



RECURSO DE REVISIÓN:
74/2024 J.S.

ACTOR: *****1

AUTORIDAD DEMANDADA:
JUNTA DE GOBIERNO DEL
INSTITUTO DE MOVILIDAD
SUSTENTABLE DEL
ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA Y OTRA.

MAGISTRADO PONENTE:
ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

Mexicali, Baja California, diecinueve de septiembre de
dos mil veinticinco.

Resolución que confirma el acuerdo de veintiséis de julio
de dos mil veinticuatro, emitido por el Juzgado Segundo, en el
incidente de suspensión del expediente 74/2024 J.S.

ÍNDICE

I. Resultandos	2
Antecedentes en sede administrativa	2
Antecedentes en primera instancia	3
Antecedentes en segunda instancia	4
II. Considerandos	5
Competencia	5
Procedencia	5
Legitimación	5
Estudio de la controversia	5
III. Resolutivos	45

GLOSARIO:

Ley del Tribunal

Ley del Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Baja California.

Tribunal

Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de
Baja California



Juzgado Segundo del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California

Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California

Junta de Gobierno de IMOS

Junta de Gobierno del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California

Director General

Director General del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California

RESULTANDOS:

Antecedentes en sede administrativa

1. La autoridad otorgó a *****1 el permiso *****2, a efecto de que prestara el servicio público de transporte en la modalidad de taxi de ruta, para ser operado en la ruta denominada Centro - La Mesa – Clínica 27 – Colonia Mérida – Arboleda – Centro, en la municipalidad de Tijuana, Baja California.

2. El dieciséis de abril de dos mil veinticuatro, el Director General expidió por revalidación el permiso *****2, vigente del dieciséis de abril de dos mil veinticuatro al treinta y uno de diciembre de dos mil veintinueve, en el cual se reubicó al permisionario a la ruta El niño – Los Pinos – 5 y 10 de Tijuana, en lugar de la ruta señalada en el párrafo anterior.

Antecedentes en primera instancia

3. En contra del acto señalado en el párrafo anterior, *****1 promovió juicio contencioso administrativo, en el que solicitó la suspensión del acto impugnado, en los siguientes términos:

- Las cosas se mantengan en el estado que se encuentran.

- No se impida o moleste, embarguen o desposea el vehículo y no sea privada de la libertad de dedicarse a la actividad, ni se le impongan multas por las condiciones del permiso que fue revalidado con folio *****3.
- No se modifiquen las condiciones bajo las cuales se autorizó la prestación del servicio público de transporte bajos las características y condiciones dadas.
- Se suspendan los actos del Director General que modifican las condiciones y circunstancias que se ven afectadas por la expedición del permiso por revalidación.
- Se siga permitiendo ejercer el servicio de taxi bajo las condiciones contenidas en el permiso original.
- Se permita realizar los trámites correspondientes como es la revalidación de tarjeta de circulación y revisión mecánica bajo las condiciones del permiso previamente autorizado.

4. Mediante proveído de dieciocho de junio de dos mil veinticuatro, el Juzgado negó la suspensión provisional respecto de los actos impugnados, bajo la consideración de que el otorgamiento de dicha medida podría afectar el interés social.

5. Mediante acuerdo de veintiséis de julio de dos mil veinticuatro, el Juzgado negó la suspensión definitiva en los términos solicitados.

Antecedentes en segunda instancia

6. Inconforme con el acuerdo anterior, el veintiuno de agosto de dos mil veinticuatro, la parte actora interpuso recurso de revisión, mismo que fue admitido por acuerdo de Presidencia de veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro.

7. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese y, notificarlas que, a efecto de dictar resolución, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez como ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada.

8. Transcurrido el término otorgado a las partes, se turnaron al suscrito Magistrado para formular el proyecto de resolución respectivo.

9. Agotado el procedimiento, conforme a la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente, conforme a los siguientes

CONSIDERANDOS:

10. Competencia. El Pleno del Tribunal es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 20, fracción II, y 121, fracción I, de la Ley del Tribunal.

11. Procedencia. Es procedente el recurso de revisión, toda vez que se interpone contra del auto que negó la suspensión definitiva al actor, conforme a lo establecido en el artículo 121, fracción I, de la Ley del Tribunal.

12. Legitimación. La parte actora acude al presente recurso por conducto de su abogado autorizado.

ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

13. Contextualización. El actor solicitó la suspensión del acto impugnado, para efectos de que se le permita ejercer el servicio de taxi en la modalidad de ruta, bajo las condiciones y circunstancias que fueron autorizadas en el permiso *****2 anterior, y que se le permita realizar los trámites correspondientes como revalidación de tarjeta de circulación y revisión mecánica bajo las mismas condiciones de dicho permiso.

14. El Juzgado resolvió que la medida suspensiva solicitada resultaba improcedente, toda vez que el derecho humano a la movilidad privilegia al interés general, ya que se debe salvaguardar los derechos de las personas a la movilidad, y que de concederse que la parte actora preste el servicio en ruta diversa afectaría el interés público.

15. Inconforme con tal determinación, la parte actora interpuso el presente recurso de revisión.

AGRAVIOS

16. Se tienen por reproducidos los agravios que hace valer la parte 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.

17. Apoya lo anterior la jurisprudencia 2/2024¹ de rubro “AGRAVIOS EN REVISIÓN. ES INNECESARIO TRANSCRIBIRLOS EN LA RESOLUCIÓN”, del Pleno de este Tribunal, consultable en su Portal electrónico oficial².

ESTUDIO

18. La parte recurrente manifiesta, en esencia, que el Juzgado no resolvió conforme a derecho por lo siguiente:

a) Que el Juzgado desechó al actor la prueba de inspección judicial que ofreció al promover el juicio, con el fin de acreditar que contaba con las características de la autorización para prestar el servicio de taxi, así como la existencia y contenido de documentos y datos relevantes que aparecen en los archivos de las autoridades.

b) Se basó en meras apreciaciones subjetivas para concluir que de conceder la medida suspensiva se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, pues del cuaderno de suspensión no se advierten elementos objetivos que sustenten ello.

c) No se realizó un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, pues, no existe constancia escrita de la resolución de la Junta de Gobierno, de modificación y

¹ TESIS DE JURISPRUDENCIA 2/2024

AGRAVIOS EN REVISIÓN. ES INNECESARIO TRANSCRIBIRLOS EN LA RESOLUCIÓN.

Hechos: Se interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada en primera instancia; al resolver, el Pleno omitió transcribir los agravios planteados por la parte recurrente.

Criterio: Es innecesario transcribir en la resolución los agravios planteados por la parte recurrente.

Justificación: La Ley del Tribunal no señala de manera expresa qué requisitos deberán contener las resoluciones que se dicten en la segunda instancia, sin embargo, conforme al artículo 17 de la Constitución Nacional, la administración de justicia debe ser completa, lo cual implica resolver sobre todos los puntos debatidos. Satisfacer este principio no implica transcribir los agravios de la parte recurrente, sino atenderlos; máxime que la Ley del Tribunal no contempla esa obligación.

