

**RECURSO DE REVISIÓN**  
**EXPEDIENTE 832/2014 S.S.**

\*\*\*\*\* VS.  
DIRECTOR MUNICIPAL DEL  
TRANSPORTE PÚBLICO DEL  
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA Y OTRA  
AUTORIDAD.

**MAGISTRADO PONENTE:** ALBERTO  
LOAIZA MARTÍNEZ

Mexicali, Baja California, a veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

**V I S T O S** los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el recurso de revisión promovido por la parte actora en contra de la sentencia dictada el nueve de febrero de dos mil dieciséis por la Segunda Sala de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro y,...

**R E S U L T A N D O:**

**I.-** Que por escrito presentado el quince de abril de dos mil dieciséis, la parte actora interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia antes mencionada.

**II.-** Que mediante acuerdo dictado el catorce de noviembre de dos mil dieciséis, se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días respecto a la integración del Pleno resolutor, para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.

**III.-** Que la sentencia recurrida en sus puntos resolutivos establece:

*"PRIMERO.- En virtud de los razonamientos expuestos en el Considerando IV de esta resolución, se confirma la validez de la negativa ficta del Director Municipal de Transporte Público del Ayuntamiento de Tijuana, que recayó a la solicitud de la actora de fecha ocho de diciembre de dos mil diez.*

*SEGUNDO.- Con base en lo expuesto en la última parte del considerando II de este fallo, se sobresee el presente juicio únicamente en lo que corresponde a la autoridad demandada Ayuntamiento de Tijuana, Baja California."*

**IV.-** Que agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Estado, aplicable al caso por ser la norma vigente a la fecha de inicio del juicio en el que se actúa, conforme a lo establecido en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dieciocho, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes...

### **CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO.- Competencia.-** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 17, fracción II y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Baja California vigente a la fecha de inicio del juicio en el que se actúa, conforme a lo establecido en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dieciocho.

### **SEGUNDO.-Glosario.**

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley del Tribunal                  | Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California aplicable al caso conforme a lo dispuesto en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, vigente a partir del primero de enero de dos mil dieciocho. |
| Director Municipal del Transporte | Director Municipal del Transporte Público de Tijuana.                                                                                                                                                                                                                                                                               |

### **TERCERO.- Antecedentes del caso.**

El acto impugnado lo constituye la negativa ficta recaída a la solicitud presentada por la actora el ocho de diciembre de dos mil diez dirigido al Director Municipal del Transporte, mediante la cual solicitó le sea devuelto debidamente corregido el permiso de servicio municipal de transporte público en vehículo de alquiler con número económico \*\*\*\*\*, por haberse entregado a la dependencia para correcciones.

En la sentencia recurrida la Sala determinó que la parte actora no acreditó ser titular de un permiso debidamente autorizado por el Ayuntamiento de Tijuana para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de taxi, por lo que confirmó la validez de la negativa de la autoridad demandada a devolver el permiso referido.

#### **CUARTO.- Agravios de la parte actora.**

Se tienen por reproducidos los agravios que hace valer la recurrente, atendiendo al principio de economía procesal, toda vez que la Ley del Tribunal no establece la obligación de transcribirlos; sin demérito de que este Pleno resolutor, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª./J.58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, de rubro: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN"**.

#### **Reseña de los argumentos de agravio.**

En el agravio indicado como "*primero*", la recurrente hace valer, en esencia, los argumentos que se reseñan enseguida:

**a).**- Que la Magistrada de Sala varió la litis planteada en el juicio, debido a que conforme a lo planteado en su demanda la litis versa sobre la negativa ficta configurada con motivo de la solicitud hecha a la autoridad demandada para que le fuera devuelto el documento original que ampara el permiso \*\*\*\*\* para la explotación del servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de vehículos de alquiler tipo taxi, por lo que sostiene que lo que debía acreditarse en el juicio es que entregó el permiso y que la autoridad no lo devolvió, lo cual a juicio de la recurrente, quedó acreditado.

Que los argumentos expuestos oficiosamente por la Magistrada de Sala, en el sentido de que no se acredita la existencia del permiso que dio origen al juicio, dado que los permisos no los concede el Director Municipal del Transporte sino

el Ayuntamiento de Tijuana; que el mencionado director sólo cuenta con facultades de dictamen y propuesta respecto de los permisos de transporte; que el Municipio de Tijuana no cuenta con Plan Maestro de Vialidad y Transporte y; que el documento llamado permiso de transporte público debe certificarse por el Secretario de Gobierno del Ayuntamiento de Tijuana, no tienen relación directa con la litis.

Que nunca afirmó que el Ayuntamiento de Tijuana le otorgó permiso definitivo para operar la unidad de taxi, debido a que lo que se hizo fue una asignación de un permiso previamente autorizado por el mencionado Ayuntamiento en favor de diversa persona, el cual le fue requerido, lo entregó y la autoridad le negó su devolución, por lo que considera que resulta irrelevante si el permiso fue expedido por el Ayuntamiento de Tijuana.

Que no es parte de la litis acreditar si contaba con permiso para la explotación del servicio público de transporte, dado que a su juicio, lo que debe acreditar es que el permiso que le fue asignado para su explotación le fue retenido y no se le ha restituido.

