperación del servicio público.

- 18. Análisis.** El demandante señala que la resolución impugnada le ocasiona perjuicio toda vez que se le negó la revalidación o prórroga de la concesión a que tiene derecho, bajo los siguientes argumentos que se enunciaran de forma resumida:

19. Que la autoridad demandada no es competente para negar la revalidación de la concesión, lo que se colige de la resolución impugnada, pues los preceptos ahí invocados no contienen la

² Visible a fojas 103 de autos.

³ Visible a fojas 0104 y 0105 de autos.



descripción de la facultad para resolver sobre la negativa aquí impugnada; esto aunado a que se fundamenta en un Reglamento inexistente.

BAJA CALIFORNIA

20. Que la resolución impugnada no se encuentra debidamente fundada y motivada ya que de forma equivocada resuelve que no es su sujeto a ejercer su derecho a la revalidación al haberse presentado la solicitud de forma extemporánea.
21. Que la autoridad hace una interpretación incorrecta de la cláusula sexta, en la parte relativa que establece como condición que la solicitud de prórroga deberá efectuarse un año previo a la culminación de la vigencia de la concesión y de no hacerse así, se le tendría sin interés para la revalidación; lo cual señala el demandante, no puede considerarse una causa para negar lo solicitado, máxime que su representada hizo patente su interés en la prórroga al solicitarlo expresamente el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve y el cinco de enero de dos mil veinte; invocando diversos criterios para sostener su argumento.
22. Que la resolución impugnada es ilegal, ya que, dada la omisión por parte de la autoridad de emitir lineamientos para la prórroga dentro del año previo a la terminación de la vigencia de la concesión (obligación contenida en la multicitada cláusula sexta), lo dejó en estado de indefensión e inseguridad jurídica.
23. Que se violentó el procedimiento iniciado con la solicitud del actor, esto así, pues de acuerdo a la cláusula la autoridad debió resolver dentro de los seis meses previos a la terminación de la vigencia de la concesión, esto es, a más tardar el once de septiembre de dos mil diecinueve, lo que lo deja en estado de indefensión e inseguridad jurídica.
24. Que al momento de dictar la resolución impugnada no dio cuenta con el escrito presentado el cinco de enero de dos mil veinte, a través del cual reitera su intención de que se prorrogue la concesión *****³, lo que afecta su validez, al no haberse tomado en cuenta todos los argumentos expuestos, violentando su derecho a recibir una respuesta, de conformidad con el artículo 8 de la Constitución Federal, ya que, con la respuesta se le hubiera dado certeza en cuanto a que, de no otorgarse la prórroga, estuviera en posibilidad de culminar los contratos de arrendamiento y de servicios sobre el inmueble que ocupaba el centro de verificación, así como darle destino a la maquinaria y equipo con el que se prestaba el servicio y, determinar las indemnizaciones relativas al capital humano.
25. Que la resolución fue fundada en disposiciones reglamentarias no vigentes al momento de su emisión, el tres de marzo de dos mil veinte; como es el decreto de creación del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado; autoridad administrativa a través de quien señala otorgará el servicio de verificación vehicular.