² <https://tejabcb.mx/wp-content/uploads/2024/09/TESIS-DE-JURISPRUDENCIA-2-2024.pdf>

reubicación de la ruta que tenía antes, que el permiso fue emitido por el Director General que no es competente para ello y que en dicho permiso se violaron las disposiciones de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en cuanto a vulnerar las formalidades del acto de molestia, los principios de legalidad, seguridad jurídica, confianza legítima y garantía de audiencia.

d) Con la concesión de la suspensión definitiva contra la cancelación del permiso para prestar el servicio público de transporte y la ruta previamente autorizada, no causaría perjuicio al interés general y, por el contrario, la negativa traería una afectación al actor por los daños y perjuicios económicos que ocasionaría la ejecución del acto impugnado.

Estudio del agravio inciso a):

19. Contexto y antecedentes.

20. La parte actora ofreció en el presente incidente de suspensión, la prueba de inspección judicial, a efecto de que se inspeccionaran las instalaciones del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado y el personal del Juzgado diera fe de las rutas e itinerarios de los permisos.

21. Lo anterior, con el fin de acreditar que la demandante contaba con autorización para prestar el servicio público bajo las condiciones contenidas en el oficio *****3; asimismo, que dichas condiciones fueron modificadas al revalidar el permiso.

22. Mediante acuerdo de dieciocho de junio de dos mil veinticuatro, el Juzgado desechó la citada probanza, bajo el argumento de que la finalidad de la prueba de inspección no es allegar constancias de documentos obrantes en los archivos de las autoridades, sino para que el fedatario público

haga constar hechos o circunstancias que se aprecien por los sentidos en el mundo fáctico.

23. En contra de dicha determinación, la parte actora interpuso recurso de reclamación, el cual fue desechado por el Juzgado mediante acuerdo de diez de julio de dos mil veinticuatro.

24. En el agravio en examen, la recurrente combate el desechamiento de la prueba de inspección.

Puntos jurídicos a resolver:

25. En mérito de lo anterior, en principio este Pleno deberá determinar si en el presente recurso de revisión se puede analizar la violación procesal alegada por la recurrente.

26. Resuelto lo anterior y de encontrar que si es factible, entonces lo conducente será establecer si dicha violación procesal trascendió al resultado del fallo dictado por el Juzgado, que negó la suspensión definitiva, pues de no trascender, su agravio sería inoperante para modificar la resolución recurrida.

Criterios:

27. En el recurso de revisión interpuesto en contra del acuerdo que negó la suspensión definitiva, se pueden analizar las violaciones procesales cometidas en el incidente de suspensión, siempre que no haya operado la preclusión.

28. Por otra parte, la violación procesal alegada por la recurrente no trasciende al resultado del fallo, por lo que su agravio es inoperante.

Justificación:

- **Sobre la posibilidad de analizar en la revisión, violaciones procesales cometidas en el incidente de suspensión.**

29. El artículo 121 de la Ley del Tribunal, en lo que interesa, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 121. Las partes podrán interponer el recurso de revisión, con el objeto de que el Pleno del Tribunal revoque o modifique las siguientes determinaciones de los Órganos de Primera Instancia:

- I. Los acuerdos o interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva;
- II. Las interlocutorias que confirmen el desechamiento de la demanda o la contestación;
- III. Las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento o la caducidad; y,
- IV. Las sentencias que resuelvan el asunto en definitiva.

El recurso deberá interponerse por escrito ante el órgano que dictó la resolución o acuerdo recurrido dentro del plazo de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo o de la resolución que se pretenda recurrir, debiéndose expresar los agravios que causa al inconforme, precisando la parte de la resolución impugnada que le causa perjuicio, los preceptos legales que estima se violaron y los razonamientos tendientes a demostrar dichas violaciones.

(...)”.

30. Del precepto transcrito, se advierte que el recurso de revisión tiene por objeto que este Pleno revoque o modifique las resoluciones dictadas por los órganos de primera instancia (señaladas en las fracciones I a IV), en base al estudio de los agravios expresados por la parte inconforme.

31. Sin que el citado artículo haga distinción entre agravios que se refieran a violaciones sustantivas o procesales.

32. Entonces, es dable concluir que este Pleno se encuentra facultado para analizar las violaciones procesales cometidas en el incidente de suspensión, hechas valer como agravios en el recurso de revisión interpuesto en contra de los acuerdos o interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva.

33. Lo anterior, por una parte, conforme al principio de derecho de que en donde la ley no distingue no es dable distinguir, ya que el legislador no hizo distinción entre agravios que se refieran al procedimiento o al fondo.

34. Y, por otra parte, dicha interpretación obedece al principio pro persona³ contenido en el artículo primero Constitucional, ya que maximiza el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal, consistente en la obligación de

³ Criterio de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, por el cual se busca maximizar la vigencia y respeto de tales derechos, que tiene lugar ante la disyuntiva de elegir entre dos o más posibles interpretaciones de una misma norma, para elegir la que favorezca más ampliamente o en mejor medida los mencionados derechos, e inversamente, acudir a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro: **"PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUEL."** [Registro digital: 2000263; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materias(s): Constitucional; Tesis: 1a. XXVI/2012 (10a.); Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 659; Tipo: Aislada].

garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que las respuestas que obtengan de éstos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general.

35. Esto, ya que si el órgano de primera instancia incurrió en una violación procesal que influyó en el sentido en que emitió la resolución que resolvió sobre la suspensión definitiva (concediéndola o negándola), a través de la revisión se pueden analizar dichas violaciones a la luz de los agravios expuestos en el recurso y, en caso de que estos resulten fundados, deberá revocarse la resolución recurrida y ordenarse la reposición del procedimiento en lo que sea necesario, a fin de que el incidente de suspensión se integre adecuadamente para su solución y se resuelva de nueva cuenta -en forma efectiva- sobre la suspensión definitiva.

36. Lo cual, además, evita que el particular tenga que acudir a un medio extraordinario de defensa (como el juicio de amparo) para que se subsanen dichas violaciones procesales, con lo que se garantiza un acceso a la justicia de manera más pronta y expedita conforme mandata el artículo 17 Constitucional.

37. Aquí, cabe señalar que en la revisión no es posible estudiar agravios respecto a violaciones procesales en las que operó la preclusión; es decir, cuando 1) las violaciones procesales ya fueron analizadas a través de un diverso medio de impugnación contenido en la Ley del Tribunal, y 2) cuando las violaciones procesales no se combatieron mediante el medio de impugnación que prevé dicha legislación para tal efecto.

38. En efecto, no se debe perder de vista que el proceso se rige por un principio general de impugnación, entendido éste como la posibilidad de las partes de combatir las resoluciones que consideren equivocadas, ilegales, injustas o no apegadas a derecho del Tribunal⁴, con la finalidad o resultado procesal de que se modifique o revoque la resolución impugnada.

39. Asimismo, en todo proceso existen cargas procesales. La carga procesal es una obligación en beneficio propio, es decir, una conducta que de no realizarse perjudica al omiso; existen las cargas de presentar o contestar la demanda, de ofrecer pruebas, de objetar, de impugnar. Si no se realizan las conductas respectivas dentro de los plazos y oportunidades que las leyes determinan para ello, precluyen los derechos y, por tanto, no se liberan de las cargas respectivas los sujetos interesados.⁵

40. La preclusión es una figura jurídica que extingue o consume la oportunidad procesal de realizar un acto⁶, que lleva a la clausura definitiva de cada una de las etapas del proceso y permite que las resoluciones judiciales susceptibles de impugnarse a través de los recursos o medios ordinarios de defensa adquieran firmeza cuando se emita la decisión que resuelva el medio impugnativo, o bien, cuando transcurra el plazo legal sin que el recurso o medio de defensa se haga valer.