**b).**-Que la sentencia es incongruente, debido a que, por una parte, la Sala de conocimiento resuelve en su favor la negativa ficta impugnada en el juicio y, por otra, confirma la validez de la misma, al establecer que no se acreditó en el juicio que contaba con el permiso de referencia.

Sostiene, que si la Sala estableció que se actualizó la negativa ficta a cargo de la autoridad demandada, ésta debió fallar a su favor respecto a las pretensiones expuestas en su demanda, por lo que considera que la Sala indebidamente analizó las pruebas obrantes en autos para determinar que no se acreditó que se le haya expedido el permiso del cual solicitaba su devolución.

**c).**-Que la Sala omite exponer las razones por las cuales consideró que con las pruebas que obran en autos no se logró acreditar que cuenta con el permiso para la explotación del servicio público de transporte en la modalidad de taxi.

**d).**-Que contrario a lo que estableció la Sala, con las pruebas que obran en autos sí se acreditó que le fue expedido por la Dirección Municipal del Transporte un permiso para operar el servicio de taxi número \*\*\*\*\*.

Alega, que el oficio expedido por el Director Municipal del Transporte, mediante el cual le informa que le fue asignado el permiso de referencia, es una prueba que tiene alcance demostrativo inobjetable y pleno para acreditar que previo a la expedición del permiso original o inicial de transporte público se elaboro un dictamen factible y la presunción de que posteriormente se le expidió el permiso.

Que con los permisos provisionales que le fueron expedidos para explotar el servicio público de transporte en la modalidad de taxi en tanto le devolvían su permiso que le fue retenido, contienen implícitamente la presunción lógica de que la habían autorizado para explotar el permiso que reclama.

Que con el oficio expedido por el Director Municipal del Transporte, mediante el cual se le requiere para que entregue el permiso multicitado para correcciones, se acredita que contaba con el mismo, dado que la propia autoridad menciona que mientras corrigen su permiso se le extenderían permiso provisionales y sería ilógico que le demandaran la entrega de un permiso inexistente.

Que del escrito que dirigió al Director de Transporte Público Municipal, mediante el cual entrega original del permiso, se genera la presunción de existencia del permiso de referencia, debido a que contiene sello original de recibido de la Dirección Municipal del Transporte.

Que es obvio que con los documentos exhibidos en la demanda no se podrá acreditar plenamente la existencia del permiso, dado que precisamente lo que se solicitó a la autoridad fue la devolución del documento que contiene el permiso que le retuvo.

Que por ello, la única manera de acreditar la existencia del permiso es con las diversas documentales que se exhibieron, las cuales adminiculadas entre sí, en su carácter de indicios, se robustecen y hacen prueba plena.

Que, además, se debe considerar que el Director de Transporte Municipal le reconoce el derecho para la explotación del servicio público de transporte en la modalidad de taxi y, que al ser un hecho notorio que el Ayuntamiento físicamente no existe,

sino que la dependencia encargada de las cuestiones de transporte lo es la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana por conducto de su director.

Que es verdad que el Director Municipal del Transporte Municipal de Tijuana no es la autoridad que emite el permiso definitivo para la explotación del servicio público, pero que sí es la única autoridad encargada de todo lo relacionado con el transporte público y es quien reconoció que era permisionario, al haberle requerido el permiso y expedido permisos provisionales.

Que de una interpretación armónica de los artículos 4, 5, 7, 8, 11, 18 y 21 del Reglamento Interno de la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana se concluye que a quien le corresponde la elaboración del documento denominado permiso es a la Dirección Municipal del Transporte de Tijuana cuando el documento se ha extraviado o se requiere su renovación.

#### **QUINTO.- Estudio de los agravios.**

Es **infundado** lo alegado por la recurrente, en el sentido de que la sentencia es incongruente, debido a que por una parte la Sala resuelve a su favor la negativa ficta impugnada y por la otra confirma la validez de la misma.

No existe incongruencia en la sentencia. La Sala no resolvió a favor de la actora la negativa ficta impugnada, lo que estableció fue la procedencia del juicio respecto a la existencia del acto impugnado, consistente en la negativa ficta a la solicitud presentada por la actora ante la autoridad demandada; esto es, analizó si se cumplían con los requisitos de ley para que se configure la negativa ficta impugnada y, así, acceder a la instancia ante este Tribunal; por otra parte, al resultar procedente la impugnación de la negativa ficta en el juicio, la Sala procedió a resolver la validez o invalidez de la misma y resolvió confirmar su validez.

Son **infundados** los argumentos de la recurrente, mediante los cuales señala que la Sala de conocimiento varió la litis planteada en el juicio.

En efecto, contrario a lo alegado por la recurrente, en el caso la Sala de conocimiento no varió ni modificó la *litis* al

resolver la improcedencia de la pretensión de fondo de la parte actora, en razón de que dicha pretensión consistió en que este Tribunal condenara a la devolución o reposición, en su caso, del permiso de taxi, debidamente corregido, con número económico \*\*\*\*\*, autorizado con chofer sustituto, del cual se ostentó como titular.