26. Que la autoridad no aplicó debidamente el contenido de la cláusula sexta del título de concesión, en particular el segundo párrafo, que establece que la revalidación para el establecimiento y operación de los centros de verificación que expida la Secretaría quedará condicionada a diversos factores, como la experiencia en materia de verificación vehicular y otorgando mejor derecho a quien haya operado adecuadamente y con apego a lo establecido en las disposiciones jurídicas, sin que exponga en la resolución impugnada las irregularidades en que incurrió que tuviera como sustento de la negativa de la revalidación.
27. Por su parte, la autoridad demandada sostiene la validez de su acto, manifestando que son infundados los argumentos vertidos por el demandante:
28. Que interpreta de forma incorrecta el acto impugnado cuando lo único que se determinó fue la terminación de la concesión a la fecha de su vencimiento, con motivo de que el Estado otorgaría el servicio público a través del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado.
29. Que en la resolución impugnada nunca se resolvió otorgar o no tal prórroga, ya que la solicitud presentada se hizo fuera del término previsto para ello, lo cual implica que se tuvo a la parte actora como no interesada en la revalidación.
30. Que el citado título de concesión se convino que, de tener interés de presentar la solicitud de prórroga, debía presentarse un año previo a la terminación de la vigencia de la concesión, entendiéndose como no interesado si omitiera hacerlo en dicho tiempo; por lo que, aun cuando el concesionario haya presentado la solicitud de prórroga y al no hacerlo en tiempo se entiende que no tiene la intención o interés de solicitarla.
31. Que si la facultad o derecho de solicitar la prórroga en tiempo y forma no se ejerció fue en perjuicio del demandante, por así haberse convenido en el contrato concesión.
32. Que los criterios aludidos por el demandante son inaplicables, ya que refieren a un cumplimiento espontáneo de obligaciones fiscales y, en el caso de estudio, no nos encontramos ante el cumplimiento de una obligación o una obligación fiscal, sino de una facultad que podía ser ejercida por la demandante en su carácter de titular de la concesión, que se encontraba sujeto a una condición de temporalidad.
33. Que no le asiste la razón cuando afirma que la revalidación es un derecho adquirido, ya que este derecho se encontraba sujeto a una condición de temporalidad y, análisis de su procedencia.
34. Que los títulos de concesión otorgados por el Estado a los particulares para que presten un servicio público contienen cláusulas regulatorias que versan sobre aspectos esenciales para la prestación y el desarrollo

del servicio público concesionado, manteniendo el Estado en todo momento el dominio directo del bien público concesionado.

35. Que no se analizó la solicitud de prórroga, sino que solamente se señaló que al haberse presentado fuera del plazo establecido en el título de concesión, se le tenía por no interesado en dicha solicitud, en los términos de la cláusula sexta citada.
36. Que la resolución impugnada lo único que determina es la finalización de la concesión al término de su vigencia, al haber variado las circunstancias bajo las cuales se concedió, señalándose que ahora el Estado a través de sus dependencias prestará el servicio público de verificación vehicular.
37. Que la situación de que la actora presentó dos escritos solicitando la prórroga y que no se tomó en cuenta al emitir el acto impugnado el segundo escrito, no es suficiente para que se vea afectado su validez, como lo hacer ver el demandante, ya que, de considerar violentado su derecho de petición, no es materia del presente juicio ya que no fue señalado como acto impugnado.
38. Que no le asiste la razón al demandante cuando señala que el acto impugnado se encuentra sustentado en disposiciones que al momento de su emisión no se encontraban vigentes, ya que el Reglamento Interno de la Secretaria de Economía Sustentable y Turismo fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.
- 39. Argumentos que se determinan infundados para declarar la nulidad de la resolución impugnada.**
40. En primer término se considera necesario establecer que, contrario a lo aludido por la autoridad demandada, la resolución impugnada si resuelve la solicitud de prórroga presentada por el demandante el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve.
41. Si bien, la autoridad sostiene que únicamente se le dijo que, al haberse presentado la solicitud fuera del año previo a la terminación de la vigencia, se le tenía sin interés para su prórroga, dicho argumento es precisamente el motivo de la negativa de la que se duele el demandante; esto sin que pase desapercibido que la resolución impugnada contiene dos consideraciones:
- a) La negativa a la prórroga de la concesión solicitada por el demandante el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve.
 - b) La determinación de finalización de la concesión al plazo establecido para su vigencia con motivo de la recuperación del servicio público.

42. Bajo esta óptica es que se analizará el acto combatido.

BAJA CALIDAD

43. En primer término y al ser de estudio preferente, se analizará el argumento de la incompetencia de la autoridad demandada para resolver la solicitud de prórroga o revalidación de concesión relativa a la operación del centro de verificación vehicular, el cual se declara **infundado**.