⁴ Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 10a. ed., México, Oxford, 2007, página 36.

⁵ *Ibíd.*, p. 37

⁶ Así lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a./J. 21/2002, de rubro: “**PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.**” [Registro digital: 187149; Instancia: Primera Sala; Novena Época; Materias(s): Común; Tesis: 1a./J. 21/2002; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Abril de 2002, página 314; Tipo: Jurisprudencia].

41. Así, con la preclusión se persigue hacer posible el desarrollo ordenado del juicio y establecer un límite a la posibilidad de discusión, en observancia al principio de impartición de justicia pronta contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

42. Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se reproduce a continuación:

PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA. La mencionada institución jurídica procesal, consistente en la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, contribuye a que el proceso en general, para cumplir sus fines, se tramite con la mayor celeridad posible, pues por virtud de la preclusión, las distintas etapas del procedimiento adquieren firmeza, dando sustento a las fases subsecuentes, de modo que el juicio se desarrolle ordenadamente y se establezca un límite a la posibilidad de discusión, en aras de que la controversia planteada se solucione en el menor tiempo posible, observando el principio de impartición de justicia pronta previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, la preclusión tiene lugar cuando: a) No se haya observado el orden u oportunidad establecido en la ley, para la realización del acto respectivo; b) Se haya realizado una actividad procesal incompatible con el ejercicio de otra; y, c) La facultad relativa se haya ejercido válidamente en una ocasión. Si bien el último de los supuestos referidos corresponde a la consumación propiamente dicha, indefectiblemente en todos ellos la preclusión conlleva la clausura definitiva de cada una de las etapas del proceso, lo que implica que, por regla general, una vez extinguida la oportunidad de ejercer el derecho correspondiente o habiéndolo ejercido en una ocasión, ya no puede hacerse valer en un momento posterior. En ese sentido, la figura

procesal referida permite que las resoluciones judiciales susceptibles de ser revocadas, modificadas o nulificadas a través de los recursos y medios ordinarios de defensa que establezca la ley procesal atinente, adquieran firmeza cuando se emita la decisión que resuelva el medio impugnativo o, en su caso, cuando transcurra el plazo legal sin que el recurso o medio de defensa relativo se haya hecho valer.

43. Ahora bien, la figura procesal de la preclusión se encuentra prevista en el artículo 133 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria al juicio contencioso, que establece que una vez concluido el término fijado a las partes, sin necesidad de que se acuse rebeldía, seguirá el juicio su curso y se tendrá por perdido el derecho que, dentro de ellos, debió ejercitarse.

44. Así, tal principio procesal tiene aplicación en el juicio contencioso, por lo que si el derecho atinente no se ejerce dentro del plazo correspondiente o se ejerce en una ocasión, no puede ya hacerse valer con posterioridad.

45. De ahí que en la revisión interpuesta en contra de la resolución que concede o niega la suspensión definitiva, no es posible estudiar agravios respecto a violaciones procesales en las que operó la preclusión, ya sea porque dichas violaciones ya fueron analizadas a través de un diverso medio de impugnación previsto en la Ley del Tribunal o porque se no combatieron mediante el medio de impugnación previsto en la ley para tal efecto; pues conforme a dicho principio procesal, habiéndose ejercido el derecho de impugnar o extinguido este, ya no puede hacerse valer en un momento posterior.

46. Cabe precisar que lo hasta aquí resuelto, tiene apoyo en la tesis 1a. XVIII/2019 (10a.) de la Primera Sala de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió un caso análogo en materia civil:

APELACIÓN. SE PUEDEN ANALIZAR EN ESE RECURSO VIOLACIONES PROCESALES, SIEMPRE QUE NO CONSTITUYAN COSA JUZGADA O SE ACTUALICE LA PRECLUSIÓN. El

artículo 688, primer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, establece que el objeto del recurso de apelación es que el tribunal de alzada revise las resoluciones emitidas por el a quo. Por otra parte, doctrinalmente, se ha considerado que en apelación no se deben analizar cuestiones que no figuren en la sentencia de primer grado, ya que por tratarse de un recurso en el que el tribunal de alzada asume una función revisora, sólo se le faculta para corregir los errores en que hubiera incurrido el a quo al dictarla. Sin embargo, del texto del citado precepto legal no se advierte una prohibición expresa para que el tribunal de alzada analice cuestiones diversas a la resolución de primera instancia, pues de dicho numeral, en relación con el artículo 693 del mismo ordenamiento procesal, no se distingue entre agravios que se refieran al procedimiento o al fondo; por lo que en el recurso de apelación podrán hacerse valer violaciones procesales, con excepción de los siguientes supuestos: i). cuando ya fueron analizadas a través de diversos recursos, pues existe cosa juzgada, esto es, no se le podría obligar a decidir dos veces la misma cuestión que ya resolvió, ni puede revocar sus propias determinaciones, y ii) cuando en su contra no se haya hecho valer el recurso ordinario que prevea la legislación aplicable, ya que habrá operado la preclusión.

- **Sobre si la violación procesal alegada por la recurrente trascendió al resultado del fallo.**

47. Como se adelantó, este Pleno considera que la violación procesal alegada por la recurrente no trasciende al resultado del fallo, **por lo que su agravio es inoperante**. Se explica.

48. Como antes se reseñó, el Juzgado desechó el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora en contra del proveído en virtud del cual se desechó la prueba de inspección judicial ofrecida por el demandante en el incidente de suspensión, a efecto de que se inspeccionara las instalaciones del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado y el personal del Juzgado diera fe de las rutas e itinerarios de los permisos.

49. Con la referida probanza, la parte actora quería acreditar que contaba con autorización para prestar el servicio público bajo las condiciones contenidas en el oficio *****3; asimismo, que dichas condiciones fueron modificadas al revalidar el permiso.

50. Sin embargo, este Pleno advierte que del contenido del auto impugnado, la negativa de otorgar la suspensión definitiva no se sustenta en el hecho de que no se hubiere demostrado que la parte actora contaba con autorización para prestar el servicio público de transporte, con colores rojo-negro círculo blanco, dentro de la ruta e itinerario indicados en el oficio *****3; tampoco se tiene como no acreditado ese hecho.

51. Motivo por el cual, el que se desechará el recurso de reclamación, interpuesto contra el desechamiento de la prueba de inspección ofrecida por la parte actora en el cuaderno de suspensión, no trasciende al sentido de la determinación

consistente en negar la suspensión definitiva, ya que en esta no se cuestionó lo relativo a dicha autorización, ni fue un hecho controvertido que sustentara tal negativa.

53. Por tanto, al no haberse sustentado la negativa de suspensión definitiva en el hecho de que no se hubiere demostrado que la parte actora contaba con autorización para prestar el servicio público de transporte, con colores rojo-negro circulo blanco, dentro de la ruta e itinerario indicados en el oficio *****3, aunado a que el Juzgado partió del hecho de que fueron modificadas las condiciones del permiso cuando este se revalidó, su argumento de agravio es inoperante.