Lo anterior se constata de su escrito de demanda, particularmente de las manifestaciones que enseguida se transcriben:

*"RESOLUCION O ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.*

*La negativa ficta recaída a mi petición para que me sea entregado debidamente corregido mi permiso del servicio público municipal de transporte en su modalidad de TAXI, bajo el número económico que se describe a lo largo de la presente demanda."*

*...*

*Primeramente, tal y como ha quedado apropiadamente acreditado, tanto con la solicitud de cambio de unidad, así como con los permisos temporales y la constancia, todos para el vehículo bajo número económico \*\*\*\*\*, es más que evidente que el suscrito soy titular de permiso municipal para la explotación del servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de taxi.*

*Segundo, por errores mecanográficos y de impresión, que le son imputables a la demandada, ésta me solicito le entregara el permiso antes descrito, para llevar a cabo las correcciones debidas, comprometiéndose a devolverlo ya reimpresso en forma adecuada.*

*Tercero, en ese orden de ideas, HA QUEDADO MÁS QUE DEMOSTRADO QUE SOY TITULAR DEL PERMISO DESCRITO PARA OPERAR TRANSPORTE PÚBLICO Y QUE POSTERIOR A LA AUTORIZACIÓN, LA DEMANDADA NO ME HA QUERIDO ENTREGAR EL DOCUMENTO QUE ME RECOGIÓ PARA SU CORRECCIÓN.*

*...*

*En mérito de lo anteriormente expuesto y fundado, a su Señoría respetuosamente pido:*

*...*

*Séptimo. En su oportunidad y una vez agotado el procedimiento, dictar sentencia en la que se declare la nulidad de la resolución impugnada, ordenando se proceda a otorgarme de nueva cuenta y debidamente corregido, el permiso de transporte público de pasajeros en la modalidad de TAXI bajo número económico indicado a lo largo de mi demanda y, en caso de haberlo extraviado, mutilado o destruido, realice todo tipo de trámites administrativos hasta que me lo entreguen.*

*..."*

Por consiguiente, tomando en consideración que la propia parte actora se ostentó como titular del permiso de taxi con número económico \*\*\*\*\*, cuya devolución o reposición reclamó en este juicio, es que la Sala actuó conforme a la *litis* planteada, al confirmar la validez de la negativa ficta impugnada al considerar que la autoridad no estaba obligada a devolver o

expedir un permiso porque para ello era necesario constatar si la actora efectivamente cuenta con el derecho que se autoatribuye, procediendo correctamente la Sala a verificar si las pruebas allegadas al juicio demostraban fehacientemente la existencia del permiso a favor de la parte actora para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros en la modalidad de taxi.

La Sala no varió la litis propuesta puesto que, atendiendo a la causa de pedir, correctamente se avocó a constatar el derecho a lo solicitado, concluyendo que la pretensión de fondo de la parte actora resultaba improcedente, al no haber acreditado ser titular de un permiso para prestar el servicio de transporte público en la modalidad de taxi emitido por el Ayuntamiento de Tijuana, pues no existe, jurídicamente, otra especie de permiso que consigne el derecho a la pretensión del referido servicio de transporte público y resultaría contrario al orden público y al interés social condenar a la autoridad demandada a entregar a la parte actora un documento que la amparara para prestar dicho servicio de transporte público sin haberse demostrado fehacientemente que cuenta con tal derecho, ya que se trata de una actividad reglada.

En el orden de ideas expuesto, el alegato de la recurrente, en el sentido de que indebidamente la Sala oficiosamente analizó si se le había concedido por autoridad competente el permiso del cual solicitó su devolución y los requisitos para obtenerlo, dado que no tenía relación con la litis, resulta infundado, pues es la recurrente, precisamente, quien pretende modificar la *litis* del juicio propuesta en la primera instancia, ya que en su escrito de demanda se ostentó como titular de un permiso de taxi con número económico \*\*\*\*\*, cuya devolución o reposición reclamó de la autoridad, alegando que ésta se lo retuvo y, como ya se precisó, el permiso que los ordenamientos de la materia contemplan para la prestación del servicio de transporte público en la modalidad de taxi lo emite el Ayuntamiento de Tijuana y no diversa autoridad.

Tiene razón la recurrente, en cuanto a que la *litis* en primera instancia no versaba sobre la legalidad del permiso de taxi que dice ostentar y cuya devolución reclama; empero, el alegato es inoperante ya que no destruye la legalidad de la sentencia recurrida, pues ésta no se sustentó en la ilegalidad del permiso de taxi reclamado por el actor, sino en que éste no demostró

fehacientemente la existencia del derecho que dijo tener, esto es, el permiso de taxi.

Por lo tanto, resultan inoperantes los argumentos de agravio mediante los cuales la recurrente sostiene que la Sala realizó una indebida valoración de las pruebas porque, a su juicio, no se pretendía demostrar la existencia del permiso expedido por el Ayuntamiento de Tijuana (Cabildo), sino que únicamente se buscaba demostrar la existencia de un permiso para prestar el servicio público de transporte y que éste le fue retenido por la autoridad demandada, puesto que, como ya se dijo, atendiendo a la causa de pedir, en la especie resultaba indispensable que las probanzas acreditaran fehacientemente la existencia previa del permiso de taxi expedido por el Ayuntamiento de Tijuana, **a fin de estar en aptitud de deducir la correlativa obligación de las autoridad instada a devolver o reponer a la parte actora un documento que la ampare para ejercer el servicio de transporte público en la modalidad de taxi.**

Es decir, si la pretensión de la parte actora era obtener la devolución o reposición de un permiso que lo ampare para prestar el servicio de transporte público en la modalidad de taxi libre, era indispensable que acreditara, conforme a lo dispuesto por el artículo 277 del código civil adjetivo, que efectivamente tiene derecho a que se le entregue el permiso impreso como lo solicitó, esto es, con las características que establecen los ordenamientos de la materia y para ello, era indispensable que la parte actora demostrara la existencia del acto jurídico consistente en el permiso para prestar el servicio de transporte público en la modalidad de taxi libre, otorgado a su favor por autoridad competente, de conformidad con la normatividad de la materia.