44. A fin de establecer lo relativo a la competencia, se considera necesario remitirnos a la definición de la figura materia del presente juicio.

45. Para tales efectos, el maestro Jorge Fernández Ruiz⁴, en relación a la definición de concesión, expone:

"La concesión administrativa se puede entender como la transferencia que realiza la administración pública a particulares, del desempeño de algunas de las actividades no esenciales que tiene atribuidas o del aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público, mediante la constitución a favor de tales particulares, de derechos poderes previstos en el ordenamiento jurídico, de los cuales antes carecía."

46. Indica, además, en relación a la concesión de los servicios públicos, que:

"Dada la infinidad de atribuciones del Estado contemporáneo, su desempeño, con el exclusivo empleo de sus propios medios y recurso, se torna difícil, lo cual abre la posibilidad de la delegación de algunas de sus actividades no esenciales, en favor de particulares, sin que ello signifique que renuncia o abandona tales tareas, por lo que, las atribuciones de que derivan le siguen asignadas, lo cual impide a los particulares realizarlas sin su previa delegación, mediante el otorgamiento de la respectiva concesión."

47. Para los efectos de lo que aquí se resuelve, se deduce con claridad que la figura de la concesión refiere a una autorización, permiso o licencia que otorga el Estado a favor de un particular para la prestación de un servicio público, y que esta facultad no es renunciable, ya que continúa siendo parte de la administración pública.

48. Por otra parte, se transcriben los preceptos normativos contenidos en la resolución impugnada y en los cuales sustenta su competencia la autoridad administrativa:

49. Ley Orgánica:

ARTÍCULO 29.- La Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, es la dependencia responsable de diseñar y coordinar, la política pública de desarrollo económico, industrial, comercial, pesquero, ambiental y turístico de la entidad, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

...

⁴ Fernández Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo Contratos*, México, Porrúa, 2003, Segunda Edición, p.395-396.

XXIII. Ordenar acciones de inspección y verificación, así como autorizar personas especializadas que coadyuven con la auditoría ambiental, todas con la finalidad de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos de la materia, estableciendo a su vez las medidas de seguridad y sanciones administrativas que correspondan por infracciones a la normatividad estatal;

XXVI. Otorgar y revocar los permisos, las licencias y las autorizaciones, así como hacer efectivas las obligaciones y sanciones derivadas de la legislación ambiental del Estado, sus reglamentos, normas ambientales y demás disposiciones legales aplicables;

...

XXX. Las demás que se determinen expresamente en las leyes, reglamentos, acuerdos de gobierno, o demás disposiciones de carácter normativo, o bien que expresamente no estén conferidas a la federación o ayuntamientos y sean necesarias para la labor y gestión gubernamental.

...

Ley de Protección:

ARTÍCULO 112.- Para prevenir, controlar, reducir o evitar la contaminación de la atmósfera, la Secretaría tendrá las siguientes facultades:

...

VIII.- Establecer y operar centros de verificación;

...

X.- Llevar un registro de los centros de verificación y mantener actualizado los resultados obtenidos; Aplicar las normas oficiales mexicanas y normas ambientales estatales para la protección de la atmósfera, en las materias y supuestos de su competencia.

...

50. Reglamento Interno:

Artículo 2.- La Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, como dependencia del Poder Ejecutivo Estatal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que expresamente le encomiendan la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, así como otras leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que emita el Gobernador del Estado, y demás disposiciones normativas que establezcan atribuciones para esta dependencia.

Artículo 8.- Al frente de la Secretaría habrá un Secretario, a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Dependencia, y quien podrá, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo.

9.- El Secretario tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

XXVI.- Supervisar la aplicación de normas y políticas en materia de recursos humanos, materiales y de servicios que establezca la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado

...