54. Esto, toda vez que la violación alegada por la recurrente no trasciende al resultado del fallo recurrido, pues incluso de haberse desahogado y valorado la prueba de inspección que ofreció en el incidente de suspensión, el Juzgador hubiera resuelto sobre la suspensión definitiva en los mismos términos en que lo hizo en la resolución recurrida.

55. Sirven de apoyo a lo antes expuesto, las tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, que se reproducen a continuación:

VIOLACIONES PROCESALES ALEGADAS EN AMPARO DIRECTO. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE PLANTEAN RESULTAN INOPERANTES, SI AQUÉLLAS NO TRASCENDIERON AL RESULTADO DE LA SENTENCIA RECLAMADA. La certeza de la violación procesal alegada por el quejoso, por sí misma, no basta para estimar fundado el concepto de violación a través del cual se plantea, sino que, además, deben explicarse las razones por las cuales pudo trascender al resultado de la sentencia reclamada y quedar evidenciada esa circunstancia del contenido de los autos del juicio natural pues, de no advertirse ello, los planteamientos relativos devienen inoperantes. En efecto,

piénsese que lo que se alega es la indebida admisión de una prueba a la contraparte del quejoso, empero, si la determinación de la eficacia de sus excepciones no se sustentó en dicho medio de convicción, sino en otro diverso, cuya admisión no fue impugnada, es palmario que la destacada situación no trascendió al resultado del fallo, requisito indispensable para abordar su análisis y atribuirle eficacia, de conformidad con lo establecido por los artículos 171 y 182 de la Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece.

Registro digital: 2007231; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Décima Época; Materias(s): Común; Tesis: III.4o.C.6 K (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, página 1582; Tipo: Aislada.

VIOLACION PROCESAL. PRUEBAS NO ADMITIDAS. Si existen pruebas inconducentes, innecesarias o que no tienen relación con la litis, sería ilógico, que por el simple hecho de no razonar debidamente su rechazo, ni señalar su fundamento legal para ello, tenga que decretarse su admisión, puesto que esta situación a nada práctico conduciría, si de todas maneras, de llegar a desahogarse, es evidente que no cumpliría la prueba rechazada con la finalidad que se señaló en su ofrecimiento, de ahí que cuando en el amparo directo se destaque que existe una violación procesal, como la que se cuestiona, tenga que precisarse también si se afectan las defensas del quejoso con su existencia, y si esa afectación trasciende al resultado del fallo, pues si bien es reproable que no se invoque el fundamento para rechazar una prueba, ni se razone debidamente esto, también lo es que, es igualmente inaceptable que se ordene la recepción de una prueba cuyo desahogo no tiene un efecto benéfico para la parte a la que se le cometió tal infracción procesal, porque entonces, lejos de beneficiarle la reparación de la violación cometida, que se ordenara en el amparo, ello le perjudicaría debido a que se infringiría en perjuicio tanto de la parte que se queja de la violación procesal, como de las demás que figuren en el juicio de donde emana la sentencia reclamada, principio de economía procesal, ya que subsanada la violación, de todas maneras, no se lograría el resultado que se señaló con el ofrecimiento y desahogo de la prueba rechazada, situación que retardaría la solución del caso planteado.

Registro digital: 227574; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Octava Época; Materias(s): Administrativa; Fuente:

Estudio de los agravios incisos b) a d):

56. Son **infundados** los agravios de la recurrente.

57. A efecto de analizar los argumentos de agravio, debe darse respuesta a los siguientes cuestionamientos:

- I. ¿El Juzgado analizó la apariencia del buen derecho?
- II. ¿El Director era incompetente para modificar las condiciones del permiso *****2?
- III. De concederse la suspensión en los términos que la parte actora solicita, ¿se afectaría el interés social?

58. Para responder esas interrogantes, se seguirá la siguiente línea argumentativa:

- I. Aunque los agravios esgrimidos son fundados en la parte relativa a que se omitió la ponderación de la apariencia del buen derecho, deben tenerse como inoperantes, pues una vez efectuada esa ponderación, se concluye que debe primar el interés público.
- II. Lo anterior es así, máxime que, la apariencia del buen derecho no es evidente en este caso como para lograr una decisión de mera probabilidad respecto a que el acto impugnado habrá de declararse nulo.

59. Así, para desarrollar la línea argumentativa anterior, los temas que habrán de desarrollarse son los siguientes:

Tema 1.	Sobre el deber de ponderar la apariencia del buen derecho.
---------	--

Tema 2.	Sobre la apariencia del buen derecho en el caso concreto.
Tema 3.	Ponderación en mérito de las circunstancias del caso.

- **Sobre el deber de ponderar la apariencia del buen derecho.**

60. En materia contenciosa administrativa, una de las razones que fundamentan la suspensión de los actos impugnados, es revertir el poder de autotutela de la administración pública por virtud de la cual hace ejecutorias sus decisiones y puede imponerlas por sus propios medios⁷.

61. En ese orden, para evitar que se genere una injusticia de fondo, en la legislación se establece la posibilidad de que el juzgador analice de manera preliminar la posición de las partes y, en su caso, dicte una medida cautelar a fin de evitar que esa injusticia se prolongue como consecuencia de la demora en la resolución del juicio.

62. En el juicio contencioso administrativo de esta entidad federativa, la suspensión se encuentra normada en el

⁷En relación a esto Eduardo García de Enterría puntualiza lo siguiente: El caso es muy frecuente en los procesos contencioso-administrativos. La Administración goza del insuperable poder de la autotutela, por virtud del cual hace ejecutoria sus decisiones, sean éstas las que sean, y es capaz de imponerlas de hecho por sus propios medios a los administrados que no las ejecuten o las admitan de grado. Los administradores tendrían que ser de sustancia divina si no abusaran con alguna frecuencia de ese formidable poder, que echa sobre el administrado la tremenda carga de un proceso impugnatorio cuyo final se demora a cuatro, a siete, a diez años. Es cada vez más frecuente ese abuso, hay que decirlo y todos lo sabemos. Con cierta habitualidad la Administración dice a los administrados afectados que es posible que tengan razón, incluso que la tienen (lo cual es ya una expresión de cinismo, si no de ese virtualmente inaplicable delito que es la prevaricación), pero que va a tardar largos años en que los Tribunales se la reconozcan, por lo que le conviene más hacer algún «convenio» con la Administración [...] El abuso de la autotutela no es, pues, nada infrecuente y una buena parte de los procesos que hoy inundan nuestros Tribunales son recursos en que esos abusos son visibles *icluoculi*. Con estos procesos la Administración se ampara en un privilegio formal para sostener una injusticia de fondo, intentando agotar a sus contrarios sobre la base de la extraordinaria duración de los procesos que les toca sufrir (y eso sin contar con los innumerables casos en que el abuso de la decisión no se corresponde con la reacción procesal del afectado, que renuncia de antemano a seguir el largo y penoso camino judicial, renuncia cada vez más frecuente y que es, por cierto, una carga social casi nunca contabilizada en el pasivo de la imperfección del sistema de la justicia). Es, justamente, esa situación de abuso de la autotutela la que sólo puede combatirse con el sistema expeditivo de medidas cautelares. (Véase: García de Enterría, Eduardo. La Batalla por las Medidas Cautelares. Editorial Thomson, Tercera Edición, páginas 206 y 207).