Sobre el tema la normatividad de la materia establece lo siguiente:

La Ley General de Transporte Público del Estado dispone lo siguiente:

**"Artículo 1.-** Las disposiciones derivadas de la presente Ley, son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases generales mediante las cuales los Municipios del Estado de Baja California, proporcionarán el servicio y regularán el ejercicio de sus atribuciones en materia de transporte público dentro de sus jurisdicciones.

Son sujetos de la aplicación de la presente Ley y de los Reglamentos Municipales que en la materia expidan los

*Ayuntamientos, las autoridades, las entidades y organismos públicos o privados, y las personas físicas o morales, permisionarias o concesionarias, que otorguen el servicio de traslado de pasajeros o de carga, o bajo cualquier modalidad realicen las actividades a que se refiere el presente ordenamiento y la reglamentación respectiva.*

**Artículo 2.-** *Para los efectos de interpretación y aplicación de las normas derivadas de esta Ley, se entenderá por:*

*(...)*

*Reglamento.- El Reglamento Municipal, que en materia de transporte público emitan los Ayuntamientos del Estado de Baja California.*

*Autoridad Municipal del Transporte.- La dependencia, entidad o persona, facultada por el Ayuntamiento para ejercer atribuciones en materia de transporte en los Municipios.*

*(...)*

*Permiso.- Acto administrativo mediante el cual la autoridad municipal del transporte, autoriza a una persona física la operación de un vehículo con la finalidad de prestar el servicio público de transporte, bajo las modalidades y las condiciones que establece esta Ley y el reglamento.*

*(...)*

**Artículo 3.-** *Son autoridades en materia de transporte público:*

*I.- El Gobernador del Estado;*

*II.- Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado;*

*III.- Los Presidentes Municipales, en los términos del Reglamento Municipal;*

*IV.- La autoridad municipal del transporte; y*

*V.- Las demás que señalen los reglamentos en cada Municipio.*

**Artículo 6.-** *Es atribución de los Municipios del Estado, dentro de las circunscripciones territoriales de su competencia, la prestación del servicio público de transporte de pasajeros y de carga, en sus diferentes modalidades, así como el arrastre y depósito de vehículos detenidos a disposición de autoridad competente.*

*Para la prestación de este servicio, los Ayuntamientos podrán conformar las entidades, organismos o empresas de participación municipal, o celebrar convenios de asociación necesarios para satisfacer la prestación del servicio, o en su caso, otorgar a los particulares los permisos y concesiones que conforme a esta Ley y la reglamentación de la materia resulten procedentes.*

**Artículo 11.-** *Las atribuciones que en materia de prestación del servicio público de transporte y en su caso el otorgamiento de los permisos y concesiones a que se refiere esta Ley, deberán ser ejercidas y autorizadas por los Ayuntamientos Municipales o por los funcionarios que estos expresamente autoricen, con la intervención y evaluación del órgano de gobierno municipal."*

De los artículos transcritos se advierte que el objeto de la ley es establecer las bases generales mediante las cuales los Municipios proporcionarán el servicio y regularán el ejercicio de sus atribuciones en materia de transporte público dentro de sus jurisdicciones. La Ley establece que "permiso" es el acto administrativo mediante el cual la autoridad municipal del transporte, autoriza a una persona física la operación de un

vehículo con la finalidad de prestar el servicio público de transporte, bajo las modalidades y las condiciones que establece la Ley y el reglamento. También reconoce como autoridad en materia de transporte público a la autoridad municipal del transporte.

El Reglamento de Transporte Público para el Municipio de Tijuana, publicada en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de mayo de dos mil dos, es del tenor siguiente:

**Artículo 1.-** *El presente reglamento es de orden público, e interés general, de conformidad con las facultades que le otorga al Ayuntamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, la Ley General de Transporte Público del Estado. Sus disposiciones constituyen normas de observancia general y obligatoria en el Municipio de Tijuana, Baja California.*

**Artículo 2.-** *El presente Reglamento tiene por objeto regular la prestación del servicio público de transporte, su administración, planeación, concesión, control y supervisión, dentro del ámbito jurisdiccional del Municipio de Tijuana, Baja California.*

**Artículo 3.-** *La prestación del servicio de transporte público de pasajeros y de carga corresponde al Municipio, en el ejercicio de esta facultad, el Ayuntamiento decidirá si en vista de las necesidades del público usuario, la prestación de dichos servicio debe hacerse por el propio Ayuntamiento o encomendarlo a personas físicas o morales, mediante concesiones o permisos, que se encargará de regular, controlar y vigilar, sujetándose a lo establecido en la Ley General del Transporte Público del Estado y el presente reglamento.*