XXVII.- Expedir y mantener actualizados los manuales de organización, procedimientos y servicios al público, los acuerdos, circulares e instructivos de cada una de las unidades administrativas de la Secretaría, conforme a los lineamientos o metodología que establezcan las dependencias normativas

...

51. La concesión materia del presente juicio fue otorgada por el Ejecutivo Estatal, a través del entonces Secretario del Medio Ambiente del Estado, autoridad que tiene la facultad para establecer y operar los centros de verificación, de conformidad con el artículo 112, fracción VIII, en cita.

52. Pervia declaratoria de imposibilidad para otorgar el servicio público en mención, realizó el procedimiento para su prestación a través de un particular, en los términos y condiciones definidos por la propia autoridad y la normatividad aplicable, siendo favorecido el demandante.

53. Bajo este contexto, es evidente que el Secretario de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California (antes Secretario de Protección al Ambiente), es quien tiene la facultad de resolver sobre la solicitud de revalidación de la concesión que previamente otorgó.

54. Lo anterior se corrobora con el contenido del artículo 29, fracción XXVI, transcrito en párrafos que anteceden, el cual faculta a la autoridad demandada para otorgar y revocar permisos, licencias y autorizaciones, derivadas de la legislación ambiental del Estado.

55. Si bien, no obra en la legislación en mención un apartado en el cual se describa como tal, la facultad de resolver la solicitud de revalidación de concesión, dicha circunstancia no deriva en que no esté facultado.

56. Las autoridades administrativas cuentan con facultades debidamente descritas en los ordenamientos jurídicos para los casos generales, las cuales son denominadas facultades explícitas; sin embargo, es evidente que sería imposible que el legislador pudiera establecer cada y unas de las posibles actuaciones de las autoridades en el ejercicio de su encargo; por lo que, dentro del derecho administrativo se ha establecido la existencia de facultades que se encuentra inmersas y que derivan de forma directa de aquellas debidamente descritas en la norma aplicable.

57. Si la concesión es una autorización otorgada a un particular, y quien tiene facultad para otorgarla es la autoridad demandada, es evidente que le corresponde resolver si dicha autorización continuará surtiendo sus efectos por otro periodo, ya que, es a quien le corresponde analizar si continúa el impedimento para su prestación directa por la administración pública o, en su caso, si el concesionario prestó en los términos establecidos el servicio público.

58. Para despejar cualquier duda, es pertinente invocar el criterio emitido por los Tribunales Federales que, si bien no analiza el mismo caso que nos ocupa, si establece la existencia de facultades implícitas, como en este caso.

59. Criterio que define la existencia de ciertos tipos de potestades del Estado, que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero al mismo tiempo, por su naturaleza, resultaría imposible que la legislación comprendiera todos sus elementos y matices de manera particular; dado que las notas distintivas de las normas jurídicas son su abstracción y generalidad y, en estos casos, deben estimarse constitucional y legalmente conferidas las

atribuciones implícitas en las expresamente otorgadas; tesis que a la letra dice:

VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LA DESIGNACIÓN EN LA ORDEN RELATIVA DE MÚLTIPLES VERIFICADORES PARA QUE ACTÚEN CONJUNTA O SEPARADAMENTE, ES UNA FACULTAD IMPLÍCITA QUE DERIVA DE LA INTERPRETACIÓN RELACIONADA DE LA FRACCIÓN VI Y PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.⁵