“No se otorgará la suspensión, si se sigue perjuicio a evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio”.

63. Ahora bien, a juicio de este Pleno, ese artículo no debe ser interpretado en su tenor literal, sino de conformidad con el derecho humano a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 8 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipulan lo que se transcribe enseguida:

ARTÍCULO 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

ARTÍCULO 25. Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

ARTÍCULO 17. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de

manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

64. Para justificar lo anterior, es preciso hacer las siguientes puntualizaciones:

- I. El derecho humano a la tutela judicial efectiva entre otras cosas implica la obligación del Estado de generar vías jurisdiccionales que permitan a los gobernados defender sus derechos no solo formalmente sino materialmente; lo que a su vez significa que deben constituir cauces efectivos que verdaderamente sean capaces de producir la respuesta legal buscada por los ciudadanos.
- II. Por tal motivo, si en virtud de ese derecho todo juicio contencioso administrativo debe ser eficaz y por ende capaz de producir el efecto para el cual fue concebido, entonces se vuelve evidente que la suspensión se erige como un elemento más de ese derecho, toda vez que con esa medida cautelar, por un lado, se asegura que la sentencia que resuelve el fondo del asunto tenga el efecto práctico deseado por el legislador, y por el otro, se evita que los actos impugnados –y en particular sus efectos- afecten un derecho actual y concreto del demandante durante el proceso, pero sobre todo, que esa condición se prolongue como consecuencia de su tardanza.
- III. Por esa razón, en el derecho comparado⁸, así como al interior del Poder Judicial de la Federación⁹, se

⁸ Véase: García de Enterría, Eduardo. La Batalla por las Medidas Cautelares. Editorial Thomson, Tercera Edición, página 230.

⁹ Es ejemplificativa al respecto la tesis XXIV. 2º. 2P (11ª) de rubro: SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE NEGÓ MODIFICAR O SUSTITUIR LA PRISIÓN

consideran que, de la tutela judicial efectiva se deriva un verdadero derecho a la tutela cautelar; debido a que sin ese derecho no habría efectividad en la administración de justicia ante la larga duración de los procesos jurisdiccionales.

- IV. En esa lógica, es claro que el artículo 80 Ley del Tribunal, en su tenor literal, constituye una restricción al derecho humano a una tutela judicial efectiva en su vertiente relacionada con el derecho a la tutela cautelar, debido a que de manera categórica prohíbe que se conceda esa medida en caso de que se cause perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio.
- V. Ahora, aunque si bien es verdad que la referida restricción podría considerarse -en principio- constitucionalmente válida debido a que su finalidad es proteger el interés social y orden público, también lo es que, al no establecer ninguna excepción, puede generar que se violente el derecho humano a una tutela judicial efectiva en casos injustificados. Tal sería el supuesto en que la afectación al orden e interés social sea exigua e insignificante y en cambio la afectación del demandante sea grave, sumada a una evidente apariencia del buen derecho.
- VI. Además, debido a que como parte de la presunción de legitimidad de la que están investidos los actos

PREVENTIVA JUSTIFICADA. EL ARTÍCULO 163 DE LA LEY DE AMPARO, EN CUANTO A LOS EFECTOS QUE OTORGA A DICHA MEDIDA ES INCONVENCIONAL, AL RESTRINGIR DE MANERA DESPROPORCIONADA EL DERECHO A LA TUTELA CAUTELAR, INMERSO EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 107, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

administrativos, debe considerarse -por lo menos provisoriamente¹⁰- que la Administración Pública siempre efectúa sus determinaciones al amparo del servicio general. Entender ese artículo en su tenor literal, daría por resultado que en ningún caso procedería la suspensión, debido a que, al paralizar los efectos de un acto administrativo, se paralizarían consecuencias que en principio deben entenderse provechosas para la ciudadanía.

VII. Por esa razón, el artículo 80 de la Ley del Tribunal debe ser matizado e interpretado de conformidad con el derecho humano a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 8 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para así entender que para proveer sobre la suspensión de los actos impugnados, los órganos jurisdiccionales de este Tribunal deben hacer un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social e individual.

VIII. Esa interpretación es la que se estima conducente debido a que como lo precisó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.)],¹¹ antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁰ Es decir, hasta que la autoridad competente resuelva lo contrario.

¹¹ Esa jurisprudencia tiene registro digital: 2014332 y como rubro: INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.

Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.

- IX. Además, la propia Primera Sala [en la misma jurisprudencia citada anteriormente] ha establecido que conforme al principio pro persona, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos fundamentales e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida si se busca establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria. Por lo que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema [como sucede en este caso], es obligado a optar por la que protege en términos más amplios.

65. Con independencia de lo anterior, es de señalarse que la interpretación conforme del artículo 80 de la Ley del Tribunal que se hace en esta resolución, es congruente con el sistema vigente en materia de Amparo para conceder o negar la suspensión de los actos impugnados. Así, por ejemplo, el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal estipula lo que transcribe a continuación:

“Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social...”

66. En congruencia con lo anterior, el artículo 138 de la Ley de Amparo establece lo que se reproduce enseguida:

“Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público...”

67. La referida obligación de ponderar se estableció en la Constitución Federal por la reforma en materia de amparo publicada el seis de junio de dos mil once; no obstante, esa reforma estuvo inspirada en diversos criterios jurisprudenciales emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que interpretaban el sistema abrogado.

68. Ejemplo de ello es la jurisprudencia 2a./J.194/2009 que por su importancia se reproduce enseguida; la cual fue emitida por la misma Segunda Sala de la Corte:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 165663

Instancia: Segunda Sala

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 194/2009

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 314

Tipo: Jurisprudencia

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. ES FACTIBLE CONCEDERLA CONTRA LAS RESOLUCIONES SOBRE OTORGAMIENTO, NULIDAD, CANCELACIÓN O CADUCIDAD DE LOS REGISTROS MARCARIOS, EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, PARA EL EFECTO DE QUE NO SE PUBLIQUEN EN LA GACETA DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, CORRESPONDIENDO AL JUZGADOR FEDERAL DETERMINAR, EN CADA CASO, SI LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL ES MAYOR A LA PRODUCIDA AL PARTICULAR O VICEVERSA, PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO.