**Artículo 4.-** *Para los efectos de interpretación y aplicación de las normas derivadas de este Reglamento, se entenderá por:*

*(...)*

*PERMISIONARIO.- Persona física titular de un permiso.*

*PERMISO.- Documento mediante el cual se hace constar que el Ayuntamiento, autoriza a una persona física la operación de un vehículo con la finalidad de prestar el servicio público de transporte, bajo las modalidades y las condiciones que establece la Ley y el presente reglamento.*

**Artículo 6.-** *Son facultades del H. Cabildo:*

*I. Otorgar las concesiones y permisos para la explotación del servicio público de transporte;*

*(...)*

**Artículo 8.-** *Son funciones del Director Municipal del Transporte Público de Tijuana:*

*I. Cuidar el Cumplimiento de la Ley, del presente Reglamento y de los mandamientos específicos que de una y otra emanen.*

*II. Hacer los estudios necesarios para adaptar los servicios de transportes a la necesidad de las demandas sociales en los términos del Plan Maestro de Vialidad y Transporte.*

III. Dictar las medidas tendientes al mejoramiento en la prestación del servicio de transporte del Municipio de Tijuana en los términos del Plan Maestro de Vialidad y Transporte.

IV. Controlar, mandar y vigilar, como jefe inmediato la actuación de todo el personal y demás autoridades de la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana.

V. Establecer las políticas en materia de transporte público en cualquiera de sus modalidades conforme al Plan Maestro de Vialidad y Transporte para el municipio de Tijuana.

VI. Proponer, por conducto del Secretario de Gobierno Municipal, al Presidente Municipal los convenios de coordinación en materia de transporte público con otros municipios.

VII. Imponer las sanciones a las que se refieren el presente reglamento.

VIII. Autorizar desviaciones de rutas o recorridos del servicio público de transporte de pasajeros por un tiempo determinado con motivo de obras o mantenimiento de vialidades.

IX. Tramitar y autorizar las transferencias de permisos para la prestación del servicio público de transporte, y

X. Las demás que le confieran o le atribuyan la ley y la normatividad municipal, particularmente el presente reglamento y el Reglamento Interno de la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana.

**Artículo 26.-** Para los fines de este reglamento el servicio de transporte público, comprende las siguientes modalidades:

(...)

B) TRANSPORTE DE ALQUILER: Servicio de transporte público destinado al transporte de personas, que se contrata para distintos servicios, tales como por viaje, tiempo determinado y los denominados de ruta. Estos últimos operan sujetos a itinerario, horario y tarifa fija. Este servicio se presta en automóviles con capacidad de diseño de origen de 5 hasta 12 pasajeros, y tendrá las siguientes submodalidades:

(...)

3. Taxi libre. Son vehículos automotores de alquiler sin itinerario fijo que se contratan para viajes libres, equipados para el transporte de personas con capacidad de hasta cinco pasajeros incluyendo al operador. La tarifa a pagar por el servicio prestado en este tipo de vehículo se determina atendiendo a la urgencia demanda y oferta del servicio mediante taxímetro o con plataformas de tecnologías de cobro.

(...)

**Artículo 119.-** Los permisos que otorgue el Ayuntamiento a particulares para la prestación del servicio de transporte público, serán en las siguientes modalidades:

a) Servicio de transporte de pasajeros en vehículos de alquiler, denominados taxis.

1. De ruta;

2. De sitio, y

3. Libres.

b) Servicio de transporte escolar;

c) Servicio de transporte turístico;

d) Servicio de transporte de carga en sus diferentes modalidades, y

e) Servicio de grúa.

**Artículo 121.-** El otorgamiento de permisos para vehículos de alquiler con o sin itinerario fijo se limitará a los que absolutamente

sean necesarios, según las exigencias que dicte el interés público, de conformidad con los estudios técnicos que para el caso realice la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana, atendiendo a lo siguiente:

I. La necesidad de aumentar el número de vehículos de alquiler;

II. La capacidad del servicio adecuado a las necesidades, tomando en cuenta itinerarios y en general las exigencias de la población, y

III. Condiciones técnicas de presentación del servicio, en cuanto a la seguridad y eficiencia y costo del transporte.

**Artículo 125.-** Los interesados en obtener un permiso para la prestación del servicio de transporte público en cualquiera de sus modalidades, solo podrán presentar solicitud y la autoridad municipal recibir ésta cuando exista convocatoria expresa emitida por el Ayuntamiento, debiendo reunir además de lo establecido en la convocatoria los siguientes requisitos:

I. Presentar solicitud de permiso por escrito ante la Autoridad Municipal del Transporte, dirigida al Presidente Municipal, que contenga:

a) Nombre completo, edad y domicilio del solicitante,

b) Especificar para que ruta solicita el permiso.

II. Acta de nacimiento;

III. Identificación oficial con fotografía;

IV. Copia de la documentación que lo acredite como propietario del vehículo con el que pretende prestar el servicio;

V. Carta de residencia;

VI. Carta de no antecedentes penales;

VII. Si es casado, acta de matrimonio;

VIII. Acta de nacimiento de los dependientes económicos;

IX. Cuatro fotografías tamaño credencial, de frente a color, recientes iguales y no instantáneas, y

X. Constancia de no antecedentes de haber cometido alguna infracción consideradas como grave al presente Reglamento, expedida por la Dirección Municipal del Transporte Público.