Si bien es cierto que la fracción VI del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, que regula la facultad de la autoridad fiscal para verificar físicamente toda clase de bienes, no establece expresamente que para ejercerla, aquélla puede designar múltiples verificadores para que actúen conjunta o separadamente; también lo es que ello no implica que no pueda hacerlo, dado que de la interpretación relacionada de dicha porción normativa y el primer párrafo del propio precepto se colige que se trata de una facultad implícita. Lo anterior es así, ya que existe cierto tipo de potestades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero al mismo tiempo, por su naturaleza, resultaría imposible que la legislación comprendiera todos sus elementos y matices de manera particular; dado que las notas distintivas de las normas jurídicas son su abstracción y generalidad y, en estos casos, deben estimarse constitucional y legalmente conferidas las atribuciones implícitas en las expresamente otorgadas. Por tanto, si el citado artículo 42, fracción VI, de manera genérica encomienda a las autoridades fiscales verificar físicamente toda clase de bienes, entre ellos los vehículos de procedencia extranjera, debe concluirse que interpretado en relación con su párrafo primero, implícitamente las faculta para designar en la orden relativa múltiples verificadores para que actúen conjunta o separadamente, pues de considerar lo contrario resultaría nugatoria la facultad expresamente otorgada, ya que la autoridad no podría comprobar si el bien objeto de revisión cumple con lo ordenado por las disposiciones fiscales por parte de los contribuyentes y, en consecuencia, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales que en su caso correspondieren.

60. Por otra parte, no le asiste la razón al demandante cuando señala en el apartado de la competencia que nos ocupa, que no existe el Reglamento Interno que invoca la autoridad como parte de la fundamentación en la emisión del acto impugnado; pues el citado ordenamiento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, en el tomo CXXVI número 66.

61. En conclusión, dado que la autoridad demandada es quien tiene facultades para prestar el servicio público de los centros de verificación vehicular, para otorgar y revocar licencias, autorizaciones o permisos en materia de la legislación ambiental, y, además, otorgó al demandante la concesión para prestar el servicio público en mención, se encuentra implícita la facultad para resolver sobre la revalidación de la concesión materia del presente juicio.

62. En relación a los demás argumentos vertidos, se declaran infundados como a continuación se explica:

63. La concesión es la figura a través de la cual el Estado puede proporcionar servicios públicos por conducto de un particular, el cual previamente debe reunir diversos requisitos; aunado a la obligación de la autoridad de dictaminar la imposibilidad de su prestación de forma directa.

⁵ Registro digital: 169582. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: VIII.3o.79 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Mayo de 2008, página 1179. Tipo: Aislada

64. Una vez definido el particular que se encuentra en posibilidad técnica, jurídica, y económica para la prestación del servicio público, esta autorización debe formalizarse a través del contrato de concesión; documento en el cual, se establecen las cláusulas sobre las cuales se concretará la prestación del servicio.

65. Entre otros aspectos, en este documento se establecen las condiciones, derechos y obligaciones de cada una de las partes en la prestación del servicio público concesionado, en particular aquellas condicionantes para su prórroga o revalidación; en el caso de que se prevea, como acontece en el presente juicio.

66. Dado que se está ante un contrato administrativo, debe puntualizarse que su naturaleza es de interés social, que tiene la finalidad de prestar un servicio público, dentro de las partes que lo suscriben una debe ser necesariamente el Estado, que se permite la existencia de cláusulas exorbitantes y que su incumplimiento se define ante una jurisdicción especial; tal como lo establece el siguiente criterio:

CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS.⁶ Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.

67. Bajo esta apreciación es que se analizó el contrato de concesión sobre el cual el demandante solicita su revalidación, el cual en su clausula sexta señala las condicionantes para su prórroga por un periodo igual al originalmente otorgado, como a continuación se describe:

- a) Que el concesionario exteriorice su interés en la prórroga, un año previo a la finalización de la vigencia de la concesión (10 de marzo de 2020).
- b) Que de no hacerlo dentro del plazo antes mencionado se entenderá que no está interesado en la prórroga de la concesión.
- c) Que dentro del plazo aludido (un año previo a la terminación de la vigencia de la concesión) la autoridad deberá emitir los lineamientos para la prórroga.