Quando se reclama en el juicio de amparo indirecto alguna de las resoluciones mencionadas, es posible otorgar la suspensión en su

contra, a petición de parte, para que no se publique en la Gaceta de la Propiedad Industrial, conforme a los artículos 8o. y 127 de la Ley de la Propiedad Industrial, y 14 y 15 de su Reglamento. Ello es así porque, por una parte, de los artículos 125, 126 y 127 de la Ley citada deriva que la inclusión de las resoluciones sobre otorgamiento o renovación de un registro marcario en la Gaceta mencionada tiene efectos meramente publicitarios y no constitutivos de derechos, pues estos últimos tienen lugar cuando la autoridad administrativa expide el título que demuestra la existencia del registro y, por otra parte, es evidente que el propósito de la publicación de cualquier resolución atinente al otorgamiento, nulidad, cancelación o caducidad de un registro marcario es darle difusión, en acatamiento al derecho fundamental de acceso a la información, a fin de que los consumidores y el público en general estén informados al respecto y con ello se evite inducirlos al error, pues esto podría poner en riesgo su salud y su seguridad, dependiendo del producto y del tipo de resolución de que se trate, siendo que los derechos a la salud y a la información y los intereses de los consumidores están garantizados en los artículos 4o., 6o. y 28, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que de la exposición de motivos de la Ley citada se advierte que, en relación con la materia de registros marcarios, se intentó evitar las prácticas desleales, brindar mayor protección a los titulares de los registros y facilitar su obtención, así como dar publicidad a los actos relacionados con tales registros, de ahí que la omisión de difundir las resoluciones referidas puede afectar el interés social, en contravención al artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo. **No obstante, al juzgador federal le corresponderá, en cada caso, llevar a cabo un examen preliminar sobre el grado de afectación que pueda ocasionarse al interés social y la magnitud del daño que pueda producirse al quejoso (a su patrimonio, a su imagen pública o al prestigio de la marca de la cual es titular) con la difusión de la resolución cuya constitucionalidad cuestiona, así como sobre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, para determinar si el interés social debe ceder frente al particular o viceversa y, en consecuencia, si la medida suspensiva debe concederse, en cuyo caso deberá establecer el monto de la garantía que habrá de responder por los posibles daños y perjuicios que puedan ocasionarse con la suspensión, si el quejoso no obtiene sentencia favorable en el fondo, en términos del artículo 125 de la Ley de Amparo¹².**

¹² En la ejecutoria de la que derivó esta jurisprudencia la Sala hizo la siguiente precisión: De manera que, a diferencia de las posturas sostenidas por los Tribunales Colegiados contendientes, en el sentido de que cuando se reclame una resolución sobre otorgamiento de registro marcario o de su nulidad, cancelación o caducidad, desde la perspectiva de uno de dichos órganos jurisdiccionales, siempre debe concederse la medida suspensiva, por satisfacerse el

69. Por lo cual, podría afirmarse que el deber de ponderar se constitucionalizó a partir de los precedentes emanados del Poder Judicial Federal; lo cual es reconocido en el propio dictamen de la iniciativa de reforma a la Ley de Amparo aprobado en la Cámara de Senadores:

"En lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, se dispone un modelo equilibrado que permite, por un lado, que la medida cautelar cumpla con su propósito protector e impida que continúe la posible violación al derecho fundamental, pero por el otro, se prevén mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvíen el objetivo central de esta figura.

"Con esas ideas como base para la toma de decisiones, se arribó a la conclusión de que los juzgadores deberán hacer una ponderación entre la apariencia de buen derecho y la no afectación del interés social y, en consecuencia, decidir. Estas comisiones unidas coinciden en que el artículo 107, fracción X constitucional reformado al respecto confiere la obligación al legislador a establecer los supuestos en los que los actos reclamados puedan ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones determinadas en la ley reglamentaria, y donde el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deba hacer un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"En efecto, se menciona expresamente en el artículo 138 del texto del proyecto de la Ley de Amparo la apariencia del buen derecho como elemento a considerar por parte de los jueces para el otorgamiento de la suspensión, herramienta del juzgador reconocida por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la

requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, consistente en que con el otorgamiento de la medida no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, en tanto que, a juicio del otro tribunal, la suspensión debe negarse, sobre la base de que, en su opinión, no se satisface el requisito precisado; esta Segunda Sala estima que, **si bien con el otorgamiento de la suspensión en los casos mencionados, para el efecto de que la resolución reclamada no se publique en la Gaceta de la Propiedad Industrial, se genera cierto perjuicio al interés social, ello no es suficiente para estimar que la medida deba negarse.**

En efecto, a juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se reclama en amparo indirecto alguna de las resoluciones relacionadas con un registro marcario, es factible otorgar la suspensión del acto reclamado para el efecto de que la resolución combatida no se publique en la Gaceta de la Propiedad Industrial, como lo disponen los artículos 8o. y 127 de la Ley de la Propiedad Industrial, y 14 y 15 del reglamento de dicha ley; sin embargo, al juzgador de amparo le corresponderá realizar el análisis de ponderación correspondiente en cada caso, sopesando el interés social afectado y el particular del quejoso, tomando en cuenta la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, para decidir, en cada caso, cuál debe prevalecer

evolución del juicio de amparo. De esta manera, se plantea lograr que la medida cautelar sea eficaz, pero que no afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que con el ánimo de dar certeza a las partes en el juicio de amparo y dotar al juzgador de parámetros que guíen su resolución sobre la suspensión, se determinó hacer un repaso puntual de las hipótesis en las que, de acuerdo con la ley, se actualiza una afectación al interés social. Fue así como se acordó la redacción del artículo 129 del proyecto de Ley de Amparo.

"...

"La apariencia del buen derecho tomada en cuenta en la suspensión sólo tiene carácter provisional y se funda en una mera hipótesis (juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante), y deberá sopesarse con otros elementos requeridos para la suspensión, ya que si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión, aunque el interés social y preservación del orden público están por encima del interés particular..."

70. Como se observa de lo anterior, el legislador consideró que la apariencia del buen derecho debe ser un elemento que, junto al interés social, se debe ponderar para otorgar o no la suspensión de los actos impugnados; esto porque a su juicio, constituye una herramienta reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que significa uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo.

71. Pero, además, el constituyente puntualizó que el límite que como parámetro el juzgador debe tener al momento de ponderar debe ser el interés social, debido a que por ningún motivo la suspensión se debe otorgar, si el perjuicio a ese interés es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso.

72. Así, el deber de ponderar se constitucionalizó a partir de los precedentes emanados del Poder Judicial Federal

que interpretaban el sistema abrogado, en el cual, no obstante que no se establecía expresamente ese deber de ponderar en la legislación, la Corte estimó que era lo conducente.

73. Esto último sobre todo tuvo lugar cuando la propia Corte determinó que, en la suspensión, es factible hacer una apreciación de carácter provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado, es decir, analizar la apariencia del buen derecho (abandonando el criterio anterior en el que se asumía lo opuesto¹³), toda vez que por virtud de ese cambio de criterio los juzgadores debieron migrar de un sistema en que la confrontación del interés individual contra el orden público y el interés social se apreciaba de manera abstracta, a otro en que se debía analizar en forma concreta, es decir, tomando en consideración todas las circunstancias que mediaban en cada caso para ponderarlas.

74. Es ejemplificativa de lo anterior la tesis 2a./J. 56/95 que por su importancia se reproduce enseguida:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 200703

Instancia: Segunda Sala

Novena Época

Materias(s): Común

Tesis: 2a./J. 56/95

Tipo: Jurisprudencia

ORDENES MILITARES PARA DETERMINAR SI LA SUSPENSION ES PROCEDENTE DEBE ATENDERSE A SU CONTENIDO.

La fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, medularmente dispone que la suspensión se decretará cuando no se siga perjuicio al interés social, o se contravengan disposiciones de orden público, y se considera que sucede así cuando de concederse la suspensión se permita el incumplimiento de órdenes militares, dirigidas a satisfacer atribuciones

¹³ Véase como referencia la tesis de rubro: SUSPENSIÓN, EN MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.

primordiales, tales como la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, y la soberanía nacional, la seguridad interior del país y el auxilio a la población civil en casos de necesidad pública, entre otros supuestos trascendentes, en los cuales se ha considerado que resulta un perjuicio para el interés social. Ello es así porque en la exposición de motivos se aprecia que la razón que dio lugar a la reforma legal que incluye las órdenes militares entre los actos cuya suspensión se considera perjudicial para el interés social o contraria a disposiciones de orden público, consiste fundamentalmente en que todo militar debe quedar ineludiblemente obligado a cumplir las órdenes que sus superiores le dirijan, cuando estén vinculadas con el desempeño de las misiones y servicios propios de las fuerzas armadas de México, deduciéndose que la negativa de que se conceda la suspensión contra órdenes militares, se encuentra vinculada con aquellas órdenes cuyo cumplimiento y ejecución estén encomendados al mismo destinatario de la orden, lo que denota que un militar no debe ser beneficiado con la suspensión contra órdenes militares que el mismo deba cumplir, situación que difiere ostensiblemente del caso en que el militar quejoso no es el mismo sujeto obligado a acatar la orden de que se trate, sino quien resultará perjudicado con la ejecución que de esa orden lleve a cabo su destinatario. En cambio cuando las órdenes militares no estén vinculadas directamente con los fines que persiguen los institutos armados, o rebasen los límites de su competencia y sus actos o ejecución incidan en la esfera jurídica de individuos particulares o bienes no sujetos a ese régimen castrense, el otorgamiento de la suspensión es factible si se satisfacen los requisitos legales, es decir, se debe atender al caso específico, lo que significa que no basta que se trate de una orden militar para que por ese simple hecho la suspensión sea negada en todos los casos.

75. Así, de todo lo anterior se tiene que la interpretación conforme del artículo 80 de la Ley no solo es congruente con el sistema vigente en materia de Amparo, sino que también es armónico con el sistema abrogado, en donde no obstante que expresamente no se establecía el deber de ponderar entre la apariencia del buen derecho y el interés social, la Suprema Corte lo consideró obligado para no afectar, en casos injustificados, el derecho a una tutela judicial efectiva.

76. Además, esa interpretación, sigue la línea definida por el constituyente de que el límite de esa ponderación debe ser el interés social, debido a que por ningún motivo la suspensión se debe otorgar, si el perjuicio a ese interés es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el demandante.

77. Todo lo anterior, entre otras cosas, significa que el juzgador no debe negar la suspensión de manera acrítica y mediante un razonamiento abstracto y general por el solo hecho de estimar que al concederla se afectaría el interés social, sino que, por el contrario, debe hacer un análisis de las circunstancias del caso concreto, a fin de adoptar la decisión más óptima tomando en cuenta el impacto que esa medida tendría en los distintos intereses que convergen en el caso.

78. Aquí es preciso hacer un paréntesis para trazar la diferencia conceptual que existe entre disposición y norma – entre enunciado y significado–; diferencia que el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha reconocido, por ejemplo, al resolver la contradicción de criterios 293/2011.

79. De acuerdo con esa distinción, la disposición es el texto de un ordenamiento jurídico (un artículo, una fracción, un apartado, etcétera); mientras que la norma es el significado que se le atribuye a ese texto una vez interpretado. Por tanto, puede decirse que una disposición es el objeto de la interpretación y la norma su resultado¹⁴.

80. En ese tenor se tiene que, si bien, en su tenor literal el artículo 80 de la Ley del Tribunal prohíbe que se otorgue la

¹⁴ Así lo ha sostenido por ejemplo Riccardo Guastini en su obra “Interpretar y Argumentar”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, página 78.

suspensión si se sigue perjuicio a evidente interés social o si se contravienen disposiciones de orden público; lo cierto es que esa disposición una vez interpretada en los términos ya referidos, da lugar a una norma que debe ser matizada en los siguientes términos:

“Para proveer sobre la suspensión de los actos impugnados, los órganos jurisdiccionales de este Tribunal deben hacer un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social e individual. No se otorgará la suspensión, si de ese análisis se concluye que la afectación al interés social es evidente y mayor, a los daños y perjuicios que resentiría el demandante de negarse esa medida. Tampoco se otorgará la suspensión, si se contravienen disposiciones de orden público o si se deja sin materia el juicio”.

81. Por tanto, de acuerdo a lo razonado hasta aquí, se tiene que era deber del juzgador tomar en cuenta la apariencia del buen derecho al momento de ponderar si procedía o no la suspensión definitiva; esto, en mérito de la interpretación conforme del artículo 80 de la Ley del Tribunal.

- **Sobre la apariencia del buen derecho en el caso concreto.**

82. En el caso concreto, como ya se reseñó, la parte actora argumentó que el Juzgado omitió analizar la apariencia del buen derecho; y que de haberlo hecho hubiera advertido que, conforme a la normatividad aplicable, el Director General no contaba con facultades para modificar las condiciones del permiso que le había sido previamente autorizado.

83. Pues bien, como ya se reseñó, le asiste razón a la parte actora en cuanto a que el Juzgado omitió el análisis de la apariencia del buen derecho.

84. No obstante, constituyen hechos notorios para este Pleno que, conforme a los numerales 172 y 174¹⁵ de la Ley del IMOS, las condiciones del permiso anterior pueden ser modificadas, según la utilidad pública y las necesidades del servicio.

85. Además, todo permisionario debe realizar el procedimiento administrativo para renovar el permiso de taxi y cumplir con los requisitos correspondientes, una vez concluido el periodo por el cual le fue concedido, y en caso de no hacerlo, le es prohibido seguir prestando ese servicio, acorde con el artículo 170¹⁶ del mismo ordenamiento, pues un permiso implica precisamente *“levantar una prohibición”*, es decir, al gobernado se le autoriza realizar una actividad que está prohibida para la generalidad y que se concede cumpliendo con los requisitos preestablecidos en la norma¹⁷.

86. Por lo tanto, de un cálculo de probabilidades no es posible anticipar que la sentencia que eventualmente ponga fin al juicio, declarará la nulidad del acto impugnado por la referida circunstancia; sin que sea propio de esta resolución hacer un

¹⁵ **ARTÍCULO 172.-** El Instituto deberá evaluar y dictaminar si la utilidad pública o la necesidad de servicio persisten, para estos efectos deberá determinar si mantiene, modifica o cancela la condición del permiso en la modalidad de taxi libre.

ARTÍCULO 174.- El Director, propondrá a la Junta de Gobierno la modificación de las condiciones en que fueron otorgados los permisos para la prestación del servicio de transporte público, cuando así lo determine el dictamen correspondiente.

¹⁶ **ARTÍCULO 170.-** Una vez concluido el término señalado en el artículo anterior se contarán sesenta días a partir de la fecha del vencimiento del permiso para solicitar la revalidación y si una vez agotado el término el permisionario aún no ha presentado su solicitud de revalidación, el Instituto turnara los permisos a la Junta de Gobierno para proceder a la cancelación de estos.