XI. Pago de derechos correspondientes a la solicitud.

**Artículo 126.-** El permiso deberá contener cuando menos los datos siguientes:

I. Nombre y domicilio del permisionario;

II. Fotografía digital del permisionario impresa por la Dirección Municipal del

III. Transporte Público de Tijuana; Objeto, fundamento legal; (sic)

IV. Número de permiso;

V. Término del permiso y especificación de prórroga;

VI. Modalidad de servicio de transporte público del que se trate y que sea autorizado;

VII. En los denominados de ruta, establecer la misma, horario, tarifa y cierre de circuito en que operará;

VIII. Los que funcionan de sitio, indicarán el lugar en el que permanecerán los vehículos, en tanto son solicitados sus servicios;

IX. Tipo, características y antigüedad máxima de los vehículos con que habrá de prestarse el servicio;

X. Derechos y obligaciones del permisionario;

XI. Normas de operación del servicio;

XII. Causa de terminación del permiso;

*XIII. Prohibición de variar las condiciones del permiso, sin la previa autorización de la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana;*

*XIV. Prohibición de gravar o transferir el permiso, sin la previa autorización de la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana;*

*XV. Designación de hasta tres beneficiarios para su transmisión en los casos previstos en este Reglamento;*

*XVI. Señalamiento expreso de que el permiso constituye patrimonio familiar en términos de la ley de la materia, y*

*XVII. Firma del permisionario o de su apoderado legal.*

De los artículos transcritos se advierte que el reglamento define al "permiso" como "el documento mediante el cual se hace constar que el Ayuntamiento autoriza a una persona física la operación de un vehículo con la finalidad de prestar el servicio público de transporte, bajo las modalidades y las condiciones que establece la Ley y el presente Reglamento" y establece que la autoridad competente para otorgar permisos para prestar el servicio público de transporte lo es, exclusivamente, el Ayuntamiento de Tijuana.

Dispone la normatividad transcrita que los interesados en obtener un permiso para la prestación del servicio de transporte público deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 125 *in supra*, y que la expedición de permisos para la prestación del servicio se otorgará a personas físicas, limitándose a los que absolutamente sean necesarios, según las exigencias que dicte el interés público, según los estudios técnicos que para el caso realice la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana.

Asimismo, se previene que el documento en donde se hará constar el permiso respectivo debe contener, como mínimo, la información que se hace referencia en el artículo 126 *in supra*.

De todo lo anterior, es dable concluir que el permiso como acto jurídico es el acto mediante el cual la autoridad competente Ayuntamiento de Tijuana, a través del Cabildo, otorga el permiso a los particulares para prestar el servicio público de transporte de pasajeros y el permiso como documento es aquél en el que consta el acto jurídico expedido por la autoridad competente, por lo tanto, para que fuera procedente la pretensión de la actora, éste tenía la carga de acreditar la existencia del permiso como acto jurídico.

En otras palabras, aunque la parte actora alegue que entregó a la autoridad municipal del transporte el documento que contiene el permiso que dice ostentar para su corrección, ello no la exime de la carga de acreditar la existencia del permiso como acto jurídico a su favor para que su pretensión sea procedente, lo que puede demostrarse no sólo con el documento que expide la autoridad municipal del transporte (el cual afirma que entregó para su corrección) sino también con un informe de autoridad a cargo del Ayuntamiento de Tijuana o la copia certificada del acta de la sesión de Cabildo en donde se llevó a cabo el acto jurídico de concederle al actor un permiso para la explotación del aludido servicio público e, incluso, con la versión estenográfica de dicha sesión de Cabildo, situación que no aconteció en el caso.

**Es infundado lo expuesto por la recurrente**, en el sentido de que la Sala omitió exponer las razones por las que consideró que las pruebas obrantes en autos son insuficientes para acreditar la existencia del permiso.

De las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, visibles de la foja 106 a la 112, se advierte que, contrario a lo afirmado por la recurrente, la Sala de conocimiento expuso los fundamentos y motivos para concluir que las pruebas exhibidas por la parte actora eran insuficientes para acreditar que la actora contaba con un permiso para la explotación del servicio público de transporte en la modalidad de taxi con número económico \*\*\*\*\* expedido en términos de ley.

**Son infundados los argumentos** hechos valer por la recurrente, en el sentido de que con las pruebas obrantes en autos se acredita que le fue expedido el permiso del cual solicita su devolución.

Como quedó precisado con anterioridad, en el caso, era necesario que la para actora acreditara en el juicio la existencia del permiso como acto jurídico a su favor expedido por el Ayuntamiento de Tijuana (Cabildo) para que su pretensión sea procedente, lo cual, como lo sustentó la Sala de conocimiento, no sucedió en el particular.

En efecto, las pruebas allegadas al sumario, analizadas en lo particular y adminiculadas entre sí, son insuficientes para los fines propuestos.