⁶Registro digital: 188644. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: VI.3o.A.50 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001, página 1103. Tipo: Aislada

) Que a fin de resolver lo relativo a la prórroga, deberá considerar la experiencia en materia de verificación vehicular y otorgando mejor derecho a quien haya tenido una operación adecuada y en apego a lo establecido en la legislación.

e) Que resolverá lo conducente respecto a cada solicitud que reciba en tiempo y forma dentro de los seis meses anteriores a que termine la vigencia de la concesión.

68. Tomando en cuenta la figura jurídica que se analiza, su prórroga o revalidación debe ser considerada una expectativa de derecho, que si bien, la autoridad se encuentra obligada a fundar y motivar su decisión, al tratarse de la autorización para la prestación de un servicio originario del Estado, esta puede negarse aun cuando el concesionario haya prestado el servicio público de forma adecuada y bajo los lineamientos establecidos; más aún, cuando no se dan las condicionantes para su ponderación, como en el caso de estudio.

69. El demandante debió exteriorizar su interés para la prórroga de la concesión un año previo al vencimiento de su vigencia, siendo esto a más tardar el diez de marzo de dos mil diecinueve; siendo que fue hasta el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve que se presentó escrito ante la autoridad administrativa.

70. Bajo estas condiciones, es evidente que el demandante no atendió a las condicionantes establecidas y sobre las cuales había expresado su aceptación (consentimiento) al momento de suscribir la concesión; por lo que, quedó evidenciado su desinterés y oportunidad al análisis de la prórroga que pretende.

71. Si bien el demandante compareció el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve y el cinco de enero de dos mil veinte a solicitar la prórroga de la concesión, ya no se encontraba expedito su derecho a efectuar la solicitud; por ende, la autoridad no estaba obligado a su análisis. (ciñéndose al propio clausurado).

72. Tampoco le asiste la razón al demandante cuando indica que le causa perjuicio que al emitirse la resolución no se atendió el escrito presentado el siete de febrero de dos mil veinte; esto es así, pues de considerar que no se le dio respuesta violentándose en su perjuicio su derecho contenido en el artículo 8 Constitucional, debió hacer uso de los medios de defensa correspondientes, existiendo un impedimento legal para su análisis por parte de este Juzgador ya que no es parte de la litis dentro del presente juicio.

73. Contario a lo argumentado por el demandante, la falta de solicitud dentro del plazo que se estableció en el contrato de concesión si es causa fundada de la negativa de la prórroga o revalidación, ya que su consecuencia se encuentra especificada en el contrato administrativo y aceptada por el concesionario

74. Si bien existe una obligación por parte de la autoridad administrativa a resolver dentro de seis meses previos a la terminación de la concesión, esta se refiere únicamente a aquellas solicitudes presentadas en TIEMPO y FORMA, lo que no sucedió con la formulada por la parte actora.

75. No le asiste la razón al demandante al señalar que la resolución se encuentra fundada en ordenamientos no vigentes como lo es el decreto de creación del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado, ya que dicha circunstancia no es sustento de la negativa a la solicitud de prórroga o revalidación; sin embargo, dicho decreto fue publicado el tres de marzo de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado tomo CXXVII, número especial.

76. En relación a que la autoridad no le dio a conocer las irregularidades en que hubiese incurrido para negar la revalidación; no le asiste la razón, pues era innecesario ya que dicha circunstancia no fue el motivo de la negativa a la revalidación.

77. No debe pasar desapercibido que, el sustento total de la autoridad administrativa para negar la prórroga o revalidación, estriba en la omisión de la concesionaria de expresar su interés dentro del plazo establecido en el contrato administrativo; argumento que no es desvirtuado con las inconformidades esbozadas por el demandante.

78. Aunado a lo anteriormente expuesto, los argumentos analizados aun cuando hubiesen sido declarados fundados, devienen inoperantes para declarar la nulidad de la resolución impugnada, ya que el demandante no combatió la totalidad de las consideraciones contenidas en ella y, por ende, debe atenderse tácitamente consentidos.