¹⁷ *“La autorización, licencia y permiso, se diferencian de la concesión en que ésta es un acto constitutivo por medio del cual la administración confiere derechos a un particular. La autorización es un acto unilateral de la administración pública, el cual se otorga con relación a los servicios públicos, y por medio de ella la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales para el ejercicio de un derecho; en tanto que el permiso alude a levantar una prohibición. La licencia no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un derecho conferido por el propio poder”.* “Derecho Administrativo”, Andrés Serra Rojas, 1977, Octava Edición, Editorial Porrúa, México D.F.

análisis exhaustivo de ese tópico, por ser una cuestión que atañería, en todo caso, al fondo del litigio¹⁸.

87. Con independencia de lo anterior, debe puntualizarse que, aun de asistirle la razón a la demandante, la mera acreditación de la apariencia del buen derecho no le asegura que se conceda la suspensión de los actos que impugnó, por que como ya se dijo, el límite que como parámetro debe tener el juzgador al momento de ponderar es el interés social, debido a que por ningún motivo la suspensión debe otorgarse, si el perjuicio a ese interés es mayor.

88. Dicho lo anterior, ahora corresponde analizar el caso concreto y ponderar -según sus circunstancias- la procedencia o no de la suspensión definitiva.

- **Ponderación en mérito de las circunstancias del caso.**

89. Como se ha explicado, la interpretación conforme y restrictiva del artículo 80 de la Ley del Tribunal obliga a hacer un análisis ponderado, lo cual a su vez implica que ese análisis no debe ser abstracto sino en forma concreta para apreciar los intereses que convergen en el caso, a fin de que, por un lado, se comparen los daños que la suspensión pudiera ocasionar

¹⁸ Es ilustrativa al respecto la siguiente jurisprudencia VI.3o.A. J/21:

APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. ALCANCES. Si bien es cierto que con base en la teoría de la apariencia del buen derecho existe la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado cuando es evidente que en relación con el fondo del asunto asiste un derecho al quejoso que hace posible anticipar con cierto grado de acierto que obtendrá la protección federal que busca, tal posibilidad no llega al extremo de hacer en el incidente de suspensión un estudio que implique profundidad en argumentos de constitucionalidad, pues esto es propio de la sentencia que se emita en el juicio principal. Así pues, si en el caso de que se trate no es tan claro preestablecer con sólo "echar un vistazo" a la apariencia del buen derecho si la actuación de la autoridad está apegada a la ley, o bien, si es el petionario de garantías quien tienen razón en cuanto la tilda de inconstitucional, no cobra aplicación la teoría en comento.

al interés social, con los que pudieran ocasionársele al demandante; y por el otro, se aprecie la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

90. Así, tomando en consideración lo asentado hasta aquí, ahora corresponde hacer un ejercicio de ponderación entre el interés social e individual.

91. En el caso concreto, dadas sus particularidades, basta tomar en cuenta la intensidad con que se afectarían correlativamente los valores que deben ser ponderados¹⁹. Lo cual, lleva a que se dé respuesta a las siguientes interrogantes: De otorgarse la suspensión ¿con qué intensidad se afectaría el interés social? ¿Qué tan importante es para el interés individual que se otorgue la suspensión? ¿La importancia de la suspensión para el interés individual justifica afectar el interés social en la medida en que lo hace?

92. Las respuestas a esas interrogantes se harán en los siguientes apartados.

- **De otorgarse la suspensión ¿con qué intensidad se afectaría el interés social?**

93. La autoridad, al rendir el informe relativo a la suspensión definitiva, manifestó que en la “*Declaratoria de Saturación del Servicio de Transporte Público afectos al Corredor Agua Caliente – Díaz Ordaz de la Ciudad de Tijuana*”, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, se impidió la expedición de concesiones o permisos

¹⁹ La doctrina (véanse los documentos “La fórmula del peso” de Robert Alexy, y “La racionalidad de la ponderación” de Carlos Bernal Pulido; los cuales pueden consultarse en el libro “Argumentación Jurídica, El juicio de ponderación y el principio de proporcionalidad. Coordinado por Miguel Carbonell. Editorial Porrúa. Primera Edición México 2011) hace referencia al peso en abstracto de los valores implicados, la intensidad con que se afectarían correlativamente o la probabilidad, alcance, velocidad y duración en que lo harían; por mencionar algunas.

en relación a dicho corredor, por un plazo de dos años, o hasta en tanto se realice el reordenamiento del transporte público y la implementación de un subsistema.

94. Así mismo, la autoridad expresó que en los documentos denominados *“Estudio Técnico y Análisis Relativo a la Consolidación y Mejora del Corredor Agua Caliente – Díaz Ordaz para la Garantía del Derecho Humano a la Movilidad en Baja California”* y *“Estudio Técnico y Análisis Relativo a la Garantía al Derecho Humano a la Movilidad Mediante el Reordenamiento del Sistema de Movilidad a través de la Reubicación de Vehículos del Servicio Público de Ruta a otras de acuerdo con las Necesidades y Exigencias de éste para el Municipio de Tijuana, B.C.”*, publicados en el Periódico Oficial del Estado los días veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés y once de agosto de dos mil veintitrés, respectivamente, se determinó la necesidad de desarrollar un modelo de movilidad planeado, derivado de la discrepancia actual entre el nivel de servicio deseado y la oferta brindada de transporte sobre el Corredor Agua Caliente – Díaz Ordaz de la ciudad de Tijuana, dado que el actual sistema no cubre las demandas actuales de la población.

95. De lo anterior se concluye que suspender los efectos del acto impugnado, tendría un efecto perjudicial e intenso para la ciudadanía, pues según los estudios técnicos de los que se parten, se retrasaría la ejecución de las medidas y políticas públicas ideadas para mejorar el nivel del servicio público de transporte. Por tanto, la afectación al interés social sería alta. Sin que sea obstáculo que los documentos técnicos, analizados tanto por el Juzgado como por este Pleno, no formen parte del cuerpo del acto impugnado, pues su estudio se hace a la luz del mandato que tiene este órgano jurisdiccional de ponderar la afectación del interés social, y no en atención a la legalidad o no del acto impugnado, lo cual será

en todo caso materia de la resolución definitiva del presente juicio.

96. Conforme a lo hasta aquí expuesto, se sostiene que no es procedente otorgar la medida suspensiva en los términos solicitados, pues, por un lado, no hay apariencia del buen derecho, y, por otro lado, la medida ocasionaría gran perjuicio al interés social en materia de transporte público.

97. Por tanto, lo procedente es confirmar el acuerdo recurrido de veintiséis de julio de dos mil veinticuatro, dictado por el Juzgado, materia del presente recurso.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 121, de la Ley del Tribunal, se;

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma el acuerdo de veintiséis de julio de dos mil veinticuatro, emitido por el Juzgado Segundo, en el incidente de suspensión del expediente 74/2024 J.S.

Notifíquese a las partes.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California por unanimidad de votos de los Magistrados Alberto Loaiza Martínez -como ponente-, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

ALM/MMR

1

“ELIMINADO: nombre, 3 párrafo(s) con 3 renglones, en fojas 1 y 2.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa 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: permiso, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 2,5 y 19.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa 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: oficio, 5 párrafo(s) con 5 renglones, en fojas 3,7,16 y 17.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa 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 Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de segunda instancia dictada en el expediente 74/2024 JS en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en treinta y ocho fojas útiles. -----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, y 55, 57, 58, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los diez días del mes de agosto de dos mil veintiséis.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.