Respecto al memorándum emitido el primero de junio de dos mil nueve por el Director de Transporte Público de Tijuana, mediante el cual le informa a la parte actora que considera procedente le sea otorgado en vía de asignación el permiso para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de vehículo de alquiler tipo Taxi sin itinerario fijo con el número económico \*\*\*\*\* autorizando el uso de chofer sustituto, si bien conforme a lo dispuesto en el artículo 322, fracción II, y 323 y 405 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, aplicado supletoriamente a la ley de la materia, tiene valor probatorio pleno para acreditar que el Director antes mencionado le comunico la procedencia en vía de asignación el mencionado permiso, sólo se le concede valor de indicio al resultar insuficiente para tener por acreditado que la parte actora es titular de un permiso expedido en términos de ley, ya que el Director del Transporte Público Municipal de Tijuana no es la autoridad que cuente con las facultades de ley para conceder permisos a los particulares, siendo el Ayuntamiento de Tijuana en sesión Cabildo.

En relación con la constancia de veintidós de julio de dos mil nueve expedida por el Director Municipal de Transporte Público de Tijuana, mediante la cual hace constar que el actor cuenta con autorización para prestar servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de taxi libre, amparado bajo el permiso número \*\*\*\*\*, como lo expuso la Sala, su valor se ve reducido a indicio, puesto que dicha prueba no tiene el alcance para demostrar que a la parte actora se le concedió permiso conforme a la ley para operar el servicio público de transporte, al no ser la autoridad a la que le corresponde concederlos, siendo al Ayuntamiento de Tijuana, en sesión de Cabildo.

El permiso temporal \*\*\*\*\* con número económico \*\*\*\*\* de diez de julio de dos mil nueve, con el cual el Director Municipal del Transporte autoriza al actor a circular por treinta días sin placas de servicio público ni tarjeta de circulación, hace prueba plena en cuanto a que a el actor se le otorgó una autorización del permiso temporal para prestar el servicio y por el plazo que en el mismo se refiere, sin embargo, dado que no precisa la razón que motivó su expedición, ya que únicamente hace referencia a que el aludido permiso se encuentra en trámites administrativos, su alcance demostrativo se ve reducido a un indicio y, por tanto, es insuficiente por sí mismo para tener por demostrado el hecho que se pretende probar.

Asimismo, es un hecho notorio para este órgano resolutor, invocado con fundamento en el artículo 282 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California, de aplicación supletoria a la ley que rige a este Tribunal, que en el juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* S.S radicado en la Segunda Sala de este Tribunal obra el informe de autoridad rendido por el Secretario de Gobierno del Ayuntamiento de Tijuana, mediante el cual, entre otras circunstancias, hace del conocimiento de este Tribunal que el Ayuntamiento de Tijuana, por conducto del Cabildo ha otorgado permisos para operar el transporte público en la modalidad de taxi hasta el número \*\*\*\*\*, prueba que contradice el memorándum y la constancia, antes mencionados, expedidos por el Director, de ahí que su valor demostrativo deba ser adminiculado con otros medios de convicción.

Para este órgano colegiado, ni aún adminiculadas las mencionadas probanzas a las qué se les confirió valor indiciario, prueban fehacientemente la existencia del aludido permiso (acto jurídico) para prestar el servicio público de transporte de pasajeros que la actora dice ostentar, puesto que el informe de autoridad rendido por el Secretario de Gobierno Municipal, invocado como hecho notorio, en el que hace del conocimiento a este Tribunal que los permisos expedidos por el Ayuntamiento de Tijuana llegaban hasta el número \*\*\*\*\*, no permite el convencimiento pleno de este órgano colegiado sobre la existencia del permiso \*\*\*\*\* que el actor reclama, ya que se requiere prueba plena o indubitable de la existencia del aludido permiso porque ese hecho es en el que descansa la pretensión de la actora, es decir, debe quedar fehacientemente acreditada la existencia del permiso que dice ostentar para que pueda exigirse a la autoridad la devolución o reposición de éste, máxime cuando se encuentran involucrados intereses de orden público, como lo es la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, por lo que es necesario probar en el juicio la titularidad del derecho cuyo reconocimiento pretende.

Encuentra apoyo lo anterior, en el criterio judicial que se transcribe a continuación.

***SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN POR PAGO DE LO INDEBIDO. LA CONFIGURACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA IMPLICA QUE EL ACTOR DEMUESTRE EN EL JUICIO DE NULIDAD LA TITULARIDAD DEL DERECHO CUYO RECONOCIMIENTO PRETENDE.*** Cuando la pretensión que se deduce de la demanda consiste en la nulidad de la resolución negativa ficta derivada de la solicitud de devolución por pago de lo indebido, no basta que se

*considere ilegal la resolución negativa ficta por la omisión de la enjuiciada de contestar la demanda para que automáticamente proceda la devolución referida, sobre la base de que la pretensión del promovente del juicio de nulidad implica la nulidad del acto y el reconocimiento o no del derecho subjetivo a la devolución, en cuyo caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como órgano de anulación y de plena jurisdicción, por lo que debe ocuparse de ambos aspectos. Luego, la simple declaración de nulidad por el motivo apuntado no trae como consecuencia la condena a la autoridad demandada para que acceda a lo solicitado por la contribuyente, es decir, devuelva la cantidad exigida por pago de lo indebido, sino que debe decidir respecto a la procedencia o reconocimiento de ese derecho subjetivo. Por tanto, para que tal reconocimiento sea procedente no es suficiente que se solicite la devolución a la autoridad competente, sino que, además, es necesario probar en el juicio de nulidad la titularidad del derecho cuyo reconocimiento pretende.*

*Época: Décima Época, Registro: 160103, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.10.A.180 A (9a.), Página: 2114, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

Por cuanto hace a la solicitud presentada por la actora el ocho de diciembre de dos mil diez para que le sea devuelto el permiso debidamente corregido, así como la original de la factura número \*\*\*\*\* de veintidós de mayo de dos mil trece y original de la póliza de seguro, constituyen documentales privadas que sólo tiene el alcance para acreditar lo que en ellas se contienen, pero no son útiles para demostrar la existencia del aludido permiso.