79. Lo anterior así, ya que, como se expuso al principio de este considerando, la resolución impugnada contiene dos determinaciones, siendo que resolvió la negativa a la prórroga, y además resolvió que la concesión se daría por finalizada al término de su vigencia porque el Estado prestará el servicio directamente, argumentos que no fueron combatidos por el demandante.

80. Además de que el Estado siendo originalmente el obligado a prestar el servicio público, en cualquier momento puede reasumir dicha actividad, siendo que en este caso, coincidió la no revocación en la concesión y el derecho mediante el cual asume de nueva cuenta tal actividad.

81. De haberse declarado procedente los argumentos analizados, la parte de la resolución que quedaría intocable, da por terminada la concesión que pretende el demandante seguir explotando; por lo que, al no impugnarse todas las consideraciones de la autoridad para negar o restringir su pretensión de fondo (continuar prestando el servicio público de verificación vehicular), los consideraciones que fueron analizados en



BAJA CALIFORNIA

apego al principio de exhaustividad, son inoperantes; sirviendo de sustento a lo anterior, el contenido del siguiente criterio:

AGRAVIOS INOPERANTES EN APELACIÓN. DEBEN ESTIMARSE ASÍ CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA SE SUSTENTA EN DIVERSAS CONSIDERACIONES Y NO SE CONTROVIERTEN TODAS.⁷ Si en la sentencia recurrida el tribunal de primera instancia expone diversas consideraciones para sustentarla y en el recurso de apelación no se combaten todas, los agravios deben declararse inoperantes, toda vez que aun los que controviertan se estimaran fundados, ello no bastaría para revocar la resolución impugnada debido a la deficiencia en el ataque de todos sus fundamentos, los que quedarían firmes rigiendo el sentido de la resolución cuestionada.

82. Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 82 de la Ley del Tribunal resuelve, conforme los siguientes puntos:

RESUELVE:

ÚNICO. - Se reconoce la validez de la resolución impugnada, *****² de tres de marzo de dos mil veinte emitida por el Secretario de Economía Sustentable y Turismo del Estado de Baja California.

De conformidad con los artículos 49, fracción I, fracción II inciso b) y tercer transitorio de la Nueva Ley del Tribunal notifíquese:

- a) **A la parte actora por boletín jurisdiccional previo aviso.**
- b) **A la autoridad demandada por Boletín jurisdiccional sin previo aviso.**

Así lo resolvió la Licenciada Flora Arguiles Robert, Magistrada de Sala, actuando en calidad de Titular del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, con residencia en Tijuana, de conformidad con lo dispuesto en el Resolutivo Cuarto del "Acuerdo del Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California en virtud del cual se toman diversas determinaciones con motivo de la entrada en vigor de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California" dictado en sesión de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno; y firmó ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos Licenciada Mayerling Lugo Ortiz, quien da fe.

⁷ Registro digital: 164181. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a. LXV/2010. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 447. Tipo: Aislada.

1	ELIMINADO: Nombre, con 3 en página 1 y 4. Fundamento legal: artículos 115, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
2	ELIMINADO: Número de resolución administrativa, con 4 en página 2, 3, 4 y 15. Fundamento legal: artículos 115, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
3	ELIMINADO: Número de concesión, con 1 en página 5. Fundamento legal: artículos 115, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

LA SUSCRITA, AZUCENA MARGARITO ALCARAZ, SECRETARIA DE ACUERDOS DEL JUZGADO SEGUNDO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: -----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD, CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA MAGISTRADA TITULAR DEL JUZGADO SEGUNDO, DE FECHA **DIECIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTICINCO**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **721/2020 SS**, EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACION DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **QUINCE** FOJAS ÚTILES. -----

LO ANTERIOR CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 80, 83, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y 15 DEL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, A **DIECINUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTICINCO**. DOY FE. -----

Jace