Las documentales públicas y privadas, son valoradas en términos de lo dispuesto por los artículos 318, 322, fracción II, 323, 329, 330, 400, 404, 405, 408 y 418 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado, aplicado supletoriamente a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

En relación con lo manifestado por la recurrente, en el sentido de que para tener por acreditado la existencia del permiso se debe tomar en cuenta que el Director Municipal del Transporte le reconoció el derecho para la explotación del servicio público del transporte en la modalidad de taxi, al ser la autoridad encargada de todos los trámites relacionados con el Transporte Público y que es a quien corresponde la expedición del duplicado de los permisos en caso de extravío, resulta inoperante, en razón de que, como quedó expuesto, para que fuera procedente la pretensión de la actora, ésta tenía la carga de acreditar la existencia del permiso como acto jurídico en los términos precisados en este fallo.

Derivado de las consideraciones jurídicas antes expuestas, es de concluir que, contrario a lo alegado por la

recurrente, la Sala actuó conforme a derecho al restarle valor probatorio a las pruebas documentales allegadas al juicio, ya que era indispensable que éstas demostraran fehacientemente la existencia previa del permiso de taxi expedidos por el Ayuntamiento de Tijuana, al no prever los ordenamientos de la materia ningún otro permiso que amparara tal derecho, y ante la insuficiencia de medios de convicción que generen certeza de la existencia de tal derecho, no es dable deducir la correlativa obligación de la autoridad instada a que devuelva a la parte actora documento alguno que ampare tal permiso.

Por otro lado, este Pleno advierte que la pretensión del demandante es improcedente, debido a que la parte actora recurrente no aporta al juicio elementos de prueba que acrediten los términos o características de la autorización que dice ostentar.

En efecto, según se advierte de la petición formulada por la parte actora a la autoridad municipal del transporte, así como del escrito inicial de demanda y sus anexos, el actor sostiene que entregó un permiso para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de vehículo de alquiler tipo taxi, que le corresponde el número económico \*\*\*\*\* y que su vigencia es hasta el treinta y uno de diciembre de dos quince, sin embargo, el actor omite precisar a la autoridad o autoridades que lo emitieron; la fecha de emisión; si cuenta o no con fotografía de la permissionaria; el objeto del aludido permiso; especificación de prórroga, en su caso, la modalidad del servicio de transporte público que prestará; derechos y obligaciones de la permissionaria; tipo, características y antigüedad máxima del vehículo con que habrá de prestarse el servicio; normas de operación del servicio; causas de terminación del permiso; prohibición, en su caso, de variar las condiciones del permiso sin la previa autorización de la autoridad municipal del transporte; cualquier otra prohibición; designación, en su caso, de beneficiarios para su transmisión; y, el señalamiento expreso de que el permiso constituye patrimonio familiar; todo lo anterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 126 del aludido reglamento municipal.

Es decir, el actor debió señalar las características del documento que pretende le sea devuelto o repuesto por la autoridad demandada, precisando los términos y condiciones bajo los cuales se le autorizó la prestación del referido servicio público.

Lo anterior es trascendental, puesto que su pretensión es la devolución o reposición del referido permiso, empero, si la autoridad negó la existencia del permiso expedido por el Ayuntamiento de Tijuana, la parte actora tenía la carga de demostrar las características o elementos que identificaran el referido permiso o autorización, ello para que fuera procedente su pretensión, pues la falta de precisión en las características del documento impide ordenar la devolución o reposición que reclama, lo que torna improcedente su pretensión.

En las relatadas condiciones, ante lo infundado e inoperante de los agravios, lo procedente es confirmar la sentencia dictada el nueve de febrero de dos mil dieciséis por la Segunda Sala de este Tribunal en los autos del juicio al rubro citado.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 94 de la ley que rige a este órgano jurisdiccional, es de resolver y se...

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

**PRIMERO.-** Son infundados los agravios hechos valer; en consecuencia,

**SEGUNDO.-** Se confirma la sentencia dictada el nueve de febrero de dos mil dieciséis por la Segunda Sala.

**NOTIFÍQUESE**, personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Guillermo Moreno Sada y Alberto Loaiza Martínez, siendo ponente el último de los mencionados, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

LA SUSCRITA, CLAUDIA CAROLINA GOMEZ TORRES, SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR:-----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSION PUBLICA DE LA RESOLUCION DICTADA POR EL PLENO DEL TRIBUNAL EN SESION DE FECHA VEINTIUNO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE, RELATIVA AL RECURSO DE REVISION PROMOVIDO EN EL EXPEDIENTE 832/2014 S.S., 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; VERSION QUE VA EN VEINTE FOJAS UTILES.

LO ANTERIOR CON APOYO EN LOS ARTICULOS 80 Y 83, FRACCION VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A QUINCE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE. DOY FE.



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.